



HAL
open science

Le nouveau statut des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India à la lumière de la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaire et institutionnelles relatives à l'outre-mer"

André Oraison

► **To cite this version:**

André Oraison. Le nouveau statut des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India à la lumière de la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaire et institutionnelles relatives à l'outre-mer". *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2008, 08, pp.133-187. hal-02543141

HAL Id: hal-02543141

<https://hal.univ-reunion.fr/hal-02543141>

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.

DROIT DE L'OUTRE-MER

**Le nouveau statut des îles Tromelin, Glorieuses,
Juan de Nova, Europa et Bassas da India à la
lumière de la loi ordinaire du 21 février 2007,
"portant dispositions statutaire et institutionnelles
relatives à l'outre-mer"**

**(La métamorphose des îles Éparses sur le plan juridique : du statut de
"territoires résiduels de la République" à celui de partie intégrante
des Terres australes et antarctiques françaises)**

André ORAISON

*Professeur de droit public à l'Université de La Réunion
(Université Française et Européenne de l'Océan Indien)*

Résumé

Deux faits majeurs viennent de se produire coup sur coup en ce qui concerne les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India. D'abord, un arrêté du 3 janvier 2005 enlève la responsabilité de l'administration des îles Éparses au préfet de La Réunion, "en tant que délégué du Gouvernement de la République", pour la confier au préfet des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Préférable à la précédente, cette solution restait néanmoins un "pis-aller" dans la mesure où les îles Éparses continuaient d'être des "territoires résiduels de la République". Depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960, ces îlots ne constituaient pas en effet une collectivité territoriale autonome au sein de la République. Ils n'étaient pas davantage intégrés dans une collectivité territoriale française de la région océan Indien : collectivité départementale de Mayotte, département de La Réunion ou collectivité *sui generis* des TAAF. Pourtant, leur rattachement pur et simple aux TAAF apparaissait depuis longtemps comme la solution la plus rationnelle dans la mesure où les îles Éparses présentent des similitudes avec les diverses composantes des TAAF et notamment avec celles qui sont dispersées dans le sud de l'océan Indien. Les unes et les autres n'ont aucune population humaine autochtone, leur flore et leur faune sont originales mais fragiles tandis que leurs seules ressources économiques viables résultent de la pêche. Cette solution attendue est aujourd'hui retenue par la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", dont l'article 14 modifie la loi du 6 août 1955 consacrée au régime des TAAF. Désormais, l'article 1^{er} de cette loi statutaire - ainsi mise à jour - doit être lu de la manière suivante : "L'île Saint-Paul, l'île Amsterdam, l'archipel Crozet, l'archipel Kerguelen, la terre Adélie et les îles Bassas da India, Europa, Glorieuses, Juan de Nova et Tromelin forment un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et possédant l'autonomie administrative et financière". L'intégration des îles Éparses au territoire des TAAF ne fait pas toutefois disparaître certaines de leurs spécificités au niveau interne - elles sont en effet classées en réserve naturelle depuis 1975 - et sur le plan international : le récif de Tromelin est en effet revendiqué par Maurice depuis 1976 et les quatre autres îlots par Madagascar depuis 1972.

Deux événements importants et complémentaires ont permis coup sur coup, en 2005 et en 2007, de braquer les feux de l'actualité sur le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses, et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India, plus communément connus sous l'appellation générique d'« îles Éparses »¹. D'abord, depuis un arrêté en date du 3 janvier 2005, ces îlots disposent d'un nouveau gestionnaire tout en conservant - pendant quelques mois encore - leur statut provisoire établi en 1960². Tous ancrés à la périphérie de Madagascar, ces cinq territoires insulaires français de l'océan Indien occidental cessent en effet d'être administrés par le préfet de La Réunion en sa qualité de "délégué du Gouvernement de la République". Véritables "curiosités juridiques" depuis 1960, classés pour la plupart en réserve naturelle intégrale dès 1975, ces "résidus d'Empire" sont désormais gérés par le "préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises" (TAAF), sans pour autant être encore officiellement rattachés à cette nouvelle collectivité territoriale *sui generis* de la République.

Certes, cette solution administrative tardive était de loin préférable à la précédente. Elle demeurerait néanmoins un "pis-aller" dans la mesure où les îles Éparses de l'océan Indien occidental continuaient d'être des "territoires résiduels de la République" au même titre que l'îlot de Clipperton, un récif corallien isolé dans le Pacifique nord-oriental au large des côtes occidentales du Mexique. Depuis la mise en œuvre de l'arrêté du 3 janvier 2005 comme depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960, complété par son premier arrêté d'application en date du 19 septembre 1960, les îles Éparses ne constituaient pas en effet une collectivité territoriale autonome au sein de la République. Elles n'étaient pas davantage intégrées dans une collectivité territoriale française existante dans la région de l'océan Indien : la collectivité départementale de Mayotte, le département de La Réunion ou encore la collectivité *sui generis* des TAAF³.

Pourtant, le rattachement administratif pur et simple des îles Éparses aux TAAF a depuis longtemps été considéré comme la solution la plus rationnelle dès lors que ces îlots présentent de nombreuses similitudes avec les diverses composantes des TAAF et notamment avec celles qui sont dispersées dans la zone sud de l'océan Indien. D'abord, les uns et les autres n'ont aucune population humaine autochtone ou permanente. Par ailleurs, leur flore et leur faune - tant terrestres que marines - sont originales mais fragiles et doivent à ce titre être rigoureusement protégées. Enfin, leurs seules ressources économiques viables résultent uniquement et jusqu'à nouvel ordre de la pêche hauturière.

Proposée par une partie de la doctrine des publicistes et par certains parlementaires⁴, l'intégration des îles Éparses dans les TAAF est désormais consacrée par la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer". Cette

¹ Dans la présente étude, l'expression générique "îles Éparses" ne vise en conséquence que les petites terres françaises dispersées autour de Madagascar dans la région de l'océan Indien occidental : *nommément* Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India. *A contrario*, elle ne vise pas les deux autres dépendances françaises situées dans la même zone géographique, c'est-à-dire le département de La Réunion et la collectivité départementale de Mayotte. L'expression "îles Éparses" ne vise pas davantage les îles Saint-Paul et Amsterdam ainsi que les archipels Crozet et Kerguelen qui sont dispersés dans le sud de l'océan Indien et englobés avec la terre Adélie - un étroit fragment du continent antarctique - dans une collectivité territoriale *sui generis* plus connue sous le nom de Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Voir à ce sujet BERINGER (H.), "Outre-Mer. Nouvelle-Calédonie. Terres Australes et Antarctiques Françaises. Îles Éparses de l'océan Indien et Clipperton", Éditions du Juris-Classeur, 2003, Fascicule 473 (à jour au 23 avril 2003), p. 6.

² Voir l'arrêté du 3 janvier 2005, "relatif à l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (îles Éparses)", *in* J.O.R.F., 18 janvier 2005, p. 798.

³ Voir notamment ORAISON (A.), "Radioscopie du nouveau statut des Terres australes et antarctiques françaises à la lumière de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003", *Bulletin de l'Association de Juristes en Polynésie française (B.A.J.P.F.)*, 2005/4, pp. 13-20.

⁴ Voir en ce sens l'intervention faite au Palais-Bourbon le 6 avril 1987 par le député Jean-Louis MASSON *in* J.O.R.F., *Déb. Parl., Ass. Nat.*, 22 juin 1987, p. 3599.

intégration résulte plus précisément de son article 14 qui actualise la vieille loi statutaire du 6 août 1955 relative aux TAAF et désormais intitulée : "Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton". Ainsi mis à jour, l'article 1^{er} de ce texte législatif doit désormais être lu de la manière suivante : "L'île Saint-Paul, l'île Amsterdam, l'archipel Crozet, l'archipel Kerguelen, la terre Adélie et les îles Bassas da India, Europa, Glorieuses, Juan de Nova et Tromelin forment un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et possédant l'autonomie administrative et financière »¹.

Cependant, l'intégration des îles Éparses au territoire des TAAF ne fait pas disparaître leurs spécificités dans la mesure où ces petites possessions françaises forment une réserve naturelle intégrale depuis 1975 dans le cadre d'une politique environnementaliste bien comprise tout en continuant par ailleurs d'être revendiquées sur le plan international par certains pays riverains de l'océan Indien occidental.

À ce sujet, la question délicate de la souveraineté de la France sur les îles Éparses est devenue une question majeure lorsque la France a édicté un décret du 3 février 1978. En application de la loi du 16 juillet 1976, ce texte réglementaire a en effet créé une zone économique exclusive (ZEE) "au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India" qui s'étend jusqu'à 200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale (370,400 kilomètres). D'une superficie globale de plus de 640 000 kilomètres carrés d'océan, cette ZEE est désormais soumise à la souveraineté de la France en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des ressources biologiques, minérales ou énergétiques².

Compte tenu de cette importante coordonnée paramétrique, la question du sort des îles Éparses mérite ici quelques développements spécifiques. Il en est ainsi depuis que le deuxième sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des pays membres de la Commission de l'Océan Indien (COI) - réuni à Saint-Denis de La Réunion le 3 décembre 1999 - a décidé, au moins sur le plan formel, d'envisager leur "cogestion" par la France et par les deux pays qui les revendiquent officiellement : nommément Madagascar et Maurice³. Approuvée par la presse des pays de la zone mais vilipendée par les quotidiens de La Réunion⁴, cette décision prise au plus haut niveau avec l'aval de Jacques CHIRAC, Président de la République, ne manque pas de surprendre. Elle peut étonner quand on connaît les mesures énergiques prises - depuis plus de trente-trois ans - afin de protéger l'environnement tant terrestre que marin du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India.

Ainsi, c'est bien en raison de leur importante zone économique exclusive (ZEE) que ces îlots sont revendiqués par des États riverains qui considèrent leur émancipation comme étant "inachevée" ou "imparfaite". À cet égard, quelques réflexions générales s'imposent au sujet de la

¹ Voir l'article 14 de la loi ordinaire n° 2007-224 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", in J.O.R.F., 22 février 2007, p. 3241. À la suite de leur rattachement aux TAAF et en raison de leurs spécificités, les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India forment un nouveau et cinquième district au sein de la nouvelle collectivité territoriale *sui generis*. Voir en ce sens l'arrêté n° 2007-18 bis du 23 février 2007, "portant création du district des îles Éparses de l'océan Indien", in *Journal officiel* des TAAF, 15 mars 2007, n° 33, p. 17.

² Voir le décret n° 78-146 du 3 février 1978, "portant création, en application de la loi du 16 juillet 1976, d'une zone économique au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan-de-Nova, Europa et Bassas-da-India", in J.O.R.F., 11 février 1978, p. 686. Voir également Annexe I.

³ Voir ORAISON (A.), "La Commission de l'Océan Indien revisitée à l'issue du deuxième sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des pays membres réunis à Saint-Denis de La Réunion le 3 décembre 1999 (Un nouvel élan de la coopération inter-îles dans la zone sud-ouest de l'océan Indien ?)", R.D.I.S.D.P., 2002/1, pp. 1-50.

⁴ Voir notamment POCHÉ (J.-M.), "RAMGOOLAM : « un pas en avant »", *Le Mauricien*, vendredi 10 décembre 1999, p. 4 et CELLIER (F.), "« Cyclone diplomatique » dans les coulisses du Sommet de la COI. « Ils » ont touché aux îles Éparses", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 7 décembre 1999, p. 20.

décolonisation de la zone sud-ouest de l'océan Indien mise en œuvre au lendemain du Second Conflit mondial et du maintien parfois symbolique dans cette partie du monde des anciennes Puissances coloniales.

L'histoire démontre que toute décolonisation est une épreuve tant pour les puissances colonisatrices que pour les peuples colonisés. Le plus souvent, c'est sous la pression des luttes que les nations européennes - notamment la France et la Grande-Bretagne - ont accordé une souveraineté au moins formelle à leurs anciennes dépendances ultramarines dans la seconde moitié du XXe siècle. Cependant, ces nations ont parfois maintenu sous des formes diverses et parfois ingénieuses - faut-il le souligner avec le professeur Edmond JOUVE ? - "leur domination sur des territoires aux dimensions et aux populations réduites" ¹. Nombreuses sont par exemple les "dépendances coloniales" - au sens large du terme - qui subsistent dans la région de l'océan Indien qui a été pendant de nombreuses années une "zone de convoitise" pour les États-Unis et l'Union soviétique.

Ainsi, l'Union Jack flotte sur l'archipel des Chagos - dont l'atoll stratégique de Diego Garcia - intégré par un *order-in-council* ou décret-loi du 8 novembre 1965 dans le British Indian Ocean Territory (BIOT) en violation du principe de l'intégrité territoriale de la colonie anglaise de l'île Maurice dont l'indépendance a été proclamée le 12 mars 1968². Pour sa part, la France est présente depuis plus de trois siècles et demi à La Réunion qui a le statut de DOM depuis la loi du 19 mars 1946. Le drapeau tricolore flotte également sur les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) et sur l'île de Mayotte. La France exerce enfin un droit de souveraineté sur le récif de Tromelin depuis le 11 août 1722, sur l'archipel des Glorieuses depuis le 23 août 1892 et sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India depuis un acte officiel commun publié au JORF du 31 octobre 1897.

Compte tenu des propos précédents, l'interrogation essentielle nous paraît être la suivante : la présence parfois multiséculaire de la France dans la zone sud-ouest de l'océan Indien est-elle oui ou non fondée en droit international public ? En vérité, la réponse à cette question ne saurait être monolithique. Dès à présent, il nous faut établir une distinction entre deux catégories de territoires français dispersés dans cette partie du monde. Il y a tout d'abord des territoires qui ne soulèvent aucun problème d'ordre juridique dans la mesure où ils ne font l'objet d'aucune revendication de la part des États indépendants riverains. En ce début de XXIe siècle, il y a en revanche des territoires insulaires qui restent placés sous la souveraineté de la France en contradiction parfois flagrante avec le droit international coutumier de la décolonisation. Contrairement à La Réunion et aux TAAF qui ne font l'objet d'aucune contestation de la part des sujets de la Communauté mondiale en tant que territoires français de l'océan Indien et qui se présentent aujourd'hui - le premier depuis 1946 et le second depuis 1955 - comme des dépendances dotées de statuts conformes au droit international coutumier de la décolonisation, il convient de citer deux exceptions.

Il convient ici de distinguer le cas de loin le plus complexe qui est celui de Mayotte ou celui d'une décolonisation manifestement illicite de l'archipel des Comores ³ et celui des îles

¹ Voir JOUVE (E.), *Relations internationales du Tiers Monde. Le Tiers Monde en lutte*, Éditions BERGER-LEVRAULT, Paris, 1976, p. 30.

² Voir ORAISON (A.), "À propos du différend anglo-mauricien sur l'archipel des Chagos (La succession d'États sur les îles Diego Garcia, Peros Banhos et Salomon)", *A.P.O.I.*, 2003-2005, Volume XVIII, pp. 201-278.

³ Voir ORAISON (A.), "Quelques réflexions critiques sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du différend franco-comorien sur l'île de Mayotte", *R.B.D.I.*, 1983/2, pp. 655-698. Voir également ORAISON (A.), "Réflexions sur la double conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du « cas mahorais » (Les problèmes posés à Mayotte sur le plan interne et au niveau international)", *R.D.I.S.D.P.*, 2003/1, pp. 1-93 et MANOUEVEL (M.), "Politique et droit dans les résolutions de l'Assemblée générale. La question de l'île de Mayotte", *R.G.D.I.P.*, 2005/3, pp. 643-663.

Éparses qui correspond à une décolonisation fort discutable de Madagascar ou de Maurice. La question du sort de ces îlots est en toute hypothèse moins importante que celle de Mayotte dans la mesure où ils sont tous dépourvus de populations humaines sédentaires. C'est pourtant une réalité : ces "résidus d'Empire" sur lesquels flotte le drapeau français - à l'exception du récif submersible de Bassas da India - font l'objet de convoitises et même de contentieux territoriaux, même si ces derniers sont plus ou moins mis sous le boisseau depuis plus d'une dizaine d'années. Il faut en effet mentionner le différend franco-malgache sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India qui est le plus ancien puisqu'il remonte en fait au 1^{er} avril 1960¹ et le conflit franco-mauricien sur le récif de Tromelin qui a officiellement éclaté le 2 avril 1976². Cependant, la question de savoir à qui appartiennent en droit les îles Éparses est une question qui intéresse le droit international coutumier de la décolonisation. À ce titre, elle ne relève pas de la présente étude qui vise à préciser leur nouveau statut interne. Encore convient-il au préalable de présenter les caractéristiques géographiques et physiques de chacun de ces îlots ou groupes d'îlots.

D'emblée, il convient de souligner que ces "poussières d'Empire" - étendues sur moins d'une cinquantaine de kilomètres carrés et situées à quelque 9 000 kilomètres de Paris et à plus de 1 400 kilomètres de La Réunion - ne constituent pas un archipel. Les îles Éparses sont en vérité des terres isolées et très éloignées les unes par rapport aux autres. Ainsi, les îles Glorieuses sont ancrées à 800 kilomètres environ au nord du récif de Juan de Nova, 1 350 kilomètres de l'atoll de Bassas da India et à plus de 1 400 kilomètres d'Europa. L'archipel des Glorieuses est également situé à environ 900 kilomètres au nord-ouest du récif de Tromelin. Bassas da India et Tromelin sont enfin les îles les plus éloignées l'une de l'autre, par quelque 1 700 kilomètres à vol d'oiseau.

Disséminés dans la région de l'océan Indien occidental et plus précisément à l'ouest, au nord et à l'est de Madagascar, rarement ou sommairement indiqués dans les dictionnaires et autres documents cartographiques et dépourvus de populations humaines sédentaires, ces territoires insulaires ou archipélagiques - tous coralliens et ne dépassant pas quelques mètres d'altitude - sont pratiquement inconnus ou mal connus du grand public³. C'est en premier lieu le cas du récif de Tromelin (1).

1. Le récif de Tromelin

Pendant très longtemps, le récif est resté à l'écart des principales lignes de navigation. Aussi n'a-t-il été repéré que tardivement par rapport aux autres îles Éparses. Il a été officiellement découvert le 11 août 1722 par Briand de La FEUILLÉE - commandant du vaisseau français "La Diane" - alors qu'il faisait route de Saint-Paul (La Réunion) vers les Indes. Mais cet îlot qui reçut alors son nom originare et approprié d'Isle de Sable n'a été exploré pour la première fois que le 29 novembre 1776 et dans des circonstances tragiques par le commandant du vaisseau français "La Dauphine" - le Chevalier Jean-Marie BOUDIN de TROMELIN - qui devait par la suite lui donner son nom définitif.

¹ Voir ORAISON (A.), "À propos du différend franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique (La succession d'États sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India)", R.G.D.I.P., 1981/3, pp. 465-513.

² Voir notamment HAMEL (I.), "Le grain de sable des amours franco-mauriciennes", *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 22 mars 1985, p. 39. Voir également ORAISON (A.), "À propos du conflit franco-mauricien sur le récif de Tromelin (La succession d'États sur l'ancienne Isle de Sable)", R.D.I.S.D.P., 2008/1, pp. 1-115.

³ Concernant l'histoire des îles Éparses et notamment la prise de possession de chacune d'elles par la France au XVIII^e et au XIX^e siècle, voir tout particulièrement ORAISON (A.) et MICLO (F.), "Les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (Des curiosités juridiques)", Recueil PENANT, 1974/1, pp. 136-170 et notamment pp. 142-148. Pour leur aspect physique et leur localisation dans la région sud-ouest de l'océan Indien, voir également Annexe II.

Des cinq îles Éparses, l'île Tromelin est assurément la terre la plus isolée dans la région de l'océan Indien occidental. C'est d'ailleurs la seule qui soit ancrée à l'extérieur du chenal de Mozambique. Dépourvu de plateau continental au sens géographique du terme et entouré dans sa périphérie immédiate de fonds abrupts (de l'ordre de 4 000 mètres de profondeur), ce caillou désertique émerge par 15° 53' de latitude Sud et 54° 31' de longitude Est au large de la côte orientale malgache et au nord-ouest de l'archipel des Mascareignes¹. Il est plus précisément situé à 450 kilomètres à l'Est sud-est du village d'Antalaha (Madagascar) et à moins de 560 kilomètres dans le Nord nord-ouest de la ville de Saint-Denis (La Réunion). Cet accident de la nature est probablement un lagon comblé par des dépôts coralliens qui a prospéré sur un haut-fond découvrant d'origine volcanique, vieux de quelque trois millions d'années.

