



# Le nouveau statut du Territoire d'outre-mer des Terres australes et antarctiques françaises instauré par la loi du 21 février 2007

Mita Manouvel

## ► To cite this version:

Mita Manouvel. Le nouveau statut du Territoire d'outre-mer des Terres australes et antarctiques françaises instauré par la loi du 21 février 2007. *Revue juridique de l'Océan Indien, Association " Droit dans l'Océan Indien "* (LexOI), 2007, pp.97-104. hal-02543119

**HAL Id: hal-02543119**

**<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02543119>**

Submitted on 15 Apr 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Le nouveau statut du Territoire d'outre-mer des Terres australes et antarctiques françaises instauré par la loi du 21 février 2007**

**Mita MANOUVEL**

*Maître de conférences H.D.R. à l'Université de La Réunion*

Le Territoire d'outre-mer des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)<sup>1</sup> était jusqu'alors régi par la loi du 6 août 1955 qui l'avait créé. Ce texte n'avait connu, en plus d'un demi-siècle, que peu de modifications<sup>2</sup>. La loi constitutionnelle 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République introduisait le Territoire des Terres australes et antarctiques françaises dans le texte même de la Constitution. Le nouvel article 72-3, premier alinéa, de la Constitution dispose en effet que : « La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises ». Aux termes des nouvelles dispositions constitutionnelles, les Terres australes et antarctiques françaises sont donc une collectivité territoriale<sup>3</sup>, mais une collectivité territoriale sui generis puisque qu'elle ne relève ni de l'article 73 ni de l'article 74.

La détermination du régime législatif et de l'organisation particulière des TAAF, prévue par la Constitution, vient de se concrétiser par l'adoption d'une loi simple par le Parlement, la loi 2007-224 du 21 février 2007, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer<sup>4</sup>. Les dispositions pertinentes pour les TAAF sont contenues dans le Chapitre 1er du titre V intitulé « Dispositions relatives aux Terres australes et antarctiques françaises » qui définissent une nouvelle mouture de la loi du 6 août 1955. Aux termes de la nouvelle loi, les Terres australes et antarctiques françaises restent un Territoire d'outre-mer doté de l'autonomie administrative et financière<sup>5</sup> mais voient différents aspects de leur statut remaniés ou modifiés.

---

1 Jusqu'à présent, le territoire des TAAF était composé des îles Saint-Paul et Amsterdam, de la terre Adélie, des îles Kerguelen et des îles Crozet. Sur ce territoire, créé en 1955, voir MANOUVEL Mita, *Le territoire d'outre-mer des terres australes et antarctiques françaises, aspects de droit interne, aspects de droit international*, Editions Montchrestien, Paris, 2000.

2 Décret 96-200 du 14 mars 1996 relatif au siège du territoire et décret 2003-1171 du 8 décembre 2003 relatif à la représentation de l'Etat dans les Terres australes et antarctiques françaises.

3 Puisque régies par le Titre XII « Des collectivités territoriales ».

4 *JORF* du 22 février 2007, p. 3220.

5 Nous écrivions en 1998 : « On peut d'ailleurs se demander si « la langue juridique constitutionnelle » ne gagnerait pas à se rapprocher de la langue commune. En effet, le terme de territoire renvoie prioritairement à la notion de terres alors que le terme de collectivité renvoie prioritairement à la notion de groupe humain. Ainsi, les Terres australes et antarctiques seraient bien les seules, avec Clipperton et les îles Eparses, qu'elles aient un statut ou pas, qui devraient porter le nom de territoire, les autres démembrements territoriaux de la République devant porter le nom de collectivités, assorties d'un adjectif les qualifiant », *op. cit.* p. 65. C'est la terminologie qui a été adoptée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, le territoire d'outre-mer n'étant plus une catégorie constitutionnelle et les Terres australes et antarctiques françaises étant maintenant les seules à porter le nom de territoire d'outre-mer.