Le récif de Tromelin se présente comme une base sablonneuse particulièrement modeste. Ce minuscule point sur les cartes marines s'étend en effet sur moins de 1 700 mètres du nord-ouest au sud-est dans sa plus grande dimension - une longueur par ailleurs variable au gré des apports par les vagues, les remous, les courants et les vents cycloniques de plus en plus forts en raison des changements climatiques - tandis que sa largeur extrême est inférieure à 700 mètres². Autant dire que l'océan est pratiquement visible de n'importe quel point du récif³. Sa superficie est de l'ordre d'un kilomètre carré avec quelques ares en plus ou en moins selon les saisons, les marées et le passage des tempêtes tropicales. L'îlot étant dépourvu de lagon protecteur, il est déconseillé de se baigner à Tromelin dans la mesure où la mer environnante est toujours agitée et, de surcroît, infestée de requins.

Vu du ciel, l'îlot a l'aspect d'un porte-avions entouré d'écumes et de sillages dessinés en permanence par la violence des vents et des courants, ou encore - selon Alain HOARAU - la forme d'une "amande" ⁴. Bas et sans relief, ce mini-désert inhospitalier se confond très facilement avec les nuages évoluant à basse altitude sur l'océan. Il est par suite très difficile à repérer à l'œil nu par le marin comme par l'aviateur : autant chercher une tête d'épingle dans une botte de foin. L'île Tromelin est par ailleurs ceinturée par une barrière de récifs coralliens particulièrement dangereux qui rendent le mouillage des navires et le débarquement du matériel toujours très délicats. Situé à une centaine de mètres du seul point possible de débarquement - une petite anse sablonneuse située au nord-ouest - par très beau temps et uniquement pour des embarcations légères, le point le plus élevé de ce grain de sable culmine à moins de sept mètres au-dessus des flots. Au temps de la marine à voile, corvettes, flûtes et frégates et autres vaisseaux redoutaient fort de le rencontrer sur leur route.

Par manque d'eau douce et raison des vents alizés du sud-est qui soufflent pratiquement toute l'année, aucune culture ou élevage n'est possible sur le récif de Tromelin. Son sous-sol ne renferme par ailleurs aucune richesse. Recouvert essentiellement de pourpiers, de veloutiers de mer et autres arbustes chétifs peu denses mais pouvant parfois atteindre deux mètres de hauteur, ce "confetti de l'Empire" est en fait un sanctuaire pour de petites colonies d'oiseaux de mer installées à demeure : frégates noires, fous à masques noirs (nichant à même le sol) et fous à pieds rouges (perchés sur les veloutiers). Il est enfin connu pour être un lieu de ponte privilégié pour les tortues marines à tête ronde de l'espèce *chelonina mydas*, plus couramment appelées tortues franches ou tortues vertes⁵.

¹ Voir à ce sujet CATTALA (L.), "Position géographique, valeur de la déclinaison magnétique et intensité de la pesanteur à l'îlot Tromelin", Bulletin de l'Académie Malgache, 1955, Tome XXXIII, p. 2.

² La zone économique exclusive française entourant le récif de Tromelin est de l'ordre de 280 000 kilomètres carrés.

³ Il existe toutefois dans la partie centrale de l'île une zone légèrement dépressionnaire qui empêche de voir l'océan.

⁴ Voir HOARAU (A.), Les îles éparses. Histoire et découverte, Azalées Éditions, La Réunion, 2002, p. 182.

⁵ Des rongeurs (rats et souris), des crabes et des pagures - crustacés décapodes plus connus sous le nom de bernard-hermite - complètent la faune de Tromelin.

Ainsi définie, cette plate-forme corallienne au climat tropical maritime n'a guère intéressé, pendant longtemps, que les spécialistes d'une faune et d'une flore limitées mais originales. Mais compte tenu de sa position géographique, Tromelin présente un intérêt incontestable sur le plan météorologique. Le récif constitue un poste avancé dans le réseau de protection contre les cyclones. C'est un "carrefour cyclonique" ou plus exactement un lieu de passage de la plupart des tempêtes et cyclones qui menacent chaque année pendant l'été austral l'archipel des Mascareignes ainsi que Madagascar et les îles Comores. Dans la région sud-ouest de l'océan Indien, l'écueil de Tromelin est d'ailleurs bien connu sous le nom de "l'île aux cyclones" ou de "Sentinelle de La Réunion" et il ne se passe guère d'été austral où il n'ait à souffrir de ces "météores" ¹.

La simple présentation physique de Tromelin permet ainsi de comprendre pourquoi il a été aisé d'assurer, dès 1975, une protection efficace de l'environnement terrestre et marin de ce récif ancré dans l'océan Indien occidental. Encore convient-il d'ajouter que les mêmes caractéristiques physiques peuvent s'appliquer à une deuxième composante des îles Éparses : l'archipel des Glorieuses (2).

2. L'archipel des Glorieuses

Français depuis sa prise de possession officielle effectuée le 23 août 1892 par le capitaine de vaisseau RICHARD, commandant le "Primauguet", l'archipel des Glorieuses émerge par 11° 35' de latitude Sud et 47° 18' de longitude Est. Ce groupe d'îlots apparaît d'abord comme étant le territoire le plus septentrional par rapport à l'ensemble des îles Éparses. Il est par ailleurs ancré dans une zone hautement stratégique pour la navigation maritime dès lors qu'il est posté en sentinelle à l'entrée nord du canal de Mozambique, devenu une des principales voies d'approvisionnement du monde occidental en ressources énergétiques à partir de 1967. Les îles Glorieuses se situent enfin à quelque 1 400 kilomètres au nord-ouest de Saint-Denis (La Réunion), à 260 kilomètres dans le nord-est de Mamoudzou (Mayotte) et à moins de 220 kilomètres dans l'Ouest nord-ouest de Diégo Suarez (Madagascar).

Entouré d'eaux très poissonneuses, cet archipel lilliputien comprend trois éléments constitutifs d'inégale importance, bien distincts mais appartenant au même plateau corallien et situés sur un axe orienté *grosso modo* du nord-est au sud-ouest. Il faut d'abord mentionner l'île Glorieuse proprement dite ou "Grande Glorieuse" - protégée par une barrière de corail - et l'île du Lys - encore parfois désignée la "Petite Glorieuse" - qui est isolée à une dizaine de kilomètres dans le nord-est. Enfin, entre ces deux terres principales mais à trois kilomètres environ de la Grande Glorieuse se dressent trois écueils rocheux recouverts d'une maigre végétation et appelés pour la circonstance les "Roches Vertes" ². L'ensemble de ces terres est entouré d'un large banc de sable partiellement asséché aux basses marées. Sa superficie est faible : elle n'atteint pas 7 kilomètres carrés.

Grossièrement arrondie, plate et sablonneuse, la Grande Glorieuse - où se trouvent toutes les installations humaines (civiles et militaires) ainsi que la piste d'atterrissage - mesure approximativement 3 kilomètres dans sa plus grande dimension. Abordable par la mer par des embarcations légères mais seulement par très beau temps, la Grande Glorieuse est un lieu de ponte non négligeable pour les tortues marines de l'espèce *chelonina mydas*. Elle sert également

¹ Voir tout particulièrement LACARRIEU (J.) et PAULIAN (R.), "Voyage à l'île des cyclones" (Tromelin), Revue de Madagascar, 1954, premier trimestre, pp. 43-54 et PLATON (P.), "À l'île Tromelin (sentinelle avancée sur la route des cyclones)", Revue de Madagascar, 1956, premier trimestre, pp. 46-57.

² Voir PLATON (P.), "Aux Glorieuses", Revue de Madagascar, 1954, deuxième trimestre, pp. 28-37. Voir également CALTEAU (J.-P.), "La découverte et la dénomination des îles Glorieuses dans l'Océan Indien (du XVe siècle au début du XIXe siècle)", Outre-Mers. Revue d'Histoire, Tome 93, 2^e semestre 2005, pp. 137-166.

de refuge à d'importantes colonies d'oiseaux de mer lors des périodes reproduction, notamment aux sternes fuligineuses ou hirondelles de mer. Elle abrite enfin une végétation arbustive parfois très dense comprenant des badamiers, des épineux, des filaos ou casuarinas, des palétuviers et des veloutiers de mer ainsi qu'une impressionnante cocoteraie implantée en son centre par un ressortissant français - Hyppolite CALTAUX - mais qui n'est plus exploitée depuis 1958. En forme de cœur et déserte, l'île du Lys est beaucoup plus petite : elle a un diamètre inférieur à 600 mètres. Enfin, les Roches Vertes - quasiment inaccessibles et à la superficie insignifiante - gisent à proximité de la Grande Glorieuse : terres plates mais toujours très apparentes, elles émergent de 2 mètres à peine au-dessus des flots¹. Quant au point culminant de cet archipel, il est situé sur l'île du Lys. Mais là encore tout est relatif : ce "sommet" n'atteint pas 15 mètres d'altitude.

Comme le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses ne renferme dans son sous-sol aucune richesse particulière. En raison de son exiguïté, ce bouquet d'îles est aujourd'hui dépourvu de populations humaines sédentaires et il est impropre à toute activité économique rentable. Cependant, ces caractéristiques physiques ne sont pas seulement communes au récif de Tromelin et à l'archipel des Glorieuses : elles concernent aussi les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India (3).

3. Les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India

Découverts ou repérés à plusieurs reprises dès le XVI^e siècle par des navigateurs ibériques - espagnols ou portugais - se rendant aux Indes en empruntant la traditionnelle "Route des Épices", ces territoires madréporiques au climat tropical tempéré constituent un groupe relativement homogène au sein des îles Éparses dès lors qu'ils présentent deux dénominateurs communs principaux.

D'abord, sur le plan historique, politique et juridique, les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ont été rattachés à la même époque à l'Empire colonial français². Ils le sont implicitement en vertu de la loi du 6 août 1896 déclarant - dans un "Article unique" - colonie française "l'île de Madagascar avec les îles qui en dépendent" ³, Peu de temps après, cette loi a été complétée par un acte officiel commun. Publié au JORF du 31 octobre 1897, cet acte de Gouvernement fait nommément mention de ces trois territoires insulaires et de leur prise de possession par la France⁴.

Ensuite, ces îlots inhabités présentent une très grande unité sur le plan géographique dans la mesure où ils sont ancrés à l'intérieur même du canal de Mozambique et pratiquement à mi-chemin entre la côte orientale de l'Afrique et le rivage occidental de Madagascar⁵. À ce titre, les îlots Juan de Nova et Europa et, dans une moindre mesure, le récif de Bassas da India ont présenté un certain intérêt sur le plan géostratégique à l'époque de la rivalité idéologique et

¹ La zone économique exclusive française entourant l'archipel des Glorieuses est de l'ordre de 48 350 kilomètres carrés.

² Avant leur annexion par la France, Europa et Juan de Nova ont servi de refuges à des pirates fuyant les marines royales.

³ Voir la "Loi déclarant Madagascar et les îles qui en dépendent colonie française" in J.O.R.F., 8 août 1896, p. 4557.

⁴ Cet acte commun est ainsi rédigé : "En exécution de la loi du 6 avril 1896 (la date exacte est en réalité celle du 6 août 1896), notifiée aux puissances et déclarant colonies françaises Madagascar et ses dépendances, le pavillon français a été planté sur les îles Juan-de-Nova (appelée aussi Saint Christophe), Europa et Bassas-da-India, situées dans le canal de Mozambique". Voir J.O.R.F., 31 octobre 1897, p. 6090. La prise de possession effective des trois îlots du chenal de Mozambique par la France a été réalisée au cours de l'année 1897 par le capitaine de frégate FORESTIER, commandant le croiseur de troisième classe "Le Fabert". Elle a eu lieu plus exactement le 18 février 1897 pour Juan de Nova, le 22 février 1897 pour Europa et le 22 août 1897 pour Bassas da India.

⁵ Pour une vue d'ensemble des îles du canal de Mozambique, voir DECARY (R.), "Les Satellites de Madagascar et l'ancienne navigation dans le Canal de Mozambique", Bulletin de l'Académie Malgache, 1937, Tome XX, pp. 53-72.

politique est-ouest et de la "chasse aux îles" dans l'océan Indien qui a opposé principalement l'Union soviétique et les États-Unis depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale jusqu'en 1991, date de l'effondrement de l'URSS en tant que super-Puissance et État fédéral. Ces étroites plates-formes madréporiques constituent en effet des observatoires privilégiés et donc des territoires très convoités sur l'ancienne "route des Épices" reconvertie en "autoroute des hydrocarbures" au lendemain de la seconde et durable fermeture du canal maritime de Suez, le 5 juin 1967. Cependant, en raison de leurs nombreuses spécificités, chacun de ces écueils ou rochers solitaires mérite quelques précisions.

Juan de Nova émerge par 17° 03' de latitude Sud et 42° 43' de longitude Est en plein milieu du chenal de Mozambique et dans sa partie la plus resserrée, à quelque 1 400 kilomètres dans l'Ouest nord-ouest de La Réunion, à environ 600 kilomètres au sud de Mayotte, 280 kilomètres des côtes orientales du continent africain et 200 kilomètres dans le sud-ouest du cap Saint-André (Madagascar). Des cinq bases dispersées autour de Madagascar, Juan de Nova - autrefois appelée île Saint-Christophe - est la terre française la plus proche de la Grande Ile : elle est en effet située à un peu moins de 150 kilomètres dans le nord-ouest de la ville de Tambohorano¹. Couverte d'arbres - essentiellement des filaos et quelques cocotiers - et abritant une importante colonie de sternes fuligineuses au moment de la reproduction, le récif de Juan de Nova mesure environ 6 kilomètres de la Pointe Hardy ou Pointe Ouest à la Pointe Patureau ou Pointe Est dans sa plus grande dimension tandis que sa largeur extrême ne dépasse pas 1 700 mètres. Sa superficie est de l'ordre de 5 kilomètres carrés². Protégée de tous côtés par une barrière madréporique et un vaste lagon peu profond mais très poissonneux, l'île est essentiellement constituée par des mamelons ou dunes de sable partiellement transformées en *beach-rock* (collines rocheuses) pouvant atteindre 8 à 10 mètres de hauteur. Contrairement aux autres îles Éparses qui ont une forme circulaire ou ovoïde, Juan de Nova est une terre allongée qui a l'aspect d'un croissant ou d'une "enclume couchée" reposant sur un immense platier corallien découvrant à basse mer. Depuis 1934, le récif possède enfin un "aérodrome" de secours dont la piste a été agrandie et élargie en 1978 pour permettre l'atterrissage des *Transall C-160* de l'Armée de l'Air ainsi qu'un phare optique sur pylône dont la "mise à feu" remonte au 12 février 1966³.

Europa émerge dans la partie la plus méridionale du canal de Mozambique par 22° 20' de latitude Sud et 40° 20' de longitude Est, soit à quelque 1 600 kilomètres dans l'ouest de La Réunion, 500 kilomètres des rivages du Mozambique, 600 kilomètres au sud de Juan de Nova et à moins de 300 kilomètres à l'Ouest sud-ouest du cap Saint-Vincent (Madagascar)⁴. Plutôt sauvage ou austère sur le plan physique, arrondie et basse, dans la mesure où elle culmine à moins de 12 mètres d'altitude, Europa a plus exactement - selon l'observation d'Alain HOARAU - "la forme d'un pentagone presque parfait"⁵. Reposant sur un vaste socle madréporique, cette terre sablonneuse a un diamètre de l'ordre de 7 kilomètres dans son axe nord-sud et 6 kilomètres dans le sens est-ouest. En voie de comblement et presque entièrement à sec à marée basse, un lagon intérieur peu profond et ouvert sur l'océan couvre le cinquième du récif dans sa partie nord-est et abrite pour l'essentiel une mangrove envahissante ainsi que de nombreux poissons et

¹ Un historien affirme que "l'îlot Juan de Nova était habité, à la fin du siècle dernier (c'est-à-dire à la fin du XIXe siècle), 8 mois sur 12, par des pêcheurs de tortues, sujets du roi Alidy de Maintirano". Voir RAJEMISA-RAOLISON (R.), Dictionnaire historique et géographique de Madagascar, Librairie Ambozontany, Fianarantsoa, Madagascar, 1966, p. 169.

² La zone économique exclusive française entourant l'îlot Juan de Nova est de l'ordre de 61 050 kilomètres carrés.

³ Voir TARDON (R.), "Juan de Nova. L'Éden avant Ève", Revue de Madagascar, 1954, troisième trimestre, pp. 25-36.

⁴ Le 24 décembre 1774, le navire anglais "Europa" reconnaît officiellement l'île qui porte aujourd'hui son nom et la distingue définitivement de sa voisine et cousine - Bassas da India - avec laquelle elle était jusque-là confondue par les navigateurs et géographes qui, pour cette raison, la qualifiaient parfois d'« île Flottante ». Voir DECARY (R.), précité, p. 63.

⁵ Voir HOARAU (A.), Les îles éparses. Histoire et découverte, Azalées Éditions, La Réunion, 2002, p. 207.

coraux¹. Avec une superficie avoisinant les 30 kilomètres carrés (lagon inclus), Europa est de très loin la plus vaste des îles Éparses². Plantée essentiellement de palétuviers en bordure du lagon intérieur, d'euphorbes arborescentes sur la majeure partie de l'île ainsi que de filaos, de sisals et de quelques cocotiers introduits par le Service météorologique de La Réunion, Europa abrite des rongeurs (rats et souris), des crabes, des pagures, des moustiques en très grand nombre ainsi qu'un important troupeau de chèvres adaptées à la vie halophile et vivant en toute liberté depuis la fin du XIXe siècle³. C'est enfin et surtout un lieu de passage pour certaines espèces d'oiseaux migrateurs - notamment les sternes fuligineuses (plusieurs centaines de milliers d'individus sur l'île au moment de la reproduction) et les flamants roses - et probablement le plus important site mondial de reproduction pour les tortues marines ou tortues vertes de l'espèce *chelonina mydas*.

Bassas da India enfin émerge dans la partie sud du canal de Mozambique et dans sa portion la plus large, par 21° 27' de latitude Sud et 39° 45' de longitude Est. Le récif corallien est situé à quelque 1 650 kilomètres à l'ouest de La Réunion, 450 kilomètres à l'est du cap Saint-Sébastien (Mozambique), à plus de 350 kilomètres dans l'Ouest nord-ouest de la ville de Morombe (Madagascar) et à moins de 120 kilomètres dans le Nord nord-ouest d'Europa. Des trois îlots français ancrés à l'intérieur du chenal de Mozambique, Bassas da India est à la fois la terre la plus exiguë, la plus inhospitalière et la plus éloignée de Madagascar. Sur le plan physique, elle se présente en effet comme un minuscule atoll en formation ayant la forme d'un cercle presque parfait et entièrement dénudé. Large de 100 à 300 mètres, la couronne de madrépores acérés isole de l'océan un lagon intérieur aux eaux bleu foncé, peu profond mais très poissonneux et encombré de têtes et de bancs de coraux. À marée basse, son diamètre mesure une douzaine de kilomètres⁴. Mais à marée haute et à l'exception de quelques rochers isolés de deux à trois mètres de hauteur qui restent toujours apparents à l'Est, au Nord et au Sud, l'îlot est recouvert par la mer d'une épaisseur peu importante : sa situation au ras des flots suffit à justifier le nom qui lui a été donné et qui a quelque peu varié au cours de siècles⁵. Inaccessible et inhabitable, le récif submersible de Bassas da India a constitué un danger redoutable pour la navigation sur la "Route des Épices" au temps de la marine à voile et des lampes à huile, c'est-à-dire à une époque où la position géographique de cet écueil corallien était encore fort approximative sur les cartes marines. De fait, des épaves de vaisseaux d'époques différentes témoignent, au voisinage de ce quasi haut-fond découvrant, de nombreux drames et naufrages⁶.

Pendant longtemps, le récif de Tromelin et les îlots français du canal de Mozambique n'ont offert que des avantages très limités en raison de leur isolement et de leurs dimensions réduites : à peine 50 kilomètres carrés pour l'ensemble des îles Éparses. Ces territoires insulaires sont tous dépourvus d'intérêt économique immédiat. D'abord, par manque d'eau douce et en raison des vents alizés qui soufflent pendant une grande partie de l'année, ils sont pour la plupart impropres à l'agriculture et à l'élevage⁷. De surcroît, leur sous-sol ne renferme, jusqu'à preuve du

¹ Voir notamment BERTHOIS (L.) et BATTISTINI (R.), "Étude sédimentologique de l'île Europa", Revue Géographique de Madagascar, 1969, n° 15, pp. 7-52.

² La zone économique exclusive française entourant l'îlot Europa est de l'ordre de 127 300 kilomètres carrés.

³ D'après les spécialistes, Europa serait la seule des îles Éparses à disposer d'une végétation indigène pratiquement intacte.

⁴ La zone économique exclusive française entourant l'îlot Bassas da India est de l'ordre de 123 700 kilomètres carrés.

⁵ Voir DECARY (R.), précité, pp. 62-63.

⁶ Voir notamment "Naufrage du Santiago sur les Bancs de la Juive, aujourd'hui Bassas da India, en 1585" in *Le Journal de l'île*, dimanche 4 février 2007, p. 15.

⁷ Il y a eu néanmoins au début du XXe siècle une plantation de sisal à Europa qui a été exploitée par des colons venus de La Réunion ainsi qu'une exploitation de coprah sur l'archipel des Glorieuses, mise en valeur par un Français également originaire de La Réunion. Mais ces activités économiques de type artisanal ont cessé, la première dès 1910 et la seconde en 1958, c'est-à-dire bien avant la création d'une réserve naturelle intégrale sur les îles Éparses en 1975.

contraire, aucune richesse particulière : il ne contient ni ressources énergétiques fossiles (charbon, gaz naturel, hydrocarbures) ni minerais¹. Tous ces éléments négatifs conjugués ont été évidemment propices à la mise en œuvre, à partir de 1975, d'une politique ambitieuse de protection de la faune et de la flore qui sont spécifiques à chacune des îles Éparses. Cependant, les cinq îles Éparses donnent à la France une zone économique exclusive (ZEE) non négligeable de l'ordre de 640 000 kilomètres carrés². Il faut par ailleurs mettre en exergue leur incontestable utilité dans un domaine technique qui est celui de l'observation météorologique.

Les quatre stations météorologiques - stations d'abord provisoires puis permanentes - implantées successivement à Europa en 1949, à Juan de Nova en 1953, à Tromelin en 1954 et à la Grande Glorieuse en 1955 participent à la veille météorologique planétaire à la suite des engagements internationaux pris par la France dans le cadre d'une importante organisation intergouvernementale à vocation universelle créée au lendemain de la Seconde Guerre mondiale : l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM)³. Ces plates-formes d'observation météorologiques rendent d'éminents services à l'ensemble des membres de la Communauté internationale en contribuant à l'établissement des prévisions atmosphériques qui sont indispensables pour assurer la sécurité de la navigation maritime et aérienne dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien. Leur mission principale consiste plus exactement à détecter la formation, l'intensité ainsi que la trajectoire souvent capricieuse des perturbations, dépressions, tempêtes et cyclones tropicaux plus ou moins intenses qui se forment chaque année pendant l'été austral (décembre-mars) et constituent des menaces redoutables pour les populations, les habitations, le bétail et les cultures de cette partie du monde⁴.

Concrètement, les postes d'observation établis sur les îles Éparses recueillent des renseignements techniques qui sont envoyés quotidiennement et tout au long de l'année au centre météorologique principal situé dans le quartier du Chaudron à Saint-Denis de La Réunion. Celui-ci agit par ailleurs en liaison constante avec les services météorologiques des États voisins indépendants de la région sud-ouest de l'océan Indien et notamment avec ceux des Comores, de Madagascar, de Maurice, du Mozambique ou des Seychelles sans que leurs budgets n'aient à en supporter - faut-il le souligner ? - les charges financières d'entretien ou de fonctionnement.

Cependant, la presse réunionnaise a évoqué, à partir de 1997, le désengagement progressif du personnel spécialisé - soit une douzaine de personnes - des trois stations météorologiques permanentes installées sur les îlots français du canal de Mozambique et leur complète automatisation pour des raisons autant financières que techniques⁵. De fait, le retrait des prévisionnistes est effectif à Juan de Nova depuis le 1^{er} avril 1999, à la Grande Glorieuse depuis le 22 juin 2000 et à Europa depuis le 26 septembre 2001⁶. C'est dire que le personnel de Météo France n'est plus maintenu en permanence qu'à Tromelin en raison de la position

¹ Il y a toutefois du guano à Juan de Nova dont le gisement a été exploité jusqu'en 1967 - dans des conditions artisanales et pour le moins discutables - par Hector PATUREAU, ancien consul de la France libre à l'île Maurice.

² Il convient d'ajouter que cette ZEE a une superficie avoisinant les 2 890 000 kilomètres carrés pour l'ensemble des dépendances françaises de la région océan Indien (îles Éparses, Mayotte, La Réunion et les TAAF). Voir notamment MANOUEVEL (M.), *Le territoire d'outre-mer des Terres australes et antarctiques françaises. Aspects de droit interne et aspects de droit international*, Éditions MONTCHRESTIEN, Paris, 2000, p. 160, note 257.

³ Voir l'arrêté n° 23/DGRF/01, "portant attribution de dénominations de sites et de lieux d'implantations administratives dans les petites îles françaises de l'océan Indien", in *Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion*, mai 1980, p. 44. La station météorologique permanente est ainsi désignée "Rosiers" à Europa, "Serge Frolov" à Tromelin, "Marcel Goulette" à Juan de Nova et "Gerald Martin" aux Glorieuses.

⁴ Pour assurer la sécurité de la navigation maritime dans les eaux environnantes qui sont très fréquentées, des phares optiques sont en service sur le récif de Tromelin depuis 1958, à Juan de Nova depuis 1966 et à Europa depuis 1994.

⁵ Voir DECLOITRE (L.), "Météo-France veut quitter Europa, Juan de Nova et Glorieuses. Débat sur la présence française dans les îles Éparses", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 9 septembre 1997, pp. 6-7.

⁶ Voir DUPUIS (A.), "Les météo quittent les îles Éparses", *Le Journal de l'île*, vendredi 2 novembre 2001, p. 13.

"stratégique" du récif qui est situé sur la route des cyclones qui menacent chaque année Madagascar et l'archipel des Mascareignes (La Réunion et Maurice)¹.

Afin de faciliter les liaisons avec le département de La Réunion, des pistes d'atterrissage pour avions légers de 1 100 à 1 300 mètres de long et de 20 à 30 mètres de large et des aires de stationnement ont été progressivement et sommairement aménagées sur le récif de Tromelin en 1954, à Europa en 1955, à Juan de Nova en 1978 ainsi qu'à la Grande Glorieuse en 1980. Depuis le 26 juin 1960, date d'accession à la pleine souveraineté de la Grande Ile de Madagascar, les liaisons aériennes sont assurées exclusivement entre le département de La Réunion et les quatre îlots abritant des stations météorologiques par des *Transall C-160* de la base aérienne 181 "Lieutenant Roland Garros" de Gillot (La Réunion)². La quasi-totalité du soutien logistique des îles Éparses pour le transport des missionnaires civils et militaires, les vivres et les divers matériels est donc assurée au départ de La Réunion par ces avions de l'Armée de l'Air et - trois ou quatre fois par an - par des bâtiments de la Marine Nationale basés au Port de la Pointe des Galets (La Réunion) et dans le gigantesque lagon de Mayotte. Ces navires de guerre sont également responsables de la surveillance des eaux territoriales et de la vaste zone économique exclusive française établie dans cette partie du monde en 1978.

Ces précisions techniques étant données sur chacune des îles Éparses, il apparaît dès lors utile de présenter les mesures spectaculaires prises par la France à partir de 1975 pour assurer la protection de la faune et de la flore terrestres et marines spécifiques au récif de Tromelin, à l'archipel des Glorieuses et aux îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India (III). Il apparaît également approprié de préciser le régime juridictionnel et législatif applicable sur chacun de ces territoires insulaires depuis l'entrée en vigueur de la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer" (II). Mais au préalable, il est nécessaire de préciser la position juridique exacte occupée par les îles Éparses dans la "France du grand large" au lendemain du vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, "relative à l'organisation décentralisée de la République" (I).

I. La place des îles Éparses dans l'ordonnement juridique ultramarin

Une question essentielle et lancinante s'impose tout naturellement en ce début de XXI^e siècle : où faut-il placer exactement le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India dans l'ordonnement juridique positif de la France périphérique ? En vérité, il est bien difficile d'apporter une réponse à une telle interrogation dans

¹ Le personnel de la station installée sur le récif de Tromelin est réduit au minimum pour des raisons financières. Il comprend normalement deux observateurs météorologistes et deux aides-météos ou manœuvres contractuels qui sont en principe recrutés dans le département de La Réunion pour assurer l'entretien des locaux et du matériel. Construits près de l'extrémité nord-ouest et fermés par des hublots parfaitement étanches, les locaux en dur de la station d'observation comprennent un bâtiment technique et de logement du personnel, une cuisine, un magasin de vivres, une citerne d'eau potable et un abri de gonflement de ballons de radiosondage. Capables de résister à des vents de l'ordre de 280 km/heure, deux éoliennes complètent le dispositif : elles ont été installées sur le récif - l'une en 1983, l'autre en 1984 - pour assurer au moindre coût l'indépendance énergétique de la station météorologique. Pour être tout à fait complet et à jour dans cette étude, il convient de préciser que les techniciens ont quitté la station de Tromelin de façon temporaire le 3 août 2007 afin de permettre la restauration des équipements de base qui étaient pour la plupart vétustes ou hors d'usage. Certes, après leur remise en état, ces techniciens sont revenus à Tromelin à partir du 1^{er} avril 2008. Mais d'ores et déjà, des projets d'automatisation complète de la station météorologique sont envisagés. Voir FORTIER (J.-N.), "Avis de tempête sur Météo-France", *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 4 juin 2008, p. 3.

² Voir notamment HOARAU (A.), *L'aviation à La Réunion. Une page de notre histoire*, L'Imprimerie-Librairie CAZAL, Saint-Denis de La Réunion, 1984, pp. 161 et 172.

la mesure où, contrairement aux autres dépendances ultramarines de la République, le nom des îles Éparses n'a pas été gravé dans le marbre de la Charte fondamentale française par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ¹.

L'article additionnel 72-3 de la Constitution du 4 octobre 1958 se veut pourtant exhaustif dans la mesure où il procède pour la première fois à l'énumération de dix collectivités territoriales ultramarines ou assimilées, dont les TAAF. En voici la liste officielle en 2003 : "La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités" (alinéa 2). "Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII" (alinéa 3). "La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises" (alinéa 4)². Après avoir définitivement éliminé la catégorie des "territoires d'outre-mer" (TOM) dont l'existence remontait au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Constituant de 2003 range désormais la plupart des collectivités territoriales de la France ultramarine dans la catégorie traditionnelle des "départements d'outre-mer" (DOM) ou dans la catégorie nouvelle des "collectivités d'outre-mer" (COM).

À la suite de cette remarque générale, notre problématique est davantage affinée : il importe ainsi de connaître aujourd'hui la place exacte occupée par le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India par rapport au nouveau binôme constitutionnel DOM-COM, désormais consacré par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (B). Cependant, afin d'avoir une vue exhaustive de la question, il convient au préalable de mettre l'accent sur le statut singulier de "territoires résiduels de la République française" attribué aux îles Éparses de la zone sud-ouest de l'océan Indien au cours de la période qui va de l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 jusqu'à la mise en œuvre de la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer" (A).

A) Le statut singulier de "territoires résiduels de la République française" attribué aux îles Éparses de 1960 à 2007

Pourquoi l'article additionnel 72-3 de la Charte fondamentale de la République ne fait-il pas mention des îles Éparses qui sont pourtant placées par l'histoire sous la souveraineté de la France ? Pourquoi cet oubli qui a pu donner lieu à certaines exégèses ou critiques doctrinales ? En vérité, plusieurs raisons sont invoquées. Certaines sont d'ordre interne et d'autres d'ordre international.

Ainsi, le premier argument consiste à dire que le Constituant de 2003 a pu hésiter à graver dans le marbre de la Constitution le nom de dépendances ultramarines dont le statut international est précaire. Faut-il en effet rappeler que le statut de territoire français attribué aux îles Éparses est contesté au plan international avec plus ou moins d'ostentation par certains États riverains de l'océan Indien et notamment par l'État mauricien qui n'a pas hésité - lui - à graver le nom de Tromelin dans sa propre Charte constitutionnelle ? Ce statut est également remis en cause par Madagascar qui revendique officiellement les quatre îlots ancrés dans le canal de

¹ Voir la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, "relative à l'organisation décentralisée de la République", in J.O.R.F., 29 mars 2003, pp. 5568-5570. Voir également ORAISON (A.), "La révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et les incidences de la nouvelle décentralisation dans les départements d'outre-mer (Le déclin programmé de la notion de D.O.M. en Amérique et la regrettable exception de la région monodépartementale de La Réunion dans l'océan Indien)", R.R.J.D.P., 2003/2, pp. 1337-1367.

² Voir la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, "relative à l'organisation décentralisée de la République", in J.O.R.F., 29 mars 2003, p. 5569.

Mozambique à partir de 1972¹. De fait, le litige franco-malgache a juridiquement pris naissance lorsque le statut des îles Éparses a été modifié unilatéralement par la France quelques semaines avant la proclamation de l'indépendance de Madagascar, intervenue le 26 juin 1960. Les autorités politiques d'Antananarivo font remarquer que depuis leur intégration dans l'Empire colonial français et jusqu'à la veille de l'accession à la pleine souveraineté de la Grande Ile, la gestion administrative des îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India avait presque toujours relevé des autorités françaises de la collectivité territoriale de Madagascar².

Cependant, ce premier argument n'est nullement pertinent dans la mesure où le Constituant de 2003 a bien gravé dans le marbre de la Loi fondamentale de la République le nom de Mayotte qui est pourtant officiellement revendiqué par la République des Comores depuis le 6 juillet 1975.

En vérité, l'argumentation qui nous paraît la plus convaincante est d'ordre interne. Elle consiste à dire que le Constituant de 2003 n'a pas voulu graver dans le marbre de la Charte suprême de la Ve République le nom de territoires ultramarins qui n'ont pas le statut de collectivités territoriales ou d'entités assimilées (TAAF). C'est précisément le cas des îles Éparses du canal de Mozambique et du récif de Tromelin. Faute de population humaine fixe et en raison de leur exigüité ainsi que de leurs grandes dispersions les uns par rapport aux autres, ces îlots ne constituent pas alors une collectivité territoriale autonome³. De même, avant l'entrée en vigueur de la loi ordinaire du 21 février 2007, aucun des cinq îlots n'est incorporé dans une collectivité territoriale française existante.

Ainsi, depuis leur excision de la Grande Ile par le décret du 1^{er} avril 1960 et jusqu'à la mise en œuvre de la loi du 21 février 2007, les îles Éparses n'ont pas de statut juridique bien déterminé dans la mesure où elles ne sont plus rattachées à une collectivité territoriale française. Néanmoins, un certain nombre de mesures administratives les concernant ont été prises. Nous les précisons en présentant tour à tour leur singulier statut interne (a) et les autorités compétentes pour leur gestion (b).

a - Les îles Éparses : des îlots dépourvus du statut de collectivité territoriale de 1960 à 2007

Le statut administratif original qui a été attribué aux îles Éparses pendant plus de quarante-six ans est directement lié au contentieux franco-malgache sur les îlots du canal de Mozambique qui est le plus ancien de tous les différends opposant la France - en tant qu'ancienne Puissance coloniale - à un État indépendant riverain de l'océan Indien occidental. Plus précisément, le litige a pris naissance à la veille de l'indépendance de la Grande Ile - effective au 26 juin 1960 - lorsque le Gouvernement de Paris a unilatéralement et nommément détaché par un décret du 1^{er} avril 1960 les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India du territoire de la République autonome de Madagascar afin de les placer sous l'autorité directe du ministre de la France d'outre-mer.

¹ Pour sa part, la revendication de la République des Comores sur l'archipel des Glorieuses remonte à 1980. Mais elle a toujours été platonique.

² Concernant le statut administratif des îles Éparses avant l'accession à l'indépendance de Madagascar, intervenue le 26 juin 1960, voir notamment ORAISON (A.) et MICLO (F.), "Les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (Des curiosités juridiques)", Recueil PENANT, 1974/1, pp. 136-170 et notamment pp. 143-152.

³ La même remarque concerne Clipperton, un îlot ancré dans le Pacifique au large des côtes occidentales du Mexique. Définitivement placé sous la souveraineté de la France depuis une sentence arbitrale rendue le 28 janvier 1931 par le Roi d'Italie Victor-Emmanuel III dans un différend qui opposait la France et le Mexique, le récif de Clipperton n'est intégré dans aucune collectivité territoriale française ultramarine. Voir la "sentence arbitrale rendue au sujet du différend relatif à la souveraineté sur l'île de Clipperton" in R.S.A., II, pp. 1108-1111 et R.G.D.I.P., 1932/1, pp. 129-132.

Avant même la fin des négociations diplomatiques relatives à l'accession à l'indépendance de la Grande Ile qui devaient aboutir aux premiers accords franco-malgaches de coopération du 2 avril 1960¹, un nouveau statut interne a été conféré *in extremis* aux îles Éparses par un décret en date du 1^{er} avril 1960. Celui-ci est "relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France". Cependant, cet acte administratif - au demeurant très contestable au regard du droit international coutumier de la décolonisation² - ne donne que de brèves indications. Son article 1^{er} est ainsi rédigé : "Les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India sont placées sous l'autorité du ministre chargé des départements d'outre-mer et des territoires d'outre-mer"³.

Dès à présent, une triple remarque s'impose sur le plan juridique. D'abord, c'est la première fois - à notre connaissance - qu'un texte réglementaire affirme expressément la souveraineté de la France sur le récif de Tromelin depuis sa découverte par le navire français "La Diane", le 11 août 1722. De même, c'est la première fois qu'un décret cite ensemble les cinq îlots dispersés autour de Madagascar. Le décret du 1^{er} avril 1960 qui confie directement l'administration des îlots au ministère de la France d'outre-mer est enfin extrêmement laconique. Dans son article 2, il reconnaît néanmoins au ministre responsable la possibilité de "confier leur administration à l'un des fonctionnaires relevant de son département". En vertu de cette disposition et jusqu'en 2005, le préfet de La Réunion a été désigné à titre personnel - *intuitu personae* - pour administrer les îles Éparses. Un arrêté en date du 19 septembre 1960 (non paru au Journal Officiel) dispose en effet ce qui suit, dans son article 1^{er} : "Jusqu'à une date qui sera fixée par un arrêté ultérieur, l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India est confiée au préfet du département de La Réunion en tant que délégué du Gouvernement de la République. À ce titre, le préfet relève directement du ministre d'État"⁴.

Faut-il en outre préciser, pour appréhender les développements suivants, que le décret du 1^{er} avril 1960 et son arrêté d'application du 19 septembre 1960 sont toujours en vigueur à la veille comme au lendemain du vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ? Dès lors, on peut comprendre, dans ce contexte particulier, la réticence du Constituant à inscrire le nom des îles Éparses dans la nomenclature officielle des dépendances ultramarines de la République française dans la mesure où ces petits territoires insulaires ou archipélagiques ne sont plus rattachés depuis 1960 à une collectivité territoriale de la République. Ce constat mérite toutefois une série d'observations complémentaires. Les voici.

D'une manière panoramique, il apparaît que le récif de Tromelin et les îles Éparses du canal de Mozambique relèvent depuis leur annexion par le Gouvernement de Paris et jusqu'à nouvel ordre de la souveraineté exclusive de la France. Cependant, aucune disposition de nature constitutionnelle ne les concerne spécialement. Depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 et jusqu'au vote de la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et

¹ Voir le décret n° 60-627 du 30 juin 1960, portant publication des premiers accords de coopération franco-malgaches du 2 avril 1960, *in* J.O.R.F., 2 juillet 1960, pp. 5968-5969.

² À ce sujet, le Gouvernement d'Antananarivo a fait observer que le démembrement du territoire de la République malgache été réalisé par surprise par le décret du 1^{er} avril 1960, c'est-à-dire sans l'accord préalable des populations malgaches ou de leurs représentants et au mépris du principe de l'intégrité territoriale des entités coloniales qui est depuis longtemps un principe fondamental du droit international coutumier de la décolonisation. Cependant, depuis quelques années, le contentieux franco-malgache sur les îles Éparses a quelque peu évolué. À partir de 1981, le Gouvernement malgache a en effet décidé de mettre sous le boisseau le problème de l'appartenance des îlots du canal de Mozambique en n'exigeant plus que la question de leur statut international soit discutée à l'Assemblée générale des Nations unies comme il avait pris l'habitude de le faire depuis 1979. Par ailleurs, il avait déjà renoncé - dès 1978 - à ses prétentions sur le récif de Tromelin au profit de Maurice.