Les points les plus saillants de la réforme du statut des TAAF concernent le rattachement des îles Eparses au territoire des TAAF, les attributions de l'administrateur supérieur, la définition maintenant réglementaire du conseil consultatif du Territoire, l'aménagement du principe de spécialité législative et en dernier lieu le lien entre l'île de Clipperton et le territoire des TAAF.

## **I. Le rattachement des îles Eparses aux TAAF**

Le rattachement des îles Eparses au Territoire des Terres australes et antarctiques françaises est un élément central de la nouvelle loi. Les îles Eparses, rappelons-le, se composent de cinq îles de l'océan Indien très isolées les unes des autres. Quatre d'entre elles (Les Glorieuses, Juan de Nova, Bassas da India et Europa) se trouvent dans le Canal du Mozambique. La cinquième (Tromelin) se situe à l'est de Madagascar et au nord de La Réunion. Ces îles n'étaient jusque là rattachées à aucun démembrement de la République<sup>1</sup>. Administrées autrefois par le Gouvernement général de Madagascar, elles avaient été placées par un décret du 1<sup>er</sup> avril 1960, à la veille de l'indépendance malgache, sous l'autorité du ministre chargé des départements d'outre-mer et des territoires d'outre-mer. Ce dernier a confié, pendant 45 ans, leur administration au préfet de La Réunion, *intuitu personae*.<sup>2</sup>

Un changement a été opéré en 2005 : En effet, aux termes d'un arrêté du ministre de l'Outre-mer, en date du 3 janvier, « l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India est confiée au préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises »<sup>3</sup>. Cette administration des îles Eparses par l'administrateur supérieur des TAAF préfigurait, bien sûr, le rattachement des îles Eparses aux TAAF opéré par la nouvelle loi et en était l'amorce.

Il va de soi que ce nouvel ancrage des îles Eparses au sein d'une collectivité de la République donne au statut de ces dernières une sécurité juridique beaucoup plus grande. Il convient de rappeler à cet égard que les cinq composantes des îles Eparses font l'objet d'un conflit de souveraineté, conflit de souveraineté entre la France et Madagascar pour ce qui est des îles Glorieuses, Juan de Nova, Bassas da India et Europa, conflit de souveraineté entre la France et Maurice pour ce qui est de l'île de Tromelin. Ajoutons que l'enjeu des îles Eparses n'est pas représenté par le territoire terrestre des îles elles-mêmes (44 km<sup>2</sup> au total) mais par les zones économiques qu'elles génèrent (640.100 km<sup>2</sup>) et les ressources en hydrocarbures qu'elles pourraient receler<sup>4</sup>.

## **II. L'administrateur supérieur**

L'article 2 de la loi, consacrée à l'administrateur supérieur, est également modifié. Certaines modifications n'apportent rien et apparaissent parfaitement superfétatoires. D'autres, au contraire, amènent des éléments qui pourraient être nouveaux.

---

1 Avec l'îlot de Clipperton, au large du Mexique, elles formaient ce qu'on appelait parfois « les territoires innommés de la République ».

2 Le préfet de La Réunion ne tenait pas sa compétence pour les Eparses de sa qualité de Préfet de La Réunion mais de la qualité de Délégué de la République pour les îles Eparses qui lui était conférée, à titre personnel par le ministre de l'Outre-mer.

3 Arrêté du 3 janvier 2005, relatif à l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (îles Eparses).

4 Le canal du Mozambique semble receler, d'après des études récentes, des ressources importantes en hydrocarbures. Les principales régions concernées sont le bassin de Morondava et le bassin de Mahajanga. Madagascar a attribué une centaine de blocs pétroliers à des compagnies étrangères. La France, dans une zone voisine, a accordé une autorisation de prospections préalables d'hydrocarbures liquides ou gazeux sur une superficie de 62.000 km<sup>2</sup> autour de l'île Juan de Nova.