³ Voir le décret n° 60-555 du 1^{er} avril 1960, "relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France", *in* J.O.R.F., 14 juin 1960, p. 5343.

⁴ Voir l'arrêté du 19 septembre 1960, "relatif à l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India", *in* Bulletin Officiel du ministère des D.O.M.-T.O.M., 1960, n° 15, p. 95.

institutionnelles relatives à l'outre-mer", ces îlots n'entrent en effet dans aucune catégorie de collectivités territoriales définies au Titre XII de la Charte constitutionnelle de la Ve République. En vérité, leur originalité sur le plan statutaire se manifeste par deux traits négatifs majeurs.

D'abord, le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ne sont administrés par le préfet du département de La Réunion qu'en tant que "délégué du Gouvernement de la République", pour reprendre la terminologie de l'arrêté du 19 septembre 1960. C'est dire que les îles Éparses ne sont intégrées dans aucune collectivité territoriale française de l'océan Indien occidental. Elles ne sont intégrées ni dans une des 24 communes de La Réunion, ni dans le département d'outre-mer de La Réunion (DOM), ni *a fortiori* dans la région d'outre-mer de La Réunion (ROM). Pour l'ensemble des forces doctrinales et notamment pour le professeur François LUCHAIRE, il est clair - il écrit à ce sujet en 1992 - que ces "îles ne font ... partie ni du département ni de la région de La Réunion" ¹.

Certes, le Gouvernement français aurait pu prendre une décision énergique en intégrant - dès 1960 - les îles Éparses dans la catégorie traditionnelle des départements d'outre-mer (DOM). Il aurait pu en effet les rattacher à La Réunion afin de consacrer des liens de plus en plus étroits qui existent entre le département français de l'océan Indien et les différents îlots. Néanmoins, cette solution n'est pas sans présenter de graves inconvénients. Dans la mesure où la collectivité territoriale de rattachement change de statut, les îlots qui y sont rattachés subissent normalement le même sort en application du principe bien connu dans tous les ordonnancements juridiques selon lequel "l'accessoire suit la condition du principal" (*accessorium sequitur principale*). Les autorités françaises auraient alors couru le risque de se retrouver un jour dans la même situation qu'en 1960 face aux revendications d'indépendance des autorités malgaches.

Ensuite, faute de populations sédentaires et donc de citoyens-électeurs, les îles Éparses ne constituent à l'origine ni une commune, ni un DOM, ni une ROM, ni *a fortiori* un TOM ou une collectivité territoriale "à statut particulier" ². Certes, une autre solution radicale aurait pu consister à ériger les îles Éparses - dès 1960 - en une collectivité territoriale autonome. Dans cette hypothèse, les cinq bases madréporiques dispersées autour de Madagascar auraient pu alors former un TOM doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. À l'occasion et dans une large mesure, le Parlement aurait pu s'inspirer du statut juridique des TAAF tel qu'il est fixé par la loi du 6 août 1955 ³. Cependant, le caractère désertique des différents îlots, leur isolement géographique, leur extrême exigüité et surtout l'absence de populations humaines autochtones ou permanentes ne pouvaient justifier une solution aussi tranchée. En vérité, il aurait mieux valu assurer leur intégration dans une collectivité territoriale existante de l'océan Indien. Une telle solution aurait certainement été moins ambitieuse mais plus réaliste que la précédente.

Au terme de cette analyse, les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India sont bien - entre 1960 et 2007 - des "territoires résiduels de la République française" ou encore des dépendances ultramarines dépourvues de statut déterminé ⁴. Ces îles représentent ainsi des "curiosités juridiques" qui se situent en marge du cadre institutionnel

¹ Voir LUCHAIRE (F.), "Le statut constitutionnel de la France d'outre-mer", A.J.D.A., 20 septembre 1992, p. 543.

² Voir à ce sujet BERINGER (H.), "Outre-Mer. Nouvelle-Calédonie. Terres Australes et Antarctiques Françaises. Îles Éparses de l'océan Indien et Clipperton", Éditions du Juris-Classeur, 2003, Fascicule 473 (à jour au 23 avril 2003), p. 6.

³ Voir la loi n° 55-1052 du 6 août 1955, "conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises", in J.O.R.F., 9 août 1955, p. 7979.

⁴ Faute de populations humaines autochtones ou permanentes, les îles Éparses ne pourront jamais également être érigées en État indépendant. Prévu dès l'origine de la Ve République par l'alinéa 3 de l'article 53 de la Constitution du 4 octobre 1958, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes y est donc inopérant.

français existant et en dehors - ainsi que le souligne une circulaire du Premier ministre en date du 21 avril 1988 - de l'Union européenne et du droit communautaire, tant originaire que dérivé ¹.

Certes, il est acquis que les îles Éparses ne constituent pas une collectivité territoriale autonome ou ne sont incluses dans aucune collectivité territoriale existante depuis l'entrée en vigueur du vénérable décret du 1^{er} avril 1960. Néanmoins, le Constituant de 2003 aurait pu inscrire nommément dans la Loi fondamentale de la Ve République - au moins à titre conservatoire - les cinq îlots de l'océan Indien occidental ainsi que Clipperton, un récif ancré dans le Pacifique au large des côtes occidentales du Mexique et qui se trouve aujourd'hui dans une situation juridique particulière ². Son article additionnel 72-3 n'aurait pas été surchargé par un alinéa 5 qui aurait pu être rédigé de la manière suivante : "Les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India ainsi que le récif de Clipperton sont des parties intégrantes de la République" ³.

Une dernière remarque générale s'impose : si les îles Éparses sont incontestablement des "territoires résiduels de la République" au cours de la période 1960-2007, elles ne sont pour autant dépourvues d'une organisation particulière. Établie par le décret du 1^{er} avril 1960, la structure administrative insolite des cinq îlots a en effet été complétée à plusieurs reprises. Le texte réglementaire qui confiait dans son article 1^{er} leur administration au ministère de la France d'outre-mer était sans doute lapidaire. Mais il reconnaissait en même temps au ministre responsable la possibilité de "confier leur administration à l'un des fonctionnaires relevant de son département" (article 2). Or, cette possibilité a été très tôt mise en œuvre. Dès lors, il importe de préciser les autorités compétentes pour la gestion des îles Éparses (b).

b - Les autorités administratives compétentes pour la gestion des îles Éparses entre 1960 et 2007

Au moment de prendre sa décision, le ministre de la France d'outre-mer avait le choix entre deux solutions diamétralement opposées. D'abord, il aurait pu désigner un membre de son administration centrale qui aurait exercé ses fonctions depuis Paris. Mais une solution aussi centralisatrice ou jacobine ne fut pas retenue. Malgré l'éloignement des îles Éparses les unes par rapport aux autres, il a semblé plus opportun de maintenir le centre de leur administration commune sur une terre française de la zone sud-ouest de l'océan Indien.

Le ministre compétent avait alors la possibilité de désigner comme administrateur des îlots le préfet du département de La Réunion (DOM) ou le haut-commissaire de la République française aux Comores qui avaient à l'époque le statut de territoire d'outre-mer (TOM) ⁴. La

¹ Voir la circulaire du 21 avril 1988, "relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer, à la consultation des assemblées locales de l'outre-mer et au contreseing des ministres chargés des D.O.M.-T.O.M.", *in* J.O.R.F., 24 avril 1988, p. 5456.

² "Portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", la loi ordinaire du 21 février 2007 définit le nouveau statut du récif de Clipperton. Après avoir abrogé dans son article 14 le décret du 12 juin 1936 qui était relatif au "rattachement de l'île de Clipperton au Gouvernement des établissements français de l'Océanie", la loi décide que ce récif est désormais régi par la loi du 6 août 1955, actualisée et rebaptisée pour la circonstance : "Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton". En vertu de l'article 9 de ce dernier texte législatif, ainsi mis à jour sous un titre II intitulé "Statut de l'île de Clipperton", il est décidé ce qui suit : "L'île de Clipperton est placée sous l'autorité directe du Gouvernement" (alinéa 1^{er}). Voir J.O.R.F., 22 février 2007, p. 3242.

³ Faut-il à l'occasion souligner que les responsables politiques de Port-Louis n'ont pas hésité, pour leur part, à inscrire *nommément* dans la Constitution de l'île Maurice le récif de Tromelin et l'archipel des Chagos pourtant placés respectivement et jusqu'à nouvel ordre sous la souveraineté de la France et de la Grande-Bretagne ?

⁴ En 1960, le Gouvernement de Paris aurait pu encore confier l'administration des îles Éparses à l'administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Les distances considérables qui séparent les îles Éparses de la zone sud-ouest de l'océan Indien des territoires des TAAF ne sont pas en effet des inconvénients insurmontables. Faut-il préciser que les TAAF comprennent elles-mêmes des éléments fort disparates et très

logique eût voulu que le second fût choisi dans la mesure où les îlots sont pour la plupart plus proches de l'archipel des Comores que de l'île de La Réunion. Mais cette solution fut écartée, vraisemblablement pour des raisons d'ordre politique. C'est finalement le préfet de La Réunion qui a été désigné - à titre provisoire - pour administrer les îles Éparses.

Deux justifications principales d'ordre politique et technique peuvent en l'espèce être avancées. D'une part, La Réunion représente le territoire de l'océan Indien occidental le plus intégré dans la France d'outre-mer depuis le vote de la loi de départementalisation du 19 mars 1946. D'autre part, les services météorologiques français de la zone sud-ouest de l'océan Indien - c'est-à-dire en fait les principaux utilisateurs des îlots sur le plan civil - ont été rattachés à celui de La Réunion peu après l'accession à l'indépendance de Madagascar en 1960.

Le préfet de La Réunion a par ailleurs été désigné à titre personnel - *intuitu personae* - pour administrer les îles Éparses. Un arrêté en date du 19 septembre 1960 dispose en effet dans son article 1^{er} : "Jusqu'à une date qui sera fixée par un arrêté ultérieur, l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India est confiée au préfet du département de La Réunion en tant que délégué du Gouvernement de la République (c'est nous qui soulignons ce lambeau de phrase). À ce titre, le préfet relève directement du ministre d'État"¹. L'arrêté du 19 septembre 1960 apparaît à cet égard comme une simple mesure de déconcentration administrative au profit du préfet de La Réunion. De fait, une circulaire non publiée du ministère de la France d'outre-mer souligne à la même époque que le choix ainsi opéré par le Pouvoir central ne saurait en aucun cas être interprété comme une intégration des îlots dans le département français de l'océan Indien².

Ainsi compris, l'arrêté du 19 septembre 1960 est tout à fait original dans la mesure où il consacre le principe scellien du dédoublement fonctionnel. Depuis son entrée en vigueur et jusqu'à la mise en œuvre de l'arrêté du 3 janvier 2005, une même autorité publique française en poste à Saint-Denis de La Réunion a en effet exercé des responsabilités administratives sur deux catégories de terres insulaires ultramarines distinctes ancrées dans la zone sud-ouest de l'océan Indien. Le préfet de La Réunion a principalement administré un département d'outre-mer et accessoirement les cinq îles Éparses "en tant que délégué du Gouvernement de la République". Le système mis en place à l'époque n'était pas dépourvu d'intérêt dans la mesure où il permettait de maintenir sans difficulté ces îlots au sein de la République française dans l'hypothèse où l'île de La Réunion aurait changé de statut pour accéder à un régime d'autonomie interne plus ou moins étendu ou, à la limite, à la pleine souveraineté internationale.

Une douzaine d'années plus tard, un arrêté en date du 16 mars 1972 est venu à la fois confirmer et compléter celui du 19 septembre 1960. Il précise en effet que le chef du service

éloignés les uns par rapport aux autres ? Ainsi, plusieurs milliers de kilomètres séparent la terre Adélie - un étroit fragment du continent Antarctique - des archipels Crozet et Kerguelen ainsi que des îles Saint-Paul et Amsterdam. Ces terres dispersées sont néanmoins regroupées au sein d'une même collectivité territoriale à partir de 1955. La solution qui aurait pu être prise dès 1960 vient d'ailleurs d'être finalement retenue par l'arrêté précité du 3 janvier 2005. Dans son article 1^{er}, ce texte dispose en effet : "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". Voir J.O.R.F., 18 janvier 2005, p. 798.

¹ Voir l'arrêté du 19 septembre 1960, "relatif à l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India", in Bulletin Officiel du ministère des D.O.M.-T.O.M., 1960, n° 15, p. 95.

² La Guadeloupe est en fait le seul département d'outre-mer à posséder de véritables dépendances. Concrètement, celles-ci sont des petits territoires insulaires bien distincts de l'île principale, tous ancrés dans sa périphérie immédiate et intégrés dans ce département du bassin caribéen sur le double plan statutaire et administratif. Il s'agit plus précisément de la Désirade, de Marie-Galante, de la Petite Terre, des Saintes et de quelques écueils ou rochers isolés et toujours inhabités. Anciennement rattachées à la Guadeloupe dite "continentale", les petites îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ont désormais le statut de collectivités d'outre-mer (COM) en vertu des articles 4 et 5 de la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer". Voir J.O.R.F., 22 février 2007, respectivement pp. 3149-3168 et pp. 3168-3187.

météorologique en poste à Saint-Denis de La Réunion est "chargé des fonctions d'adjoint au délégué du Gouvernement de la République pour l'administration de ces îles" ¹. De fait, ce choix est pleinement justifié car nul ne connaît mieux les petites îles françaises de l'océan Indien occidental et du canal de Mozambique que le chef de service météorologique du département de La Réunion. Cet agent est en effet en contact direct avec ces îlots qui, pour la plupart, abritent une station météorologique permanente. Le choix effectué est par ailleurs dans le prolongement d'un arrêté non publié en date du 13 avril 1962, "supprimant la délégation générale de la Météorologie nationale dans l'océan Indien" - installée à l'origine à Tananarive (Madagascar) - et plaçant sous l'autorité du chef du service météorologique du département de La Réunion "les stations météorologiques des îles Europa, Glorieuses, Juan de Nova et Tromelin" (article 2).

Ainsi, depuis le 16 mars 1972 et jusqu'au 3 janvier 2005, il a existé deux autorités administratives hiérarchisées en poste à Saint-Denis de La Réunion pour la gestion des différents îlots. Ces autorités ont par ailleurs exercé les pouvoirs de la République sans l'assistance d'une assemblée délibérante élue, faute de citoyens pour en désigner les membres.

Mais après quarante-cinq ans de bons et loyaux services, ce schéma qui semblait immarcescible - dès lors qu'il fonctionnait à la satisfaction générale - a été modifié sur un point précis qui est loin d'être négligeable. En prenant lui aussi expressément appui sur le décret du 1^{er} avril 1960 comme l'avait fait l'arrêté du 19 septembre 1960, un nouvel arrêté en date du 3 janvier 2005 a été édicté. Dans son article 1^{er}, ce texte dispose en termes laconiques ce qui suit : "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" ². Le mécanisme de dédoublement fonctionnel qui existe depuis 1960 est bien maintenu. Mais il joue désormais au profit du seul préfet des TAAF ³.

Dès lors, la question principale est la suivante : comment peut-on expliquer, dans un premier temps, le remplacement du préfet de La Réunion par celui des TAAF pour la gestion administrative des îles Éparses ? D'emblée, on pourrait penser que le préfet de La Réunion est déjà fort occupé avec les problèmes qui se posent dans sa région monodépartementale, assurément la plus peuplée de la France ultramarine. Il est néanmoins possible d'avancer d'autres arguments certainement plus convaincants.

On peut justifier cette "redistribution des cartes" en 2005 par le fait que les diverses composantes des TAAF sont confrontées - à l'exception du territoire antarctique de la terre Adélie - aux mêmes problématiques que les îles Éparses. Les premières et les secondes présentent en effet de nombreuses similitudes. D'abord, ce sont des terres insulaires à la fois très isolées les unes par rapport aux autres, dispersées dans l'océan Indien et souvent difficiles d'accès par la voie maritime. Ces territoires sont également dépourvus de populations humaines autochtones ou permanentes. Tous sont enfin des milieux extrêmement fragiles en raison de leur faune et de leur flore spécifiques. Inexploités sur le plan économique à l'exception de la pêche hauturière, ces territoires posent enfin des problèmes communs d'ordre logistique et environnemental tout en étant des zones où la recherche scientifique est active et même prioritaire depuis deux ou trois décennies. Ce n'est pas un hasard si ces terres insulaires ou archipélagiques sont toutes aujourd'hui classées en réserves naturelles : les îles Éparses depuis un

¹ Voir l'arrêté du 16 mars 1972, "relatif à l'administration des îles Europa, Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova et Bassas da India", in J.O.R.F., 28 mars 1972, p. 3163 et Bulletin Officiel des D.O.M.-T.O.M. et du Sahara, 1972, n° 2, p. 24.

² Voir l'arrêté du 3 janvier 2005, "relatif à l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (îles Éparses)", in J.O.R.F., 18 janvier 2005, p. 798.

³ Voir ORAISON (A.), "Le préfet des Terres australes et antarctiques françaises : un nouveau responsable de la protection de l'environnement sur les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India", R.J.P.É.F., 2006/1, pp. 120-151.

arrêté préfectoral qui remonte au 18 novembre 1975¹ et les "Terres australes françaises" en vertu d'un décret en date du 3 octobre 2006².

Ainsi, pour Michel CHAMPON, premier préfet en titre des Terres australes et antarctiques françaises et nouvel administrateur du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India, la réponse à la question posée est rationnelle : il y a manifestement "des cousinages administratifs et donc une vraie cohérence" à la solution consacrée par l'arrêté du 3 janvier 2005³.

En raison de leur exigüité, de leur isolement et de leur caractère désertique, l'administration générale des îles Éparses ne soulève guère de difficultés. À vrai dire, elle se limite à fort peu de chose. Comme par le passé, le préfet des TAAF doit veiller à ce que la souveraineté de la France sur chacun de ces territoires lilliputiens soit respectée en toutes circonstances par les Puissances étrangères et notamment par les États revendiquants : Madagascar et Maurice. À cette fin, il doit périodiquement visiter les différents îlots et assurer leur sécurité. À l'occasion, il importe de préciser que, sur le plan militaire, les îles Éparses relèvent du général commandant supérieur des Forces Armées dans la Zone Sud de l'Océan Indien (FAZSOI) et font partie de la zone de Défense Sud⁴. Par voie d'arrêté, le préfet des TAAF attribue également des licences de pêche à des navires français ou étrangers dans les zones économiques exclusives entourant les îles Éparses⁵. Il convient par ailleurs de mettre en exergue un cas intéressant d'acte d'administration. Il concerne la protection de la nature sur les îlots ou groupes d'îlots qui possèdent une flore et une faune originales. Afin de protéger l'une et l'autre, le délégué du Gouvernement de la République - à l'époque le préfet de La Réunion - a classé le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Europa et Bassas da India en réserve naturelle intégrale par un arrêté du 18 novembre 1975 qui reste évidemment en vigueur

¹ Voir *infra*.

² Voir le décret n° 2006-1211 du 3 octobre 2006, "portant création de la réserve naturelle des Terres australes françaises", in J.O.R.F., 4 octobre 2006, pp. 14673-14675.

³ Voir à ce sujet BOUDET (S.), "Première prise de contact de Michel CHAMPON, préfet des TAAF, avec les îles Éparses. « Il faut être imaginatif »", *Le Journal de l'Île*, mardi 15 mars 2005, p. 10. La gestion administrative des îles Éparses par le préfet des TAAF à partir du 3 janvier 2005 a une conséquence financière qui est loin d'être négligeable. Elle permet en effet d'étoffer le budget de cette collectivité territoriale *sui generis* de la République dans la mesure où les autorités compétentes des TAAF peuvent bénéficier des droits de pêche prélevés sur les États ou les armateurs étrangers, expressément autorisés à pêcher dans la zone économique exclusive française entourant chacun des îlots ou groupes d'îlots.

⁴ Pour assurer la protection des îles Éparses contre toute forme d'invasion ou de menaces extérieures, l'entretien des pistes d'atterrissage et des plages de débarquement ainsi que la protection de leur milieu terrestre et marin qui est particulièrement vulnérable, des garnisons militaires mixtes ont été installées à demeure sur les îles Glorieuses, Europa et Juan de Nova. Équipé d'armes légères et purement défensives (couteaux, fusils automatiques, grenades, pistolets), chaque escadron de souveraineté est invariablement composé de 14 parachutistes du 2^e Régiment de parachutistes d'infanterie de marine (2^{ème} RPIMa) de Pierrefonds à Saint-Pierre de La Réunion pour les îlots Europa et Juan de Nova et de 14 membres du Détachement de la légion étrangère de Mayotte (DLEM) pour l'archipel des Glorieuses. Tous volontaires et acheminés par *Transall*, ces militaires effectuent en principe des missions de 45 à 60 jours et sont assistés pour la même période par un gendarme qui exerce les fonctions d'officier d'état civil et veille au respect des lois et des règlements sur chacun des îlots. La "militarisation" toute symbolique des îles Glorieuses, Europa et Juan de Nova est relativement ancienne puisqu'elle remonte au 25 novembre 1973, date à laquelle la France a eu le sentiment - vrai ou faux - que les responsables politiques d'Antananarivo n'excluaient pas de recourir à la force armée pour restaurer la souveraineté de Madagascar sur les îles Éparses du canal de Mozambique. Inaccessible en raison de ses abords inhospitaliers, l'atoll de Bassas da India est submersible et donc inhabitable et inexploitable tandis que le récif de Tromelin n'est plus officiellement revendiqué par les autorités malgaches depuis 1978. Aussi, ces deux îlots ont-ils toujours été dépourvus de garnisons militaires.

⁵ Comme exemple récent et à titre d'illustration, on peut citer le permis de pêche accordée par le préfet des Terres australes et antarctiques françaises au navire français - le « Cap Saint-Marie » - "pour les zones économiques exclusives françaises d'Europa, Bassas da India, Juan de Nova, Glorieuses et Tromelin". Voir la décision préfectorale n° 2008-18 du 8 février 2008 in *Journal officiel* des TAAF, 31 mars 2008, n° 37, pp. 32-33.

dans le cadre de la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer" ¹.

Cependant, après la désignation du préfet des TAAF au lieu et place du préfet de La Réunion pour assurer la gestion administrative du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India en vertu de l'arrêté du 3 janvier 2005, une mesure beaucoup plus radicale a été prise quelques mois plus tard par le Pouvoir central. "Portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", l'article 14 de la loi ordinaire du 21 février 2007 opère en effet le rattachement des îles Éparses au territoire des TAAF. Dès lors, se pose une nouvelle fois la question lancinante de la place des îles Éparses au sein de l'ordonnement juridique de la France périphérique tel qu'il a été profondément remanié par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 et plus exactement de la place de ces petits territoires insulaires par rapport au nouveau binôme constitutionnel DOM-COM (B).

B) La place des îles Éparses par rapport au binôme constitutionnel DOM-COM à partir de 2007

Près d'un demi-siècle après l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960, un nouveau statut interne assurément plus orthodoxe vient d'être attribué aux îles Éparses par la loi ordinaire du 21 février 2007. L'article 14 de ce texte législatif vise en fait à actualiser la loi statutaire - toujours en vigueur - du 6 août 1955 consacrée aux Terres australes et antarctiques françaises et plus précisément son article 1^{er}. Dûment complété et mis à jour, cet article qui opère nommément l'intégration des îles Éparses aux TAAF se lit désormais de la manière suivante : "L'île Saint-Paul, l'île Amsterdam, l'archipel Crozet, l'archipel Kerguelen, la terre Adélie et les îles Bassas da India, Europa, Glorieuses, Juan de Nova et Tromelin forment un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et possédant l'autonomie administrative et financière" ².

Rechercher la place des îles Éparses par rapport au binôme institutionnel DOM-COM revient à connaître la place des TAAF par rapport à ce nouveau clivage officiel. Depuis la mise en œuvre de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, il faut identifier deux grandes catégories de collectivités territoriales ultramarines : "les collectivités territoriales à identité législative" et les "collectivités territoriales à spécialité législative". Il faut en d'autres termes faire le départ entre les traditionnels DOM, soumis à un régime d'identité législative et relevant de l'article 73 de la Constitution, et les nouvelles COM, généralement soumises à un régime de spécialité législative plus ou moins modulable et relevant de son article 74. Cependant, il faut savoir que le Constituant de 2003 a également prévu des exceptions, au demeurant très importantes. Dès lors, nous devons cerner ces exceptions au binôme constitutionnel DOM-COM (c) après en avoir précisé le fondement (a) et le contenu (b).

a - Le fondement du nouveau binôme constitutionnel DOM-COM

La refonte de la Charte suprême le 28 mars 2003 représente un véritable chambardement dans la France périphérique dès lors qu'elle remet en cause le clivage traditionnel DOM-TOM qui remontait à la fin de la Seconde Guerre mondiale et ne correspond plus aux aspirations exprimées par les "populations d'outre-mer" ³. Ce bouleversement implique la disparition immédiate et définitive de la notion de "territoire d'outre-mer" (TOM) qui avait été créée en 1946

¹ Voir *infra*.

² Voir l'article 14 de la loi ordinaire n° 2007-224 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", in J.O.R.F., 22 février 2007, p. 3242.

³ Voir GOHIN (O.), "L'adoption en termes identiques du projet de réforme constitutionnelle de la décentralisation", *Les Petites affiches, Le Quotidien Juridique*, 3 janvier 2003, p. 7.

pour les possessions françaises ultramarines dans lesquelles l'assimilation apparaissait alors impossible et le déclin au moins relatif du concept de "département d'outre-mer" (DOM), lui aussi institué au lendemain de la Libération.

La notion de TOM avait été créée par la Constitution du 27 octobre 1946. Par la suite, les TOM avaient été reconnus en tant que "collectivités territoriales de la République" dans les articles 72 et 74 de la Constitution du 4 octobre 1958 au même titre que les communes et les départements. En disparaissant du paysage juridique en 2003, l'institution des TOM est ainsi devenue une pièce du musée des institutions administratives françaises. Toutefois, sa suppression ne saurait surprendre car cette catégorie de collectivités territoriales ultramarines était déjà, depuis plusieurs années, dans une phase d'érosion. Son recul s'est manifesté à la suite de l'accession à l'indépendance de certains TOM, comme ce fut le cas par exemple pour l'archipel des Comores le 6 juillet 1975 et pour le Territoire Français des Afars et des Issas (TFAI) le 27 juin 1977. Ce déclin s'est encore vérifié lors du surgissement de la notion de "collectivités à statut particulier" dont l'existence est désormais reconnue par la Constitution dans son nouvel article 72 (alinéa 1^{er}). L'île de Mayotte - dès 1976 - et l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon - à partir de 1985 - ont pu ainsi bénéficier de ce nouveau statut interne jusqu'au vote de la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer". La catégorie des TOM s'est donc rétrécie au fil du temps "comme une peau de chagrin" et il n'est nullement étonnant que le nouvel article 74 de la Charte suprême n'en fasse plus état.

Néanmoins, comme "la nature a horreur du vide", la Constitution de la Ve République organise le regroupement des collectivités territoriales ultramarines dans deux nouvelles catégories de collectivités territoriales, dotées de compétences accrues et gérées de manière plus démocratique que par le passé. Ces collectivités territoriales sont désormais énumérées nominativement dans l'article additionnel 72-3 de la Charte suprême après sa mise à jour par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003¹. Cet article est ainsi rédigé dans son alinéa 2 : "La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis et Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités".

Afin de souligner leur pleine appartenance à la République française, huit unités administratives personnalisées sont donc ainsi clairement identifiées dans cet article additionnel 72-3. Donnée par le Constituant de 2003, cette liste officielle et nominative des collectivités territoriales de la France périphérique mérite toutefois quelques observations complémentaires. De fait, un nouveau distinguo important s'impose entre les traditionnels DOM et les nouvelles COM (b)².

b - Le contenu du nouveau binôme constitutionnel DOM-COM

Il convient d'abord de mentionner les "départements d'outre-mer" et les "régions d'outre-mer" - les DOM (créés par la loi du 19 mars 1946) et les ROM (institués par la loi de décentralisation du 31 décembre 1982) - au nombre de quatre dans la Constitution : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion. Les départements et régions d'outre-mer (DROM) - auxquels il faut encore ajouter les collectivités territoriales à statut propre qui

¹ Voir la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, "relative à l'organisation décentralisée de la République", in J.O.R.F., 29 mars 2003, p. 5569.

² Sur l'ensemble de la question, voir notamment ORAISON (A.), "Réflexions sur l'article 72-3 de la Loi fondamentale de la cinquième République, introduit par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. La disparition de la notion de territoire d'outre-mer (T.O.M.), l'émergence de la notion de collectivité d'outre-mer (C.O.M.) et le déclin relatif de la notion de département d'outre-mer (D.O.M.)", R.J.O.I., 2002-2003/3, pp. 109-117.

pourraient se substituer à eux et qui peuvent être "créées en application du dernier alinéa de l'article 73" de la Constitution - se caractérisent par deux traits majeurs. D'abord, ils restent régis par le principe de "l'identité législative" établi dans l'article 73 (alinéa 1^{er}) de la Constitution. Encore faut-il préciser que le nouveau texte constitutionnel reconnaît aux DOM dans cet article 73 (alinéas 2 et 3) un droit de déroger plus facilement à la loi ordinaire que par le passé dans certains domaines afin de tenir compte des recommandations de l'article 299-2 du Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997 concernant les "régions ultrapériphériques" de l'Union européenne (RUP). Cette reconnaissance d'une responsabilité accrue dans les DOM en général n'est toutefois pas applicable à La Réunion qui a choisi la voie du *statu quo* intégral en vertu d'une insolite exception inscrite dans la Charte suprême (article 73, alinéa 5) ¹. Par ailleurs, les DROM - ainsi que "les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73" - restent intégrés à l'Union européenne et sont donc soumis au droit communautaire, tant originaire que dérivé.

Il faut ensuite mentionner les "collectivités d'outre-mer" (COM), au nombre de quatre dans la Constitution : Mayotte, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon et le groupe des îles Wallis et Futuna. Cependant, à la suite des consultations populaires organisées dans la Caraïbe le 7 décembre 2003, cette catégorie s'est enrichie en 2007 de deux nouvelles entités : Saint-Barthélemy et Saint-Martin ². Les COM sont régies par le nouvel article 74 de la Constitution qui concerne des collectivités territoriales ultramarines présentant trois dénominateurs communs. Ce sont d'abord des collectivités généralement soumises au principe modulable de la "spécialité législative", hier applicable aux TOM et aux collectivités territoriales à statut particulier ³. Ce sont également des collectivités dans lesquelles les assemblées délibérantes locales peuvent intervenir dans un champ de compétences qui en métropole relève du domaine de la loi. Enfin, le statut "sur mesure" de chaque COM est fixé par une loi organique, comme c'était d'ailleurs déjà le cas pour les TOM à la suite du vote de la loi constitutionnelle du 25 juin 1992. C'est aujourd'hui le cas pour la Polynésie française qui est dotée d'un nouveau statut d'autonomie renforcée depuis le 27 février 2004 ⁴. Désormais séparées de la Guadeloupe dite "continentale", les îles Saint-Barthélemy et Saint-Martin sont elles aussi dotées de statuts particuliers fixés par la loi organique du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer" ⁵.

¹ Voir ORAISON (A.), "Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la Ve République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Les possibilités offertes aux départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique) en matière d'habilitation législative et l'exception insolite du département de La Réunion", R.F.D.A., 2003/4, pp. 684-693.

² Voir ORAISON (A.), "Réflexions critiques sur le maintien du *statu quo* institutionnel à la Guadeloupe et à la Martinique et sur le changement statutaire à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin à la suite des référendums antillais du 7 décembre 2003 (La mise en œuvre dans la France caribéenne du « droit d'autodétermination interne » reconnu aux populations des collectivités territoriales ultramarines par les articles 72-4 et 73 de la Constitution)", R.F.D.A., 2004/1, pp. 42-58.

³ En raison de la possibilité d'obtenir des "statuts à la carte" en application de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003, les élus et responsables politiques de certaines collectivités d'outre-mer ont pu opter pour le principe de "l'identité législative" dans un certain nombre de domaines. C'est notamment le cas pour les deux nouvelles collectivités territoriales françaises créées dans le bassin caribéen par la loi organique du 21 février 2007 : Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Mais c'est également le cas pour l'île de Mayotte dans le canal de Mozambique et pour l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon en Amérique du Nord. Voir notamment ORAISON (A.), "Le statut nouveau de collectivité d'outre-mer des îles de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (Exégèse comparative des articles 4 et 5 de la loi organique du 21 février 2007, portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer)", R.D.P., 2008/1, pp. 153-183.

⁴ Voir ORAISON (A.), "Le nouveau statut d'autonomie renforcée de la Polynésie française (Exégèse de la loi organique du 27 février 2004 portant statut d'une collectivité d'outre-mer conformément à l'article 74 de la Constitution)", R.F.D.A., 2004/3, pp. 530-548.

⁵ Voir la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", in J.O.R.F., 22 février 2007, respectivement pp. 3149-3168 et pp. 3168-3187.

Cependant, le nouveau dualisme DOM-COM consacré par le Constituant du 28 mars 2003 n'a pas vocation à regrouper toutes les collectivités territoriales ultramarines. La Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises en sont exclues pour des raisons spécifiques (c).

c - Les collectivités territoriales à l'écart du binôme constitutionnel DOM-COM

Outre les huit collectivités territoriales ultramarines qui sont nominalement désignées dans l'article additionnel 72-3 de la Constitution du 4 octobre 1958 (alinéa 2), il existe deux autres entités publiques françaises d'outre-mer qui sont placées en dehors du nouveau clivage constitutionnel. Certes, la Nouvelle-Calédonie et les Terres australes et antarctiques françaises sont bien elles aussi répertoriées dans cet article 72-3. Mais elles le sont dans les alinéas 3 et 4, ainsi rédigés : "Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII" (alinéa 3) et "La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises" (alinéa 4). En vérité, ces deux collectivités territoriales ultramarines ou assimilées sont soumises à des statuts dérogatoires et régies de manière spécifique, respectivement par les titres XIII (articles 76 et 77) et XII (article 72-3, alinéa 4) de la Loi fondamentale de la Ve République. Dès lors, il importe de distinguer le cas ancien de la Nouvelle-Calédonie (1) et celui plus récent des Terres australes et antarctiques françaises (2).

1. Le statut *sui generis* de la Nouvelle-Calédonie

La modernisation de l'outre-mer commence véritablement à la fin des années "90" avec l'octroi à la Nouvelle-Calédonie et à ses dépendances d'un statut de très grande autonomie à la suite d'une audacieuse révision constitutionnelle réalisée le 20 juillet 1998¹. Nominativement désignée - bien avant toutes les autres composantes de la France périphérique - dans l'article 72-3 (alinéa 3) de la Constitution, la Nouvelle-Calédonie n'est plus un "territoire d'outre-mer" (TOM) depuis la réforme constitutionnelle de 1998. Mais elle n'est pas pour autant devenue une "collectivité d'outre-mer" (COM) au sens du présent article 74 de la Constitution dès lors qu'elle bénéficie d'un statut spécifique que l'on peut qualifier de statut "hors catégories".

En tant que "pays à souveraineté partagée" avec la France (ce partage est sans doute aujourd'hui inégal mais il est évolutif dans la mesure où cette collectivité territoriale à statut constitutionnel a vocation à devenir un État pleinement indépendant), la Nouvelle-Calédonie figure seule et nommément dans un titre spécifique de la Constitution du 4 octobre 1958². Il en est ainsi depuis la révision de ce texte qui a été opérée par la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998 à la suite de l'Accord politique signé à Nouméa du 5 mai 1998 par les représentants des communautés caldoches et canaques. Concrètement, cette loi constitutionnelle rétablit dans la Charte fondamentale de la Ve République un titre XIII, maintenant intitulé : "Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie". Ce nouveau titre a lui-même été complété, peu de temps après, par une loi organique du 19 mars 1999, "relative à la Nouvelle-Calédonie"³. Enfin, l'éventuelle "accession à la pleine souveraineté" de ce pays d'outre-mer (POM) du Pacifique oriental doit se faire par la voie la plus démocratique de la consultation directe des populations locales à l'issue d'une période transitoire de quinze à vingt ans, fixée entre 2014 - au plus tôt - et 2018 - au plus tard - par la loi organique du 19 mars 1999⁴.

¹ Voir la loi constitutionnelle n° 98-610 du 20 juillet 1998, "relative à la Nouvelle-Calédonie", in J.O.R.F., 21 juillet 1998, p. 11143.

² Voir FABERON (J.-Y.), "La Nouvelle-Calédonie, « pays à souveraineté partagée »", R.D.P., 1998/3, pp. 645-648.

³ Voir la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999, "relative à la Nouvelle-Calédonie", in J.O.R.F., 21 mars 1999, pp. 4197-4226.

⁴ Voir tout particulièrement GOESEL-LE BIHAN (V.), "La Nouvelle-Calédonie et l'accord de Nouméa, un processus inédit de décolonisation", A.F.D.I., 1998, pp. 24-75.

Comme c'est aujourd'hui le cas pour la Nouvelle-Calédonie et pour ses dépendances depuis la loi constitutionnelle du 20 juillet 1998, les Terres australes et antarctiques françaises - qui incluent notamment le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India depuis l'entrée en vigueur de la loi ordinaire du 21 février 2007 - demeurent incontestablement des parties intégrantes de la République française. Cependant, pour des raisons spécifiques qui leur sont propres, elles sont également situées en dehors du territoire de l'Union européenne et en dehors du nouveau binôme constitutionnel DOM-COM, désormais consacré par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 (2).

2. Le statut *sui generis* des Terres australes et antarctiques françaises

D'abord, il est certain que les TAAF n'ont jamais eu le statut de DOM dont la catégorie est maintenue par le Constituant de 2003. C'est dire qu'elles n'ont jamais été soumises au principe de "l'identité législative" qui est le trait essentiel de cette première catégorie de collectivités territoriales ultramarines. Il est également évident que les TAAF ont définitivement perdu le statut de TOM dans la mesure où cette deuxième catégorie de collectivités territoriales ultramarines a été supprimée par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Mais les TAAF n'entrent pas pour autant dans la nouvelle catégorie des COM car elles ne figurent pas sur la liste officielle des DOM-COM telle qu'elle a été établie par l'article additionnel 72-3 de la Constitution dans son alinéa 2.

Parce que les TAAF sont dépourvues de populations humaines permanentes, l'article 72-3 ne pouvait que leur conférer un statut *sui generis* dans son alinéa 4, ainsi rédigé : "La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises". Cette rédaction laconique confirme la conviction selon laquelle les TAAF se situent bien désormais en dehors du nouveau clivage DOM-COM tel qu'il est établi par le Constituant de 2003. Elles se distinguent d'abord de la catégorie nouvelle des COM dans la mesure où leur statut est fixé par une simple loi ordinaire et non par une loi organique. Mais elles se distinguent aussi de la catégorie traditionnelle des DOM dès lors qu'elles ne sont pas soumises au principe de l'identité législative. Est donc applicable dans les TAAF le principe de la spécialité législative. Celui-ci est au demeurant expressément confirmé par la loi ordinaire du 21 février 2007. L'article 14 de ce texte législatif insère en effet dans la loi statutaire du 6 août 1955 - après l'article 1^{er} - un article additionnel 1^{er}-1, ainsi rédigé : "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" (alinéa 1^{er})¹.

Les TAAF conservent assurément certains traits d'une collectivité territoriale de la République française. Depuis 1955, elles disposent en effet de la personnalité morale qui leur permet d'intervenir en justice et de "l'autonomie administrative et financière" qui les autorise à avoir un budget spécifique et des ressources propres à hauteur de 80%. Elles disposent également d'une assise territoriale considérable - de l'ordre 439 000 kilomètres carrés de superficie - ainsi que de services administratifs de gestion présents sur le terrain et même d'une présence humaine intermittente qui oscille chaque année entre 150 personnes en période d'hivernage et près de 250 pendant l'été austral. En revanche, font défaut la population installée à demeure - seule capable de désigner au suffrage universel direct et secret les membres d'une assemblée délibérante locale - et l'organisation particulière du territoire au sens où l'entend le nouvel article 74 de la Constitution. En dernière analyse, les TAAF sont incontestablement placées en dehors du binôme DOM-COM engendré par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Mais elles restent nominalement intégrées dans le titre XII de la Loi fondamentale qui est expressément consacré aux "collectivités territoriales" de la République. Compte tenu de ces diverses coordonnées paramétriques, les Terres australes et antarctiques françaises constituent bien,

¹ Pour les exceptions à ce principe, voir *infra*.

aujourd'hui comme par le passé, une collectivité territoriale ¹. Mais il s'agit désormais d'une collectivité territoriale atypique, *sui generis* ou "hors catégories", dotée de surcroît d'une "organisation particulière" ².