L'article 2 de l'ancienne mouture indiquait simplement et en un seul alinéa, : « Ce territoire est placé sous l'autorité d'un représentant de l'Etat qui prend le titre d'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises ». L'article 2 de la nouvelle mouture comporte maintenant six alinéas. Dans le premier il est ajouté que le représentant de l'Etat est « chef du territoire » ce qui allait de soi. Dans les second et troisième alinéas, il est précisé respectivement que l'administrateur supérieur « assure l'ordre public... » et qu'il « dirige les services de l'Etat... ». C'est là la mission de tout représentant de l'Etat à la tête d'un démembrement de la République quel qu'il soit et ces attributions étaient d'ailleurs déjà précisées dans le décret du 18 décembre 1956<sup>1</sup>. Le sixième alinéa indique qu' « il prend des règlements dans les matières relevant de sa compétence », ce qui est également un truisme.

Par contre, les quatrième et cinquième alinéas pourraient annoncer des inflexions nouvelles. Le quatrième alinéa indique qu' « en matière de défense nationale et d'action de l'Etat en mer, il exerce les fonctions prévues par la législation et la réglementation en vigueur ». Pour ce qui est de la défense nationale, il était déjà responsable, aux termes de l'article 5 du décret précité, de la défense du territoire. En la matière, son rôle sera vraisemblablement aussi limité qu'il l'était auparavant. Du point de vue de la défense générale en effet, les Terres australes et antarctiques françaises relèvent de la Zone de Défense Sud de l'Océan Indien qui englobe également le département d'outre-mer de La Réunion, la collectivité départementale de Mayotte et les îles Éparses. A ce titre, l'administrateur supérieur des TAAF est simplement membre du Comité de défense de zone et du Conseil de renseignement de zone, comité et conseil présidés l'un et l'autre par le préfet de La Réunion, préfet de la zone de défense<sup>2</sup>.

Pour ce qui est de l'action de l'Etat en mer, la disposition est nouvelle et pour cause, cette action de l'Etat en mer n'ayant été vraiment redéfinie qu'à partir de 1994 notamment avec la création du Secrétariat général de la mer en 1995. Dans l'état actuel des choses si l'administrateur supérieur des TAAF exerce les fonctions prévues par la législation et la réglementation en vigueur en matière d'action de l'Etat en mer, l'exercice est des plus restreints. En effet, la réglementation en vigueur prévoit que le représentant de l'Etat en mer est « ... le préfet de La Réunion dans la zone maritime du sud de l'océan Indien et dans les eaux bordant les Terres australes et antarctiques françaises, assisté par le commandant de la zone maritime du sud de l'océan Indien »<sup>3</sup>. Si la mention nouvelle d'un rôle de l'administrateur supérieur des TAAF dans l'exercice de l'action de l'Etat en mer devait préfigurer une répartition nouvelle des compétences entre le Préfet de La Réunion, préfet de la zone de défense, et l'administrateur supérieur des TAAF en ce domaine, les effets ne pourraient être que négatifs. Toute modification aurait pour conséquence de compromettre l'unité de direction et d'action nécessaire à l'exercice cohérent de

---

1 Décret 56-935 du 18 septembre 1956, portant organisation administrative des Terres australes et antarctiques françaises, *J.O.R.F.* du 20 septembre, p. 8901.

2 Le Comité de défense de zone réunit sous la présidence du Préfet de La Réunion le Général commandant supérieur des F.A.Z.S.O.I., ses quatre adjoints Mer, Terre, Air, Gendarmerie, l'Amiral commandant les Forces maritimes de l'océan Indien, l'Administrateur supérieur des TAAF, le Préfet représentant l'Etat à Mayotte et le Trésorier payeur général. Le Conseil de renseignement de zone réunit, toujours sous la présidence du Préfet de La Réunion, les mêmes autorités auxquelles se joignent les responsables des services de police et les représentants de la France accrédités aux Comores, à Madagascar, à Maurice, et aux Seychelles.