Ainsi, par le jeu combiné de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 - une loi qui a conduit à la réécriture en profondeur du titre XII de la Constitution de la Ve République - et de la loi ordinaire du 21 février 2007 qui opère le rattachement des îles Éparses aux Terres australes et antarctiques françaises, la place de ces territoires insulaires est désormais bien établie. Les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India perdent le statut singulier et bâtard de "territoires résiduels de la République française" qu'elles avaient depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960. Elles cessent en conséquence d'être des "curiosités juridiques". Certes, elles sont toujours en dehors du nouveau binôme constitutionnel DOM-COM puisqu'elles ne figurent pas dans la nomenclature officielle des DOM et des COM, établie dans l'article additionnel 72-3, alinéa 2, de la Charte constitutionnelle. Ces îlots ont néanmoins et pour la première fois depuis 1960 le statut de collectivité territoriale *sui generis* en raison de leur intégration dans les TAAF.

Après avoir ainsi présenté la position originale du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India par rapport aux deux grandes catégories de collectivités territoriales de la France ultramarine qui sont désormais répertoriées par le Constituant du 28 mars 2003, il importe tout naturellement de préciser et de commenter leur régime juridictionnel et législatif positif (II).

II. Le régime juridictionnel et législatif actuel des îles Éparses

Le récent rattachement juridique des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India aux Terres australes et antarctiques françaises en vertu de l'article 14 de la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", entraîne des conséquences importantes dans un certain nombre de domaines ³. Paradoxalement et pour des raisons circonstanciées, ces conséquences sont toutefois moins novatrices sur le plan juridictionnel que sur le plan législatif.

Dans un souci de clarification, il importe dès lors d'établir le départ entre les diverses instances juridictionnelles compétentes en cas de contentieux se rapportant à ces petits territoires (A) et la législation et la réglementation aujourd'hui applicables aux îles Éparses (B).

¹ Dans l'absolu, le statut des TAAF n'est pas immarcescible. Le contexte pourrait en effet changer radicalement si la France décidait de mettre en valeur sur le plan économique certains éléments des TAAF et notamment ses éléments insulaires ou archipélagiques dispersés dans le sud de l'océan Indien. Même réduite, l'implantation d'une population à demeure aurait pour effet de permettre la formation d'une assemblée délibérante locale élue au suffrage universel direct. Par suite, elle rendrait possible l'intégration des TAAF - actuelle collectivité territoriale au sens large du terme et à statut *sui generis* - dans le binôme constitutionnel DOM-COM et plus précisément dans la catégorie la plus appropriée qui est celle des collectivités d'outre-mer (COM) régies par le nouvel article 74 de la Constitution. Cependant, ce cas de figure n'est pas envisageable dans un avenir proche.

² Voir ORAISON (A.), "Le statut des Terres australes et antarctiques françaises à la lumière de l'article additionnel 72-3 de la Constitution (La création d'une nouvelle collectivité territoriale *sui generis* de la République en application de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003)", R.F.D.A., 2007/4, pp. 681-695.

³ Concernant le régime législatif et juridictionnel des îles Éparses avant l'entrée en vigueur de la loi ordinaire du 21 février 2007, voir ORAISON (A.), "Le régime spécifique de certains « territoires résiduels de la République » française dispersés dans l'océan Indien occidental. La législation applicable et les tribunaux compétents pour les îles Éparses", A.P.O.I., 2003-2005, Volume XVIII, pp. 111-138.

A) Les instances juridictionnelles compétentes pour les îles Éparses

Avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 1^{er} avril 1960, le régime juridictionnel des îles Éparses était clairement défini et ne soulevait en conséquence aucun problème. Dans la mesure où ils constituaient des dépendances administratives de la colonie française, puis du territoire d'outre-mer français de Madagascar et enfin de la République autonome de Madagascar dans le cadre de la Communauté française, créée par l'article 77 de la Constitution du 4 octobre 1958 (article aujourd'hui disparu et remplacé), les cinq îlots relevaient de la compétence exclusive des instances administratives et juridictionnelles françaises installées sur le territoire de la Grande Ile. Ainsi, l'arrêté gubernatorial du 21 novembre 1921 qui lie administrativement Juan de Nova et Europa à la province de Tananarive décide par exemple que le ressort judiciaire du tribunal de première instance de cette ville s'étend à ces deux territoires insulaires ¹.

Mais depuis que les îles Éparses ont été juridiquement détachées de la République autonome de Madagascar, à la veille de son accession à l'indépendance (indépendance proclamée le 26 juin 1960), leur régime juridictionnel a été profondément modifié. Dans un souci de clarification, il importe d'emblée de dissocier le cas des tribunaux judiciaires (a) et celui des juridictions administratives (b).

a - Les tribunaux judiciaires compétents pour les îles Éparses depuis le 1^{er} avril 1960

Certes, le fait que le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India aient cessé d'être des "territoires résiduels de la République française" pour être expressément rattachés aux Terres australes et antarctiques françaises en application de l'article 14 de la loi ordinaire du 21 février 2007 est un événement majeur pour chacun de ces îlots. Mais paradoxalement, le changement de statut interne des îles Éparses qui résulte de leur rattachement à une collectivité territoriale ultramarine *sui generis* n'a eu aucune incidence au niveau de la compétence des tribunaux judiciaires.

On peut établir ce premier constat élémentaire en distinguant le cas des tribunaux judiciaires compétents à l'égard des cinq îles Éparses au cours de la période qui s'étend de l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 jusqu'à l'adoption de la loi ordinaire du 21 février 2007 (1) et le cas des tribunaux judiciaires compétents à partir de la mise en œuvre effective de cette loi (2).

1. Les tribunaux judiciaires compétents jusqu'à la mise en œuvre de la loi du 21 février 2007

Dans la mesure où les îles Éparses n'ont pas été intégrées dans une collectivité territoriale de la République lors de l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960, il n'existait donc *a priori* aucune juridiction naturelle pour leurs habitants éventuels. Néanmoins, la question de leur rattachement à un tribunal judiciaire s'est posée très tôt à la suite d'un crime commis à Juan de Nova - cas unique à notre connaissance - et elle a été réglée de manière fortuite.

En l'espèce, le sieur Sam Anatole ERRIAH, mauricien de nationalité britannique, avait été arrêté le 2 janvier 1961 et transféré dans une prison de La Réunion après avoir été pris, la veille, en flagrant délit d'empoisonnement sur la personne d'un de ses compatriotes : le sieur Jean-Louis ESTHER. Cette affaire a donné lieu à un règlement de juges de la part de la Cour de cassation dans un arrêt en date du 9 février 1961. La question qu'avait à résoudre la Chambre criminelle de la Cour suprême était celle de la détermination de la juridiction compétente en

¹ Voir l'arrêté du 21 novembre 1921 édicté par le Gouverneur général de Madagascar *in* Recueil DARESTE, Législation, 1922, p. 955.

matière pénale ¹. À cet égard, il était absolument inutile de rechercher une solution dans les textes législatifs ou réglementaires antérieurement promulgués à Madagascar puisque ces textes auraient conduit à une instance juridictionnelle ne faisant plus partie de l'appareil judiciaire français. Ainsi, au 1^{er} janvier 1961 - date à laquelle le crime d'empoisonnement avait été commis par le sieur ERRIAH - il n'existait manifestement "aucun juge naturel" pour les ressortissants occasionnels de Juan de Nova.

Agissant sur requête du procureur général près la Cour de cassation, la Chambre criminelle a d'abord constaté qu'il n'existait bien en l'espèce "aucun juge naturel pour les habitants de ce territoire" depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960. Elle en a aussitôt déduit que "le défaut d'existence de toute juridiction doit être assimilé au cas de conflit et au cas où le tribunal compétent ne peut valablement se constituer" puisqu'il est évident que, dans l'un comme dans l'autre cas, "le cours de la justice est interrompu". À la suite de ce raisonnement tout à fait cohérent, la Haute instance juridictionnelle du Quai de l'Horloge s'est donc reconnue le pouvoir "de désigner la juridiction d'instruction compétente" pour connaître de cette affaire d'empoisonnement. Après avoir par ailleurs pris acte que la personne accusée du crime commis à Juan de Nova était détenue à la prison de Saint-Denis de La Réunion, la Chambre criminelle de la Cour de cassation a tout naturellement désigné - dans son arrêt du 9 février 1961 - "le juge d'instruction au tribunal de grande instance de cette ville" pour informer du chef d'empoisonnement retenu contre le sieur ERRIAH ².

Après le règlement de cette affaire qui a permis d'attirer l'attention des juristes sur la spécificité des petites îles françaises de l'océan Indien occidental, il était souhaitable qu'un texte de portée générale intervienne pour compléter le décret du 1^{er} avril 1960. De fait, les difficultés d'ordre juridique nées à propos du crime commis à Juan de Nova étaient susceptibles de se reproduire à l'avenir non seulement sur cet îlot mais encore sur le récif de Tromelin et dans l'archipel des Glorieuses ainsi que sur les îlots Europa et Bassas da India. C'est dans ce contexte bien particulier que le Gouvernement a décidé qu'il devait déterminer les organismes juridictionnels compétents en cas de litiges survenant sur les îles Éparses. En vertu d'un décret en date du 2 février 1962, relatif à l'organisation judiciaire dans les départements d'outre-mer, il a finalement donné compétence - à compter du 1^{er} mars 1962 - aux tribunaux de l'ordre judiciaire relevant de la Cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion pour connaître des contentieux concernant les îles Éparses sur le double plan civil et pénal ³.

Ainsi, c'est pour des raisons purement circonstancielles que la compétence des tribunaux judiciaires du département de l'océan Indien à l'égard des îles Éparses a été reconnue après leur détachement de Madagascar par le décret du 1^{er} avril 1960. Mais cette compétence est rarement exercée ⁴. Cette solution traditionnelle demeure paradoxalement immarcescible depuis leur

¹ Voir l'arrêt rendu le 9 février 1961, dans l'affaire Sam Anatole ERRIAH, *in* Bulletin des arrêts de la Chambre criminelle de la Cour de Cassation, 1961, n° 84, pp. 161-162.

² Voir notamment la note du professeur Pierre LAMPUÉ sous l'arrêt ERRIAH, rendu le 9 février 1961 par la Chambre criminelle de la Cour de cassation, *in* Recueil PENANT, 1961, pp. 593-596. À la suite de l'arrêt rendu le 27 septembre 1961 par la Chambre des Mises en Accusation de la Cour d'Appel de Saint-Denis qui avait décidé le renvoi aux Assises du sieur Sam Anatole ERRIAH, la Cour d'Assises de La Réunion s'est reconnue compétente pour juger - sur la base du droit pénal français - le crime commis sur le récif de Juan de Nova. Dans son arrêt rendu le 27 octobre 1961, elle a toutefois reconnu de larges circonstances atténuantes au sieur ERRIAH qui a finalement été condamné à une peine de cinq ans d'emprisonnement avec sursis.

³ Voir le décret n° 62-138 du 2 février 1962, "relatif à l'organisation judiciaire dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion", *in* J.O.R.F., 7 février 1962, pp. 1356-1357. Voir notamment, à la page 1357, le tableau I qui place *nommément* les cinq îles Éparses dans le ressort de la Cour d'Appel de Saint-Denis.

⁴ Deux palangriers japonais ont ainsi été arraisonnés le 15 septembre 2004 par la frégate « Nivôse » et le patrouilleur « la Rieuse » et dérotés sur le Port de la Pointe des Galets à La Réunion après avoir été surpris en flagrant délit de pêche illicite dans la ZEE française au large du récif de Tromelin. Pour leur défense, leurs capitaines ont argué du fait qu'ils étaient en possession de licences octroyées par le ministère mauricien de la pêche. Mais cette argumentation qui est de nature à attiser la polémique entre la France et Maurice quant à la souveraineté sur

intégration dans les Terres australes et antarctiques françaises réalisée par la loi du 21 février 2007 (2).

2. Les tribunaux judiciaires compétents depuis la mise en œuvre de la loi du 21 février 2007

Certes, deux faits nouveaux se sont produits coup sur coup, en 2005 et en 2007 : le premier concerne le changement des responsables dans la gestion des îles Éparses et le second - le plus important - la modification en profondeur de leur statut interne. D'abord, en vertu de l'arrêté édicté le 3 janvier 2005 par le ministre de la France d'outre-mer, il est décidé que "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" (article 1^{er})¹. Ensuite et surtout, l'article 14 de la loi ordinaire du 21 février 2007 opère le rattachement des îles Éparses au territoire des TAAF.

Pourtant, ces deux évènements - si importants soient-ils dans l'histoire des îles Éparses - n'altèrent en rien la solution traditionnelle selon laquelle les contentieux se rapportant à ces petits territoires insulaires relèvent - sur le double plan civil et pénal - de la compétence des tribunaux judiciaires installés dans le département français de l'océan Indien. La même règle s'applique traditionnellement en effet aux litiges de même nature concernant les diverses composantes des TAAF depuis leur détachement définitif de Madagascar et de leur intégration concomitante dans une collectivité territoriale autonome créée par la loi statutaire du 6 août 1955 sous le nom générique de "Terres australes et antarctiques françaises".

Édicté le 2 juin 2008, le dernier décret en date donne par exemple pour cette collectivité territoriale ultramarine une réponse qui n'appelle aucun commentaire particulier². La voici rédigée en termes très laconiques dans une annexe unique intitulée "Code de l'organisation judiciaire" et se rapportant précisément aux dispositions applicables aux TAAF : "Article 541-1 : Les juridictions de l'ordre judiciaire sises au siège de la Cour d'appel de Saint-Denis sont compétentes dans les Terres australes et antarctiques françaises"³. Qu'en est-il alors de la compétence des instances juridictionnelles de l'ordre administratif à l'égard des îles Éparses (b) ?

b - Les juridictions administratives compétentes pour les îles Éparses depuis le 1^{er} avril 1960

Concernant la compétence des juridictions administratives à l'égard des îles Éparses, nous devons ici faire une remarque similaire à celle que nous venons de formuler et qui est relative à la compétence des tribunaux judiciaires. Certes, le fait que le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India aient cessé d'être des "territoires résiduels de la République française" pour être expressément rattachés aux Terres

l'ancienne Isle de Sable n'a pas été retenue par Tribunal correctionnel de Saint-Denis de La Réunion. Dans son jugement rendu le 2 novembre 2004, la juridiction dionysienne a en effet prononcé des amendes de 50 000 euros à l'encontre des responsables des deux bateaux nippons et à la confiscation de leur matériel de pêche et de leurs prises. En ce sens, le Tribunal correctionnel a suivi à la lettre les réquisitions du Parquet qui avait rappelé la nécessité pour la France de préserver l'ensemble de ses ressources halieutiques dans la région sud-ouest de l'océan Indien. Voir J.T., "Pêche illicite : deux palangriers japonais pris à Tromelin. Des amendes de 50 000 € requises", *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 6 octobre 2004, p. 4. Voir également PAUL (N.), "Plan régional de surveillance des pêches de la COI. Lutter contre les pratiques de pêche illégales", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 3 juin 2008, p. 9.

¹ Voir l'arrêté du 3 janvier 2005, "relatif à l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (îles Éparses)", in J.O.R.F., 18 janvier 2005, p. 798.

² Voir l'annexe unique intitulée "Code de l'organisation judiciaire" qui accompagne le décret n° 2008-522 du 2 juin 2008, "portant refonte de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire", in J.O.R.F., 4 juin 2008, p. 3.

³ Le précédent texte réglementaire ayant expressément étendu la compétence territoriale des tribunaux judiciaires ayant leur siège à Saint-Denis de La Réunion au territoire des TAAF remonte à 1993. Voir à ce sujet le chapitre V du décret n° 93-955 du 26 juillet 1993, "pris pour l'application de l'ordonnance n° 92-1150 du 12 octobre 1992 relative à l'organisation judiciaire des territoires d'outre-mer", in J.O.R.F., 28 juillet 1993, p. 10607.

australes et antarctiques françaises en application de l'article 14 de la loi ordinaire du 21 février 2007 est un événement majeur pour chacun de ces îlots. Mais paradoxalement et une nouvelle fois pour des raisons occasionnelles, le changement de statut interne des îles Éparses qui résulte de leur rattachement à une collectivité territoriale ultramarine *sui generis* n'a eu aucune incidence au niveau de la compétence des juridictions administratives.

On peut établir ce deuxième constat en distinguant le cas des instances juridictionnelles administratives compétentes à l'égard des cinq îles Éparses au cours de la période qui s'étend de l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 jusqu'à l'adoption de la loi ordinaire du 21 février 2007 (1) et le cas des juridictions administratives compétentes à partir de la mise en œuvre effective de cette loi (2).

1. Les juridictions administratives compétentes jusqu'à la mise en œuvre de la loi du 21 février 2007

Concernant la compétence des juridictions administratives, une solution de principe est donnée par l'article 2 du décret du 28 novembre 1953, dans son paragraphe cinquième. D'après ce texte, les litiges d'ordre administratif nés hors des territoires soumis à la juridiction d'un tribunal administratif ou d'un conseil du contentieux administratif entrent, à ce titre, dans la compétence directe en premier et dernier ressort du Conseil d'État. Concrètement, une telle disposition vise les contentieux nés dans les territoires étrangers, ceux qui surgissent en haute mer - espace qui a le statut traditionnel de territoire sans maître ou *res nullius* - et ceux enfin qui se produisent dans les possessions françaises ultramarines dépourvues de juridictions administratives propres. Pendant toute la période qui va de l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 jusqu'à la mise en œuvre de la loi du 21 février 2007, c'est précisément le cas du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India. Tout en restant des territoires placés sous la souveraineté de la France, ces îlots ont cessé en effet pendant plus de quarante-six ans d'être rattachés à une collectivité territoriale existante pour devenir des "territoires résiduels de la République".

Cependant, une jurisprudence relativement ancienne et constante considère que le principe ainsi énoncé doit se combiner avec les règles relatives à la compétence territoriale des tribunaux administratifs. Ignorant la localisation spatiale des litiges pourtant imposée par le texte précité, le Conseil d'État s'est toujours efforcé - afin d'éviter l'engorgement de son propre prétoire et dans un souci louable de simplification au profit des justiciables - de renvoyer le plus grand nombre possible d'affaires devant les tribunaux administratifs interdépartementaux. En ce domaine, les règles applicables sont contenues dans l'article 4 du décret du 28 novembre 1953. Ce texte réglementaire décide que, lorsqu'il n'en a pas été décidé autrement par les articles 7 à 16 du présent décret ou par un texte particulier, la juridiction compétente doit être - pour reprendre l'expression de René CHAPUS - celle "dans le ressort duquel siège l'autorité qui se trouvera en position de défendeur" ¹.

Plus exactement, "le tribunal administratif territorialement compétent" est - en vertu de l'article R. 312-1 du Code de justice administrative - "celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée ou a signé le contrat litigieux" ². C'est dire que lorsque la décision administrative contestée était prise au cours de la période 1960-2005 par le préfet de La Réunion, agissant "en tant que délégué du Gouvernement de la République" pour l'administration des îles Éparses, l'instance juridictionnelle administrative compétente était à coup sûr le tribunal administratif

¹ Voir CHAPUS (R.), *Droit du contentieux administratif*, Éditions MONTCHRESTIEN, Paris, 2006, p. 348.

² Voir l'article R. 312-1 du Code de justice administrative in *CODE Administratif*, Éditions DALLOZ, Paris, 2006, p. 581.

ayant son siège dans la ville de Saint-Denis. De fait, les très rares contentieux administratifs concernant les îles Éparses ont eu vocation à être jugés et ont été effectivement jugés, en premier ressort, par la juridiction administrative de droit commun installée au chef-lieu du département de La Réunion et, en seconde instance, par la Cour administrative d'appel de Bordeaux ¹.