3 Décret 2005-1514 du 6 décembre 2005 relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'Etat en mer. Le texte précise, dans son article 2 que « délégué du Gouvernement, le représentant de l'Etat en mer est le représentant direct du Premier ministre et de chacun des membres du Gouvernement. Son autorité s'exerce à partir de la laisse de basse mer, sauf dans les ports à l'intérieur de leurs limites administratives et dans les estuaires en deçà des limites transversales de la mer ». Les seuls autres représentants de l'Etat en mer sont pour la métropole les trois préfets maritimes et pour l'outre-mer le préfet de la Martinique, le préfet de Guyane, le haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie, le haut-commissaire de la République en Polynésie française et le préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon.

ces deux éléments fondamentaux que sont la défense de zone et l'action de l'Etat en mer dans la zone Sud de l'océan Indien et dans les confins austraux de cette zone<sup>1</sup>.

Le cinquième alinéa, aux termes duquel, l'administrateur supérieur « assure, au nom de l'Etat, dans les conditions prévues par la législation et la réglementation en vigueur, le contrôle des organismes ou personnes publics ou privés bénéficiant des subventions ou contributions de l'Etat », ne crée pas mais confirme des prérogatives qui n'étaient jusque là qu'implicites. Un exercice rigoureux de ces prérogatives ne peut qu'être bénéfique sur un territoire où l'activité centrale de recherche scientifique relève d'organismes de droit public ou privé dépendant peu ou prou de ministères autres que celui de l'outre-mer.

### III. Le Conseil consultatif

Aux termes de l'article 3 de la loi du 6 août 1955, nouvelle comme ancienne mouture, l'administrateur supérieur des terres australes et antarctiques françaises est assisté d'un conseil consultatif. Ce conseil consultatif, était considéré comme un succédané d'assemblée territoriale<sup>2</sup> lors de la création du territoire en 1955. Mais alors que les anciens article 3 et article 4 détaillaient la composition de ce conseil consultatif<sup>3</sup>, fixaient le nombre de ses sessions, déterminaient ses tâches et son mode de fonctionnement<sup>4</sup>, le nouvel article 3 est rédigé d'une manière plus lapidaire : « L'administrateur supérieur est assisté d'un conseil consultatif dont la composition, l'organisation, le fonctionnement et les attributions sont fixés par décret ».

Il est vrai que les anciennes dispositions, bien qu'insérées dans la loi de 1955, relevaient par nature du règlement et que le nouveau libellé de l'article 3 correspond davantage à la séparation du domaine de la loi et du domaine du règlement instaurée par la Constitution du 4 octobre 1958. Dans la pratique, on peut s'attendre à ce qu'un prochain décret opère une modification de la composition du Conseil consultatif. En effet, le nombre très restreint des membres du Conseil consultatif actuel ne permettait que difficilement la réunion régulière de ce dernier. Les sept membres du Conseil consultatif, pour la plupart hauts fonctionnaires en poste à Paris, avaient du mal à se libérer pour participer à des réunions du Conseil consultatif qui pouvaient se tenir à 9000km de la capitale<sup>5</sup>. Le nombre des membres du nouveau Conseil consultatif devrait augmenter sensiblement et un système de suppléants pourrait également être instauré. Quant aux attributions du Conseil, elles ne devraient pas connaître de grands changements, la principale restant l'examen du budget du territoire. Une de ses attributions est d'ailleurs dorénavant déjà fixée par le décret du 4 octobre 2006 portant création de la réserve naturelle des Terres australes françaises. C'est le conseil consultatif du territoire qui tiendra lieu de comité consultatif de la nouvelle réserve naturelle.

---

1 Le pilier central de l'action de l'Etat en mer reste bien sûr dans la région le Commandement maritime de La Réunion qui peut et doit agir tant sur les zones maritimes des TAAF que sur celles de Mayotte ou de La Réunion.

2 Ses membres ne pouvaient être que désignés et non élus, les Terres australes étant dépourvues de population permanente. Néanmoins dans l'esprit du législateur de l'époque la situation était susceptible d'évoluer. Le président de la Commission de l'Assemblée nationale déclarait le 2 mars 1955 lors de l'examen du projet de loi : «... ces îles sont en partie habitables et pourront faire un jour l'objet d'un peuplement... la vie n'y est pas plus rude que dans nos villages de haute montagne ou en Islande ». Actuellement environ 200 personnes vivent dans les TAAF, toutes pour des séjours de six mois à un an.