À l'appui de cette argumentation, on peut donner un exemple probant avec un jugement rendu le 19 février 1997 par le Tribunal administratif de Saint-Denis. Cette décision de justice est très importante dès lors qu'elle a eu des répercussions économiques directes dans le département français de l'océan Indien. En l'espèce, la juridiction dionysienne a annulé deux arrêtés du 4 juillet 1983 édictés par le préfet de La Réunion - agissant pour l'un d'entre eux "en tant que délégué du Gouvernement de la République" pour l'administration des îles Éparses - qui avaient autorisé le prélèvement de tortues marines de l'espèce *chelonina mydas* sur le récif de Tromelin et sur l'îlot Europa, "à des fins d'élevage en ranch" à Saint-Leu (La Réunion), ainsi que leur commerce et leur exportation ². En l'espèce, le Tribunal administratif de Saint-Denis a jugé que les décisions administratives en date du 4 juillet 1983 contrevenaient à la législation nationale applicable sur l'ensemble du territoire de la République française et à la législation internationale essentiellement incarnée par la Convention de Washington du 3 mars 1973 qui prohibe le transport des espèces protégées à des fins commerciales ³.

De fait, la décision de justice du 19 février 1997 a aussitôt entraîné des répercussions sur le plan économique à La Réunion. Ne pouvant plus recevoir de juvéniles pour son élevage en ranch, la ferme Corail de Saint-Leu - créée en 1977 - a dû envisager une inévitable reconversion qui est devenue effective dès le 30 novembre 1997 avec le dernier abattage de tortues franches. Au 1^{er} janvier 1998, la ferme aquacole saint-leusienne a ainsi tourné la page. Vingt ans après sa création, elle a réussi sa reconversion sans pour autant assécher ses bassins. La Société Bourbonnaise d'Aquaculture qui la gérait depuis 1985 dans une optique commerciale a été dissoute le 31 décembre 1997 pour laisser la place à une nouvelle structure : le Centre d'étude et de découverte des tortues marines de La Réunion. Rebaptisé "Kélonia" en 2005, cet organisme a désormais pour mission d'assurer la présentation des tortues marines au public uniquement à des fins esthétiques, récréatives et scientifiques ⁴.

2. Les juridictions administratives compétentes depuis la mise en œuvre de la loi du 21 février 2007

Certes, deux faits nouveaux se sont produits coup sur coup, en 2005 et en 2007 : le premier concerne le remplacement du principal responsable dans la gestion administrative des îles Éparses et le second - en fait le plus important - la modification en profondeur de leur statut interne. D'abord, en vertu de l'arrêté édicté le 3 janvier 2005 par le ministre de la France d'outre-mer, il est décidé que "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" (article 1^{er}). Ensuite et surtout, l'article 14 de la loi votée par le Parlement le 21 février 2007 opère nommément le rattachement des îles Éparses au territoire des TAAF.

Pourtant, ces deux évènements - si importants soient-ils dans l'histoire des îles Éparses - n'altèrent en rien, une nouvelle fois, la solution traditionnelle selon laquelle les contentieux administratifs se rapportant à ces îlots relèvent en premier ressort de la juridiction administrative

¹ Voir *infra*.

² Voir l'arrêté n° 1989/DG/01 en date du 4 juillet 1983 in Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion, juillet 1983, pp. 21-22.

³ Rendu dans l'affaire *Soptom-Réunion et autres c/Préfet de La Réunion et ministre des Départements et Territoires d'outre-mer*, le jugement rendu le 19 février 1997 par le Tribunal administratif de Saint-Denis a fait l'objet d'un commentaire critique très éclairant de la part d'Erwan LE CORNEC. Voir A.J.D.A., 20 octobre 1998, pp. 825-830.

⁴ Voir BARRA (Th.), "De la ferme Corail à Kélonia", *Le Quotidien de La Réunion*, samedi 7 mai 2005, p. 5.

installée à Saint-Denis de La Réunion. Il en est ainsi par application du principe posé par l'article R. 312-1 précité du Code administratif selon lequel "le tribunal administratif territorialement compétent est celui dans le ressort duquel a légalement son siège l'autorité qui, soit en vertu de son pouvoir propre, soit par délégation, a pris la décision attaquée ou a signé le contrat litigieux". La question essentielle est alors la suivante : où est donc actuellement situé le siège administratif des TAAF ?

En vérité, la solution traditionnellement applicable aux îles Éparses depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 pour le règlement des contentieux administratifs reste valable pour des raisons spécifiques qui résultent d'un déplacement tardif mais judicieux du siège de la collectivité territoriale ultramarine dont elles sont désormais des parties intégrantes. Il faut savoir qu'à l'origine, le siège des TAAF a été "provisoirement fixé à Paris" en application de l'article 6 de la loi statutaire du 6 août 1955 qui ménageait néanmoins l'avenir en précisant que ce siège pourrait éventuellement être "transféré dans toute partie des terres australes par décret pris sur rapport du ministre de la France d'outre-mer" ¹. Cette situation administrative provisoire devait toutefois durer plus de quarante ans. Aujourd'hui, les TAAF bénéficient bien d'un siège définitif. Mais celui-ci n'est pas fixé sur leur territoire.

En vertu d'un décret en date du 14 mars 1996, le siège des TAAF est en effet établi "dans le département de La Réunion par un arrêté du Premier ministre" ². Considérée comme opportune bien que tardive, cette mesure originale de délocalisation du siège des TAAF (qui avaient à l'époque le statut de TOM) dans un DOM est de nature à renforcer les liens qui existent depuis fort longtemps entre le Territoire et le département de l'Océan Indien ³. Sur un plan pratique, plusieurs villes réunionnaises avaient alors vocation à accueillir le siège des TAAF. Le Premier ministre aurait pu ainsi choisir la ville de Saint-Denis qui est le chef-lieu de la région monodépartementale de La Réunion. Mais il aurait pu également opter pour la ville du Port de la Pointe des Galets qui abrite les navires commerciaux et scientifiques en provenance ou à destination des diverses composantes insulaires ou archipélagiques des TAAF. Cependant, après une courte hésitation, un arrêté du Premier ministre en date du 27 février 1997 décide dans son article 1^{er} que le siège des TAAF est "fixé à compter du 2 avril 1997 dans la commune de Saint-Pierre" ⁴. Si Alain JUPPÉ a finalement opté pour la ville de Saint-Pierre, c'est essentiellement pour contribuer - son successeur Lionel JOSPIN le confirmera en 2001 - au "nécessaire rééquilibrage interne du département de l'Océan Indien" et plus précisément au rééquilibrage administratif et économique entre le Nord et le Sud de La Réunion ⁵.

Faut-il alors préciser qu'au lendemain du transfert effectif et définitif du siège de la nouvelle collectivité territoriale *sui generis* de Paris à Saint-Pierre, la même solution s'applique désormais pour les litiges administratifs concernant les TAAF elles-mêmes ? Afin de mettre à jour l'article R. 221-3 de la partie Réglementaire du Code de justice administrative, un décret en date du 31 juillet 2001 décide en effet qu'est territorialement compétent pour les différentes composantes des Terres australes et antarctiques françaises le tribunal administratif ayant son

¹ Voir l'article 6 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955, "conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises", in J.O.R.F., 9 août 1955, p. 7979.

² Voir l'article 2 du décret n° 96-200 du 14 mars 1996, "relatif au siège de l'administration des Terres australes et antarctiques françaises", in J.O.R.F., 16 mars 1996, p. 4087.

³ Voir notamment LEYRAL (P.), "Délocalisation de l'administration centrale des TAAF. Quand un DOM accueille un TOM", *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 19 mai 1999, p. 6.

⁴ Voir l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 février 1997, "pris pour l'application de l'article 2 du décret n° 96-200 du 14 mars 1996 et fixant le siège de l'administration du territoire des Terres australes et antarctiques françaises", in J.O.R.F., 6 mars 1997, p. 3559.

⁵ À ce sujet, voir V.K., "Inauguration du siège des Terres australes et antarctiques françaises à Saint-Pierre", *Le Journal de l'île*, samedi 27 janvier 2001, p. 15.

siège à Saint-Denis de La Réunion¹. En seconde instance est toujours compétente la Cour administrative d'appel de Bordeaux².

En guise de conclusion partielle, il nous semble utile de faire un constat global qui, au demeurant, est parfaitement logique. Les divers éléments constitutifs des TAAF et les îles Éparses n'ont pas pour seules particularités d'être administrés par une même autorité administrative en poste à Saint-Pierre depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 3 janvier 2005 et d'être, de surcroît, intégrés dans une même collectivité territoriale *sui generis* depuis l'entrée en vigueur de la loi ordinaire du 21 février 2007. Les premiers et les secondes présentent en effet aujourd'hui un autre dénominateur commun très important sur le plan juridictionnel dans la mesure où ils relèvent tous de la juridiction administrative et des tribunaux judiciaires installés dans le département de La Réunion. Qu'en est-il alors de la législation applicable sur les îles Éparses par les instances juridictionnelles et les autorités administratives compétentes (B) ?

B) La législation applicable sur les îles Éparses

La question de savoir quel est le droit applicable aux îles Éparses ne connaît pas de réponse uniforme dans le temps. Avant l'application du décret du 1^{er} avril 1960, aucune disposition générale n'avait été prise à la suite de l'intégration des différents îlots à la colonie française de Madagascar pour leur étendre les textes alors en vigueur dans le pays de rattachement. En principe, une telle extension ne résulte pas du simple fait du rattachement administratif. Pour qu'une règle juridique destinée à un territoire étatique soit étendue à un autre, il est indispensable qu'une nouvelle règle juridique soit expressément posée par voie de référence à la première. Il faut donc qu'une décision formelle soit prise en ce sens. Cependant, la nécessité exige dans certains cas des assouplissements à ce principe élémentaire. Il en est ainsi quand le territoire rattaché à un autre est exigü ou lorsqu'il est dépourvu de population humaine autochtone ou permanente : c'est précisément le cas du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India.

Bien que les circonstances soient distinctes, on pouvait en fait appliquer par analogie aux îles Éparses la règle adoptée par le Conseil d'État pour les Terres australes françaises dans un arrêt rendu le 3 mai 1950 à propos de l'affaire Société de pêche malgache et réunionnaise³. La Haute assemblée du Palais Royal s'est en l'espèce fondée sur le "caractère de terres inhabitées" que présentaient à l'époque "Saint-Paul et Amsterdam" - ancrées dans la zone sud de l'océan Indien - pour décider que la réglementation en vigueur dans la colonie de Madagascar était devenue applicable à ces îlots "à la suite de leur rattachement, par décret du 21 novembre 1924, au gouvernement général de l'île de Madagascar dont elles constituent une dépendance administrative"⁴. Pour les rares auteurs qui se sont penchés sur cette question, le fondement de cette jurisprudence est tout à fait rationnel : un territoire intégré à un État de droit comme l'est la République française ne saurait rester sans lois. Par ailleurs, il est évident que les textes promulgués après l'intégration des îles Éparses à Madagascar devenaient applicables de plein droit dans chacune d'entre elles comme dans la partie principale du territoire de rattachement.

¹ Voir le décret n° 2001-710 du 31 juillet 2001, "modifiant certaines dispositions de la partie Réglementaire du code de justice administrative", in J.O.R.F., 3 août 2001, p. 12584. Voir également dans le même sens l'article R. 221-3 du Code de justice administrative in CODE Administratif, Éditions DALLOZ, Paris, 2006, pp. 544-545.

² Voir l'article R. 221-7 du Code de justice administrative, CODE Administratif, Éditions DALLOZ, Paris, 2006, p. 546.

³ Voir à ce sujet la note éclairante du professeur Pierre LAMPUÉ sous l'arrêt précité rendu par le Conseil d'État le 3 mai 1950 dans l'affaire "Société de pêche malgache et réunionnaise" in Recueil PENANT, 1952, pp. 166-171 et tout particulièrement p. 170.

⁴ Voir au J.O.R.F. du 27 novembre 1924 en page 10452 l'article 1^{er} du décret du 21 novembre 1924, ainsi rédigé : "Les îles Saint-Paul et Amsterdam, les archipels Kerguelen et Crozet et la terre Adélie sont rattachés au gouvernement général de Madagascar et constituent l'une des dépendances administratives de cette colonie".

Il convient toutefois de se demander si les textes législatifs et réglementaires applicables - avant 1958 - à la colonie, puis au TOM de Madagascar et enfin - de 1958 à 1960 - à la République autonome malgache dans le cadre de la Communauté française sont aujourd'hui encore en vigueur dans les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India. À notre avis, une réponse négative s'impose au nom d'un élémentaire bon sens. Mais une telle réponse résulte aussi du décret du 1^{er} avril 1960 qui décide, en des termes autant péremptoires que lapidaires, ce qui suit : "Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à celles du présent décret" (article 3) ¹.

Quel est donc le droit applicable aux îles Éparses depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 ? La solution à cette question est en vérité complexe dans la mesure où elle n'est pas la même au niveau des principes selon que l'on se situe avant ou après la réforme structurelle opérée par la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer". Par souci de clarification, il apparaît donc une nouvelle fois nécessaire d'analyser le régime législatif applicable aux îles Éparses au cours de la période 1960-2007 (a), puis leur nouveau régime législatif qui résulte de leur intégration dans les TAAF en application de la loi du 21 février 2007 (b).

a - La législation applicable sur les îles Éparses entre 1960 et 2007

Pendant la période de quarante-six ans qui s'étend depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 jusqu'à la mise en œuvre de la loi ordinaire du 21 février 2007, il n'a pas toujours été facile de répondre à la question de savoir quelle est la législation applicable sur les îles Éparses. Les incertitudes qui peuvent exister en matière de législation résultent une nouvelle fois de la situation juridique paradoxale dans laquelle se trouvent alors les îlots. De surcroît, les principes qui régissent l'application des textes généraux métropolitains dans la France d'outre-mer sont en fait variables selon que les collectivités territoriales ultramarines ont le statut traditionnel de DOM ou celui, plus récent, de COM.

Dans les DOM est en vigueur le principe cardinal de l'identité législative en vertu de l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 qui a lui-même été repris par l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 dans sa forme originaires comme dans sa forme actuelle, à la suite du vote de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ². C'est dire que le régime législatif des DOM a vocation à être le même que celui des départements métropolitains sous réserves des mesures d'adaptation prévues par le nouvel article 73 de la Charte fondamentale de la République, dans ses alinéas 2 et 3 ³.

¹ Voir le décret n° 60-555 du 1^{er} avril 1960, "relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France", in J.O.R.F., 14 juin 1960, p. 5343.

² Contrairement aux idées reçues, la grande loi de départementalisation du 19 mars 1946 maintenait en vigueur le principe de la "spécialité législative". Son article 3 était rédigé en des termes très clairs : "Dès la promulgation de la présente loi, les lois nouvelles applicables à la métropole le seront dans ces départements, *sur mention expresse insérée aux textes* (c'est nous qui soulignons ce lambeau de phrase)". Voir la loi n° 46-451 du 19 mars 1946, "tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française", in J.O.R.F., 20 mars 1946, p. 2294.

³ La réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 est d'une grande ampleur. Afin de tenir compte de leurs "caractéristiques et contraintes particulières", le nouvel article 73 de la Charte suprême renforce la portée des possibilités d'adaptation législative dans les régions monodépartementales ultramarines (alinéa 1^{er}). Dans son alinéa 2, l'article 73 va plus loin dès lors qu'il précise que "ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées par la loi". Enfin, dans un alinéa 3, l'article 73 se montre encore plus audacieux dans la mesure où il stipule que, pour tenir compte de leurs spécificités, "les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées par la loi à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi". Voir notamment ORAISON (A.), "Quelques réflexions générales sur l'article 73 de la Constitution de la Vème République, corrigé et complété par la loi constitutionnelle du 28 mars 2003. Les possibilités offertes aux départements d'outre-mer

Par contre, dans les collectivités d'outre-mer (COM) - qui ont logiquement succédé aux territoires d'outre-mer (TOM) en 2003 - est normalement en vigueur le principe contraire et plus ou moins modulable de la spécialité législative. Ce principe qui remonte en fait à l'ancienne France monarchique est traditionnel dans la France d'outre-mer non départementalisée. Il signifie que les lois et règlements édictés par les autorités centrales pour la France métropolitaine ne sont pas applicables "de plein droit" dans cette nouvelle catégorie de collectivités territoriales ultramarines. À l'exception des lois dites "de souveraineté" qui, en raison de leur objet, ont vocation à régir l'ensemble du territoire de la République, la législation et la réglementation métropolitaines ne peuvent régir ces collectivités qu'en vertu d'une mention expresse d'applicabilité à chacune d'entre elles. Ainsi, le plus souvent, les règles de droit applicables aux TOM jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, puis aux COM à partir de cette date, sont issues de textes spécifiques à chacune d'entre elles.

Aucun de ces principes ne semble *a priori* applicable au récif de Tromelin, à l'archipel des Glorieuses et aux îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India dans la mesure où ces terres ne sont alors érigées ni en collectivité territoriale autonome ni intégrées dans une collectivité territoriale existante. Faudrait-il alors en conclure que l'ordonnancement juridique de ces "territoires résiduels de la République" a été fossilisé en 1960 et que, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi ordinaire du 21 février 2007, aucune législation ou réglementation nouvelle ne leur était applicable ? Une réponse positive serait évidemment aberrante. Quelle est donc alors la solution relative à l'applicabilité des lois et règlements dans les îles Éparses depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 et jusqu'à la mise en œuvre de la loi du 21 février 2007 ?

En vérité, pour les textes législatifs et réglementaires intervenus depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960, qui rattache directement les îles Éparses au ministère de la France d'outre-mer et jusqu'à l'application de la loi du 21 février 2007, la situation est loin d'être limpide. Il est vrai que la position officielle des autorités de la République n'a pas toujours été uniforme sur cette question. Des points de vue diamétralement opposés ont même été soutenus, coup sur coup, par le Pouvoir exécutif.

En réponse à une question écrite posée le 6 avril 1987 par le député Jean-Louis MASSON, le ministre de la France d'outre-mer avait ainsi déclaré que le décret du 1^{er} avril 1960 avait eu pour effet de rattacher les îles Éparses - des îlots français n'entrant alors dans aucune catégorie de collectivités territoriales définies au Titre XII de la Constitution de 1958 - au territoire métropolitain de la République. Par suite, le ministre en tirait la conclusion apparemment logique selon laquelle "les textes métropolitains postérieurs au 1^{er} avril 1960 leur sont applicables de plein droit". Cependant, il apportait une précision non négligeable : "Toutefois, les autorités métropolitaines compétentes conservent la possibilité d'édicter des textes visant expressément chacun des îlots, en les excluant formellement de la législation métropolitaine" ¹. Il s'agit là d'un premier point de vue gouvernemental.

Mais un an plus tard, une autre solution a été formulée sous la signature du chef du Gouvernement. Après avoir constaté que le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India "n'ont pas de statut déterminé", ce qui est à l'époque exact, une circulaire du 21 avril 1988 émanant du Premier ministre - à l'époque Jacques CHIRAC - souligne en effet que "la « spécialité législative » paraît applicable aux îles Éparses de l'océan Indien et à l'île de Clipperton" ². Cette opinion gouvernementale s'appuyait sur le fait que

(Guadeloupe, Guyane, Martinique) en matière d'habilitation législative et l'exception insolite du département de La Réunion", R.F.D.A., 2003/4, pp. 684-693.

¹ Voir J.O.R.F., Déb. Parl., Ass. Nat., Questions écrites, 22 juin 1987, p. 3599.

² Voir la circulaire du 21 avril 1988, "relative à l'applicabilité des textes législatifs et réglementaires outre-mer, à la consultation des assemblées locales de l'outre-mer et au contreseing des ministres chargés des D.O.M.-T.O.M.", in J.O.R.F., 24 avril 1988, p. 5456.

certaines lois - notamment les lois du 22 décembre 1983 portant sur des modifications du Code pénal et du Code de procédure pénale ¹, du 22 mai 1985 "modifiant le décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime" ² et du 30 décembre 1985 "portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal" ³ - contiennent des mentions d'application expresse dans les îles Éparses de tout ou partie de dispositions législatives ⁴.

Cependant, ce dernier point de vue a été contesté pour les rares auteurs qui se sont penchés sur la question. Alors, la question fondamentale est la suivante : le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India sont-ils soumis au cours de la période 1960-2007 au principe de l'identité législative qui tend à les rapprocher des DOM ou au principe contraire de la spécialité législative qui vise plutôt à les assimiler aux TOM, puis aux COM ? Qu'en est-il donc en réalité ?