3 Le conseil consultatif se composait jusqu'à maintenant de sept membres nommés par le ministre de l'Outre-mer pour cinq ans. Cinq d'entre eux étaient nommés au titre de différents ministères (Défense, Outre-mer, Éducation nationale et recherche, Transports, Mer), les deux derniers étaient désignés par le ministre de l'Outre-mer parmi les personnalités ayant participé à des missions scientifiques dans les îles australes et antarctiques françaises.

4 Election annuelle de son président, de son secrétaire, examen du projet de budget, examen des demandes de concessions et d'exploitation, transmission de ses avis au ministre de l'Outre-mer.

5 Le Conseil consultatif se réunit alternativement à Paris et à Saint-Pierre (Réunion), siège de l'administration des TAAF depuis 1997.

## IV. Le maintien et l'aménagement du principe de spécialité législative

On sait que le principe signifiait que les lois édictées pour la France métropolitaine n'étaient pas applicables de plein droit dans les colonies, en raison des particularités géographiques, économiques ou ethniques de ces dernières. On fait généralement remonter ce principe à l'ordonnance de Louis XV du 18 mars 1766. Il a été réaffirmé constamment ensuite par presque tous les régimes que la France a connus<sup>1</sup>. Dès sa création, le Territoire des Terres australes et antarctiques françaises est soumis, comme tous les autres T.O.M. à cette règle de spécialité législative<sup>2</sup>. En vertu de cette règle, il faut pour que le texte soit incorporé dans l'ordre juridique du territoire qu'il réponde à une première nécessité : avoir été déclaré applicable au territoire par les autorités nationales (de manière explicite ou implicite).

Mais le fait qu'un texte législatif ou réglementaire comporte une mention d'applicabilité ne le rend pas pour autant immédiatement applicable. Il doit également répondre à deux autres nécessités : avoir fait l'objet d'une promulgation locale par le chef du territoire et avoir fait l'objet d'une publication dans le journal officiel du territoire.

Pour ce qui est de la promulgation, sur le territoire, des textes législatifs et réglementaires, les règles habituelles sont observées avec une assez grande rigueur de 1955 jusqu'aux débuts de la cinquième République. La rigueur des débuts fait place ensuite à un certain laxisme dans la promulgation des textes applicables au territoire<sup>3</sup>. On en vient finalement à ne plus promulguer que les lois et décrets spécifiques au territoire, les textes généraux, simplement applicables, étant ignorés<sup>4</sup>. Il faudra attendre 1998 pour que soit opéré un retour à la rigueur.

Pour ce qui est de la publication, le décret du 18 septembre 1956 portant organisation administrative des Terres australes et antarctiques françaises disposait dans son article 13 : « En attendant la création d'un journal officiel propre aux terres australes et antarctiques, les textes relatifs à ce territoire seront publiés au Bulletin officiel du ministère de la France d'outre-mer et feront l'objet d'un affichage au bureau du chef-lieu de chacune des circonscriptions administratives du territoire ». Ces dispositions resteront en grande partie lettres mortes. Dans les faits, cette publication n'a jamais été assurée dans les formes prévues par le décret. Le Bulletin de la France d'outre-mer publie, entre 1956 et 1958, quelques rares arrêtés de l'Administrateur supérieur. Le Bulletin, après avoir connu de nombreux avatars<sup>5</sup>, disparaît définitivement en mars

---

1 La dernière Constitution à formuler le principe est celle du 27 octobre 1946, dans son article 72 : « (...) la loi française n'est applicable dans les territoires d'outre-mer que par disposition expresse (...) ». La Constitution du 4 octobre 1958 ne reprend pas cette disposition. Mais le principe semble avoir gardé valeur constitutionnelle et être implicite dans la notion d'« organisation particulière », prévue à l'article 74.

2 Le décret du 18 septembre 1956, portant organisation du territoire, prévoyait d'ailleurs, dans son article premier, alinéa 3, que l'Administrateur supérieur « promulgue les lois et décrets applicables au territoire ».

3 Un des exemples les plus probants est un arrêté unique de l'Administrateur supérieur, en date du 26 mars 1976, promulguant dans le territoire une dizaine de lois et décrets, s'échelonnant de mars 1967 à février 1971.

4 A tel point que le dispositif de la nouvelle loi indique, dans son article 1er 2 VI, : « Les lois et règlements intervenus antérieurement à la date de la promulgation de la loi n°2007-224 du 21 février 2007 qui comportent une mention d'application dans les Terres australes et antarctiques françaises et qui n'ont pas fait l'objet d'une promulgation locale par l'administrateur supérieur y entrent en vigueur le dixième jour qui suit la publication de ladite loi, à moins qu'ils n'en disposent autrement ». Il s'agit là d'une régularisation nécessaire bien que tardive.

5 Il devient en 1959, *Bulletin officiel de l'administration générale des services du ministère de la France d'outre-mer*, puis le 1er août 1960 *Bulletin officiel de l'administration provisoire des services du ministère de la France d'outre-mer* et enfin, en janvier 1962, *Bulletin officiel de l'administration provisoire des services relevant précédemment du ministère de la France d'outre-mer*. A chaque modification, le titre du Bulletin s'allonge et son contenu se rétrécit.

1963. Quant au Journal officiel du territoire prévu par les textes, il n'apparaîtra qu'en 1999, près d'un demi-siècle après la création du territoire<sup>1</sup>.

La nouvelle loi, dans son article 1<sup>er</sup> 1, maintient le principe de spécialité législative, qui reste la norme.<sup>2</sup>, et prévoit dans son article 1<sup>er</sup> 2, un certain nombre d'exceptions. Ces exceptions concernent principalement les lois constitutionnelles, la défense nationale, la nationalité, le droit civil, le droit et la procédure pénale, la monnaie, le droit commercial, la procédure administrative, le statut des agents publics de l'Etat, la recherche ainsi que les lois et décrets régissant les engagements internationaux de la France. La liste se termine par une formulation qui résume d'ailleurs toute l'énumération précédente « ainsi que toute autre disposition législative et réglementaire qui, en raison de son objet, est nécessairement destinée à régir l'ensemble du territoire de la République ».

Il convient de noter que les exceptions prévues par la nouvelle loi ne bouleversent pas fondamentalement, sauf l'extension systématique aux décrets, la situation en la matière. En effet, certains textes n'avaient déjà besoin d'aucune mention expresse d'applicabilité pour régir les territoires d'outre-mer. Ils s'appliquaient de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République en raison de leur nature particulière. On les regroupait généralement sous le vocable de « lois de souveraineté ». Il s'agissait, en tout premier lieu, des lois constitutionnelles et des lois organiques mais aussi des lois autorisant la ratification de traités, des règles relatives aux grandes juridictions nationales et des textes constituant un statut des personnes. Il convient d'ajouter à l'ensemble, bien qu'il ne s'agisse pas de textes à proprement parler, les principes généraux du droit.

Ajoutons enfin que les dispositions de la nouvelle loi relatives à la publication simplifient et clarifient les choses, notamment pour ce qui est de la valeur légale de la version électronique des journaux officiels, qu'il s'agisse du Journal officiel national ou du journal officiel des TAAF. Ce dernier journal existe également sous forme électronique. Il est certes trimestriel mais il faut également noter que dans l'intervalle des publications, les arrêtés de l'administrateur supérieur sont publiés en temps réel, par voie électronique. La situation est maintenant devenue irréprochable.

## **V. Le statut de l'île de Clipperton**

Il convient d'observer que la loi du 21 février 2007 modifiant la loi du 6 août 1955 traite des TAAF et de Clipperton dans un seul et même chapitre, le chapitre 1er du Titre V intitulé « Dispositions relatives aux Terres australes et antarctiques françaises ». On doit donc légitimement en conclure que Clipperton fait partie des Terres australes et antarctiques françaises. La loi 55-1052 du 6 août 1955, dans sa version initiale, était intitulée « Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises ». Son nouvel intitulé, modifié par la loi du 21 février 2007, maintenant : « Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton ». La loi de 1955 comprend donc maintenant deux titres, le Titre I consacré au « Statut des Terres australes et antarctiques françaises » et le Titre II, consacré au « Statut de l'île de Clipperton ». On doit donc en conclure que Clipperton ne fait pas partie des TAAF et que Clipperton et les TAAF restent deux entités bien distinctes, bien que régies par la même loi.

Or, il n'y a jamais d'ambiguïté innocente. Il y a indéniablement et de manière sous-jacente une volonté claire d'amarrer Clipperton à une collectivité de la République (il existe là aussi un

---

1 Le premier numéro de ce Journal officiel des TAAF paraîtra en avril 1999.

2 Premier alinéa de l'article 1er.1 : « Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin ».

conflit de souveraineté sur l'île, celle-ci étant revendiquée par le Mexique malgré une sentence arbitrale lui ayant été défavorable en 1931). Le rattachement à la Polynésie est exclu et ce en raison du caractère potentiellement évolutif du statut de cette collectivité d'outre-mer<sup>1</sup>. Dans ces conditions, la seule collectivité « disponible » à statut non évolutif se trouve être le Territoire d'outre-mer des TAAF<sup>2</sup>. Mais la géographie et la sémantique ne rendent pas facile un tel rattachement. L'île de Clipperton se trouve dans l'océan Pacifique au large des côtes du Mexique et donc assez loin de l'océan Indien. D'autre part, l'île de Clipperton peut difficilement être qualifiée d'île australe puisqu'elle se trouve dans l'hémisphère boréal. D'autres raisons, d'administration cette fois, rendent également difficile l'intégration de Clipperton dans les TAAF, l'éloignement de Clipperton du siège des TAAF<sup>3</sup>, l'impossibilité de faire assurer de manière cohérente l'action de l'Etat en mer<sup>4</sup>.

## Conclusion

La loi du 21 février 2007 ne modifie, somme toute, que modérément la loi du 6 août 1955 qui avait créé le Territoire. Il faut dire que, globalement, le statut répondait aux caractéristiques bien spécifiques des TAAF. Il s'agit donc davantage d'un toilettage visant, d'une part, à faire le départ entre le législatif et le réglementaire dans un texte qui était antérieur à la Constitution de 1958 et, d'autre part, à adapter les règles de spécialité législative aux conditions concrètes du monde actuel. Le point le plus saillant reste le rattachement des îles Eparses au Territoire des TAAF. On peut également considérer que, dans la nouvelle loi, les îles Eparses achèvent un processus que l'île de Clipperton ne fait qu'entamer.

---

1 Ce que confirme la nouvelle loi du 21 février 2007 qui abroge le décret du 12 juin 1936 portant rattachement de l'île de Clipperton au Gouvernement des établissements français de l'Océanie et place l'île de Clipperton sous l'autorité directe du Gouvernement.

2 Déjà en 2006, lors de la préparation du budget 2007 pour l'outre-mer, le rapporteur de la Commission des lois du Sénat déclarait : « Votre rapporteur estime qu'une réflexion pourrait être engagée afin d'incorporer l'île de Clipperton dans le vaste ensemble de recherches scientifiques organisées au sein des TAAF... », avis 83, tome VI.

3 Il est vrai que la Terre Adélie, composante des TAAF, se trouve déjà à 7600 km du siège du Territoire (Saint-Pierre de La Réunion), mais Clipperton est à environ 18000 km de La Réunion.

4 L'action de l'Etat en mer est exercée à Clipperton par le haut-commissaire de la République en Polynésie française, le bras séculier étant le Commandement de la zone maritime de Polynésie française.