L'argumentation selon laquelle les lois votées par le Parlement s'appliquent entièrement et de plein droit sur l'ensemble des îles Éparses comme sur l'ensemble du territoire métropolitain de la République nous paraît de loin la plus séduisante et la plus logique pour la période considérée. Pour la comprendre, il est utile de la décomposer en deux propositions. Cette argumentation découle d'abord implicitement de la lecture du fameux décret du 1^{er} avril 1960 qui a rattaché directement les îles Éparses au ministère de la France d'outre-mer et n'a, par suite, éprouvé le besoin ni de les ériger en une collectivité territoriale autonome ni de les intégrer dans une collectivité territoriale française existante de la région sud-ouest de l'océan Indien. Mais cette argumentation découle aussi, à titre complémentaire, d'une règle jurisprudentielle de bon sens forgée très tôt par le Conseil d'État dans un arrêt précité rendu le 3 mai 1950 à propos de l'affaire Société de pêche malgache et réunionnaise. En l'espèce, la Haute juridiction du Palais Royal a considéré que c'est un principe élémentaire qu'un territoire rattaché à un État de droit comme peut l'être la République française ne saurait rester sans lois ⁵.

Cette argumentation éminemment rationnelle a par ailleurs été confirmée par les instances juridictionnelles de La Réunion relevant aussi bien de l'ordre judiciaire que de l'ordre administratif. Dans les rares affaires portées devant elles, ces juridictions ont fait purement et simplement application aux îles Éparses des lois nationales applicables sur l'ensemble du territoire de la République.

¹ Voir l'article 7 de la loi n° 83-1114 du 22 décembre 1983, "rendant applicables dans les territoires d'outre-mer certaines dispositions législatives ayant modifié le code pénal et le code de procédure pénale et modifiant la loi n° 83-520 du 27 juin 1983", *in* J.O.R.F., 23 décembre 1983, p. 3698.

² Voir l'article 5 de la loi n° 85-542 du 22 mai 1985, "modifiant le décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime", *in* J.O.R.F., 24 mai 1985, p. 5817.

³ Voir l'article 86 de la loi n° 85-1407 du 30 décembre 1985, "portant diverses dispositions de procédure pénale et de droit pénal", *in* J.O.R.F., 31 décembre 1985, p. 15512.

⁴ Comme autre exemple, on cite parfois le décret n° 78-146 du 3 février 1978, "portant création, en application de la loi du 16 juillet 1976, d'une zone économique au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan-de-Nova, Europa et Bassas-da-India". Dans son article 1^{er}, ce décret dispose ce qui suit : "La zone économique définie à l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1976 s'étend, au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan-de-Nova, Europa et Bassas-da-India depuis la limite extérieure des eaux territoriales jusqu'à 188 milles marins au-delà de cette limite, sous réserve d'accords de délimitation avec les États voisins" (J.O.R.F., 11 février 1978, p. 686). Cependant, cet exemple n'est nullement probant. L'article 5 de la loi du 16 juillet 1976 avait en effet prévu que "des décrets en Conseil d'État" devaient fixer "les conditions et les dates d'entrée en vigueur de la présente loi en ce qui concerne la zone économique au large des diverses côtes du territoire de la République", y compris par conséquent au large des côtes du territoire métropolitain de la République (J.O.R.F., 18 juillet 1976, p. 4300). Voir en ce sens le décret n° 77-130 du 11 février 1977, "portant création, en application de la loi du 16 juillet 1976, d'une zone économique au large des côtes du territoire de la République bordant la mer du Nord, la Manche et l'Atlantique, depuis la frontière franco-belge jusqu'à la frontière franco-espagnole". Voir J.O.R.F., 12 février 1977, p. 864.

⁵ Voir la note du professeur Pierre LAMPUÉ sous l'arrêt rendu par le Conseil d'État le 3 mai 1950, dans l'affaire "Société de pêche malgache et réunionnaise", *in* Recueil PENANT, 1952, pp. 166-171 et notamment p. 171.

Ainsi, à la suite de l'arrêt rendu le 27 septembre 1961 par la Chambre des Mises en Accusation de la Cour d'Appel de Saint-Denis qui avait décidé le renvoi aux Assises du sieur Sam Anatole ERRIAH, la Cour d'Assises de La Réunion s'est d'abord reconnue compétente pour juger le crime d'empoisonnement commis à Juan de Nova. Cette instance juridictionnelle a par ailleurs rendu son verdict sur la base du droit pénal français général alors même que - contrairement à une opinion largement répandue dans la doctrine des publicistes les plus qualifiés - les lois pénales ne sont pas considérées comme des lois de souveraineté ayant vocation à s'appliquer de plein droit sur l'ensemble du territoire national.

Comme autre exemple probant, on doit rappeler - en raison de la netteté des termes employés - l'important jugement rendu le 19 février 1997 par le Tribunal administratif de Saint-Denis dans l'affaire précitée Soptom-Réunion et autres c/Préfet de La Réunion et ministre des Départements et Territoires d'outre-mer. La juridiction administrative dionysienne indique en l'espèce que les dispositions du décret du 1^{er} avril 1960 - qui ont nommément placé le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India sous l'autorité directe du ministre des DOM-TOM - ont eu pour conséquence logique, "s'agissant de terres sur lesquelles s'exerce la souveraineté de la France et qui n'entrent dans aucune catégorie de collectivités telles qu'elles sont définies au titre XII de la Constitution, de rendre applicable sur leur territoire l'ensemble des textes métropolitains postérieurs au 1^{er} avril 1960" ¹.

Ainsi, la législation métropolitaine a vocation à être promulguée sur l'ensemble des îles Éparses par le délégué du Gouvernement de la République depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 et jusqu'à l'application de la loi ordinaire du 21 février 2007 ². Qu'en est-il alors de la législation applicable sur les divers îlots depuis la mise en œuvre de cette loi qui modifie de manière substantielle leur statut interne (b) ?

b - La législation applicable sur les îles Éparses depuis la mise en œuvre de la loi du 21 février 2007

La solution logique adoptée par les instances juridictionnelles du département de La Réunion après l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 a été remise en cause lors du rattachement officiel des îles Éparses au territoire des Terres australes et antarctiques françaises, réalisé par la loi ordinaire du 21 février 2007. L'article 14 de ce texte insère en effet dans la loi statutaire du 6 août 1955 - après l'article 1^{er} - un article additionnel 1^{er}-1. Celui-ci est ainsi rédigé dans son alinéa 1^{er} : "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" ³.

¹ Voir une nouvelle fois les observations critiques d'Erwan LE CORNEC sous le jugement rendu le 19 février 1997 par le Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, dans l'affaire *Soptom-Réunion et autres c/Préfet de La Réunion et ministre des Départements et Territoires d'outre-mer*, in A.J.D.A., 20 octobre 1998, pp. 825-830 et notamment p. 826.

² Voir par exemple l'arrêté n° 2 DGRF/01 édicté par le délégué du Gouvernement le 24 janvier 1979 et portant promulgation dans les îles Éparses "de la loi n° 79-5 du 2 janvier 1979 portant modification de la loi n° 64-1331 du 26 décembre 1964 sur la pollution de la mer par les hydrocarbures" in Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion, janvier 1979, pp. 6-7.

³ La solution qui désormais prévaut pour les îles Éparses tranche avec celle qui est retenue pour Clipperton par la loi ordinaire du 21 février 2007. Après avoir expressément abrogé dans son article 14 le décret du 12 juin 1936 qui était relatif au "rattachement de l'île de Clipperton au Gouvernement des établissements français de l'Océanie", la loi décide que ce territoire insulaire du Pacifique est désormais régi par la loi statutaire du 6 août 1955, actualisée et rebaptisée pour la circonstance : "Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton". En vertu de l'article 9 de ce dernier texte législatif, ainsi mis à jour sous un titre II intitulé "Statut de l'île de Clipperton", il est décidé dans un alinéa 3 ce qui suit : "Les lois et règlements sont applicables de plein droit dans l'île de Clipperton". Voir J.O.R.F., 22 février 2007, p. 3242.

C'est dire que depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2007 s'applique désormais aux îles Éparses - en tant que nouvelles composantes du territoire des Terres australes et antarctiques françaises - le principe de la "spécialité législative" qui était normalement applicable aux TOM avant la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. Plus précisément, en application de ce principe, les règles de droit applicables aux îles Éparses - en tant que parties intégrantes des TAAF - sont issues, soit de textes qui leur sont spécifiques, soit de textes métropolitains comportant une mention expresse d'applicabilité aux TAAF en général et aux îles Éparses en particulier ¹.

Cependant, le principe de la "spécialité législative" - lui-même applicable aux TAAF depuis l'entrée en vigueur de la loi du 6 août 1955 et par ailleurs pleinement justifié par les particularités d'ordre géographique et environnementaliste de cette collectivité territoriale *sui generis* ainsi que par l'absence de population humaine permanente - est fortement atténué. Ce principe souffre en effet des exceptions très importantes avec les principes généraux du droit et les "lois de souveraineté" qui ont vocation à s'appliquer de plein droit sur l'ensemble du territoire national de la République française, les uns et les autres étant par ailleurs expressément rappelés par la loi du 21 février 2007.

En raison de leur objet, les "lois de souveraineté" font depuis toujours obstacle au principe de la "spécialité législative" dans la mesure où elles sont destinées à régir l'ensemble du territoire de la République française. Rentrent notamment et sans contestation possible dans cette catégorie les lois constitutionnelles, les lois organiques, les règles relatives à l'organisation des pouvoirs publics constitutionnels et des autorités centrales de la République ainsi que les règles relatives à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des juridictions nationales souveraines comme le Conseil d'État, la Cour de cassation ou encore le Tribunal des conflits ². Rentrent également dans cette catégorie - dégagée par une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel et des Cours souveraines - les textes législatifs autorisant la ratification ou l'approbation des accords, conventions ou traités diplomatiques et autres engagements internationaux ³.

En outre, l'article additionnel 1^{er}-1 - inséré dans la loi du 6 août 1955 par l'article 14 de la loi ordinaire du 21 février 2007 - complète de manière substantielle cette liste des dispositions législatives et réglementaires "applicables de plein droit" dans les TAAF en général et dans les îles Éparses en particulier à compter de son entrée en vigueur, fixée au 1^{er} janvier 2008. Dans son

¹ La loi ordinaire du 21 février 2007 insère dans la loi du 6 août 1955 un nouvel article 1^{er}-2 qui précise la date d'entrée en vigueur des lois applicables aux TAAF et, par ricochet, aux îles Éparses. Le voici : "Les lois et, lorsqu'ils sont publiés au *Journal officiel* de la République française, les actes administratifs entrent en vigueur dans les Terres australes et antarctiques françaises à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le dixième jour qui suit leur publication au *Journal officiel* de la République française. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures".

² Voir l'article additionnel 1^{er}-1 inséré dans la loi du 6 août 1955 par la loi ordinaire du 21 février 2007 *in* J.O.R.F., 22 février 2007, p. 3241. Dans son alinéa 2, cet article est ainsi rédigé : "Par dérogation au premier alinéa, sont applicables de plein droit dans les Terres australes et antarctiques françaises, sans préjudice de dispositions les adaptant à l'organisation particulière du territoire, les dispositions législatives et réglementaires qui sont relatives : 1° à la composition, à l'organisation, au fonctionnement et aux attributions des pouvoirs publics constitutionnels de la République, du Conseil d'État, de la Cour de cassation, de la Cour des comptes, du Tribunal des conflits et de toute juridiction nationale souveraine, du médiateur de la République, du défenseur des enfants, ainsi que de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés".

³ Voir également l'article additionnel 1^{er}-1 inséré dans la loi du 6 août 1955 par la loi ordinaire du 21 février 2007 *in* J.O.R.F., 22 février 2007, p. 3241. Dans son alinéa 3, cet article est ainsi rédigé : "Sont également applicables de plein droit dans les Terres australes et antarctiques françaises les lois qui portent autorisation de ratifier ou d'approuver les engagements internationaux et les décrets qui décident de leur publication, 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".

alinéa 2 sont égrenées les dispositions législatives et réglementaires relatives à la défense nationale, à la nationalité, au droit civil, au droit pénal et à la procédure pénale. Sont également "applicables de plein droit" toutes les dispositions législatives et réglementaires relatives au droit commercial et au droit des assurances, à la procédure administrative contentieuse et non contentieuse, aux statuts des agents publics de l'État et à la recherche. Sont encore mentionnées les dispositions législatives et réglementaires relatives "à la monnaie, au Trésor, au crédit et aux changes, aux relations financières avec l'étranger, à la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux, à la lutte contre le financement du terrorisme, aux pouvoirs de recherche, de constatation des infractions et aux procédures contentieuses en matière douanière". Sont enfin pleinement "applicables de plein droit" dans les TAAF les dispositions législatives et réglementaires relatives "au régime des investissements étrangers dans une activité qui participe à l'exercice de l'autorité publique ou relevant d'activités de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique, aux intérêts de la défense nationale ou relevant d'activités de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres ou de substances explosives" ¹.

Pour être complet à propos de la question de l'applicabilité des lois et règlements dans les îles Éparses en particulier, il faut par ailleurs souligner qu'une disposition générale a été prise à la suite de leur intégration officielle au territoire des TAAF afin de leur étendre l'ensemble des textes alors en vigueur dans la collectivité territoriale de rattachement. L'article 14 de la loi ordinaire du 21 février 2007 complète à cet égard l'article 8 de la loi statutaire du 6 août 1955 par un second alinéa. Celui-ci est ainsi rédigé : "Les îles Bassas da India, Europa, Glorieuses, Juan de Nova et Tromelin sont régies, à compter de la date de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 précitée, par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, à cette même date, dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises" ².

Sur un autre plan, les autorités compétentes des TAAF ont également la possibilité de faire appliquer sur le territoire de cette collectivité territoriale comme sur le territoire des îles Éparses des arrêtés spécifiques plus ou moins importants et plus ou moins contraignants. Certes, les cas sont rares. Mais ils existent. On peut ici en mentionner deux qui sont toujours d'actualité même s'ils ont été pris par le préfet de La Réunion à l'époque où ce dernier intervenait "en tant que délégué du Gouvernement de la République" pour la gestion des îlots. Cette autorité administrative a en effet pris des mesures particulièrement énergiques pour assurer la protection de l'environnement tant terrestre que marin des îles Éparses (III).

III. Les mesures prises pour assurer la protection de l'environnement terrestre et marin des îles Éparses

Ancrés à la périphérie immédiate de la Grande Ile de Madagascar, le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India se caractérisent par une faune et une flore qui sont certainement limitées en raison de leur exiguïté mais qui sont aussi fort originales et surtout directement menacées à l'époque contemporaine par le rejet volontaire ou accidentel de déchets industriels et d'hydrocarbures ainsi que par les dérèglements écologiques.

¹ Voir à ce sujet l'article additionnel 1^{er}-1 inséré dans la loi statutaire du 6 août 1955 par l'article 14 de la loi ordinaire du 21 février 2007 in J.O.R.F., 22 février 2007, p. 3241.

² Voir également l'article 14 de la loi ordinaire du 21 février 2007 in J.O.R.F., 22 février 2007, p. 3242.

Afin d'assurer la préservation intégrale de ces derniers sanctuaires océaniques de la zone sud-ouest de l'océan Indien, le préfet de La Réunion est intervenu relativement tôt en sa qualité de délégué du Gouvernement responsable de leur gestion. Il a en effet pris deux décisions draconiennes et complémentaires qui sont toujours en vigueur. Il a d'abord décidé de classer en "réserve naturelle" intégrale pour une période indéterminée quatre des cinq îles Éparses par un arrêté du 18 novembre 1975 (A). Dans un autre arrêté, édicté le même jour, il a par ailleurs prononcé l'interdiction d'aller et venir sur chacun des îlots (B).

A) Le classement des îles Éparses en réserve naturelle intégrale

Sur un plan très général, c'est un fait sur lequel il convient d'emblée de mettre l'accent. Les modalités de gestion administrative, financière et technique des réserves naturelles françaises sont extrêmement diversifiées. Cette gestion peut d'abord être confiée à des établissements publics créés à cet effet comme c'est le cas, par exemple, pour les parcs nationaux. Mais elle peut également être attribuée à des groupements d'intérêt public, à des collectivités territoriales ou à leurs groupements, aux propriétaires de terrains classés, à des fondations ou encore à des associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901. À la limite, la réserve naturelle peut très bien être administrée en régie directe par l'État¹. Dans le cas des petites îles françaises dispersées dans la zone sud-ouest de l'océan Indien autour de Madagascar, la gestion administrative de la réserve naturelle est effectivement réalisée, depuis plus de trente-deux ans maintenant, sans création d'une personne juridique nouvelle.

Faut-il par ailleurs ajouter que la décision de classement des îles Éparses en réserve naturelle est la bienvenue dans la mesure où chacun de ces îlots possède des faunes et des flores terrestres et marines sans doute très limitées sur le plan quantitatif en raison de son exigüité mais très originales et particulièrement vulnérables²? Afin de protéger les unes et les autres, les îles Tromelin, Glorieuses, Europa et Bassas da India ont d'abord été classées - à titre conservatoire - en "réserves naturelles". Agissant "en tant que délégué du Gouvernement de la République", le préfet de La Réunion en a décidé ainsi dans une décision provisoire en date du 28 juillet 1971³. Par la suite, cette décision a été confirmée par un second arrêté édicté le 18 novembre 1975 par le délégué du Gouvernement de la République qui, à l'époque, était le préfet Robert LAMY. Libellé de manière lapidaire, cet acte administratif dispose - cette fois-ci à titre définitif - dans son article 1^{er} ce qui suit : "Les îles Tromelin, Glorieuses, Europa, Bassas da India sont classées en réserves naturelles"⁴.

Dans un article second, l'arrêté en date du 18 novembre 1975 précise que le Chef du service météorologique du département de La Réunion, en tant que responsable des postes météorologiques implantés sur la plupart des îlots, est chargé - en sa qualité d'adjoint au délégué du Gouvernement de la République pour l'administration des îles Éparses - d'appliquer cette décision et de la faire respecter. À cette fin, il peut déléguer un membre de son service sur chaque îlot pour le représenter. Il convient toutefois de souligner que cette décision est devenue caduque depuis que le préfet des TAAF a été désigné comme responsable unique pour la gestion des îles Éparses en vertu de l'arrêté précité du 3 janvier 2005.

¹ Voir tout particulièrement PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Éditions DALLOZ, Paris, 2004, p. 471.

² Voir notamment PERRIER De La BATHIE (H.), "Note sur la composition géologique et la flore des îles Chesterfield, Juan de Nova, Europa et Nosy-Trozona", *Bulletin Économique de Madagascar*, 1921, troisième trimestre, pp. 170-180 et PAULIAN (R.), "Faune et flore d'un « désert »" (Tromelin), *Revue de Madagascar*, 1954, premier trimestre, pp. 50-54.

³ Édicté par le préfet Paul COUSSERAN, l'arrêté n°101/DGRF du 28 Juillet 1971 a été publié dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion.

⁴ Édicté par le préfet Robert LAMY, l'arrêté n°13/DGRF/101 du 18 novembre 1975 a également été publié dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion.

Concrètement, chaque îlot comprend - à l'exception du récif de Tromelin qui est particulièrement exigu et de l'atoll de Bassas da India qui est submersible et inaccessible - un gendarme qui agit pour le compte du délégué du Gouvernement de la République et de son adjoint. Son rôle principal est d'assurer de manière permanente le respect de la réglementation relative à la protection de l'environnement et de prévenir toute forme de "tourisme clandestin" ou d'implantation humaine durable sur chacune des îles Éparses. Dans son article troisième, l'arrêté préfectoral du 18 novembre 1975 est rédigé en des termes clairs : "Toute constatation de déprédation de la nature, tant terrestre que marine, aussi bien en ce qui concerne la flore que la faune, devra faire l'objet d'un procès-verbal pouvant s'accompagner de poursuites à l'égard des prédateurs" ¹.

Nous pouvons le constater : les structures administratives mises en place pour la gestion de la réserve naturelle instituée sur les îles Éparses sont peu nombreuses et particulièrement souples. Le préfet de La Réunion, "en tant que délégué du Gouvernement de la République" pour l'administration des îlots ou groupes d'îlots, et son adjoint - le Directeur Interrégional pour Météo France à La Réunion - ont en effet été les seules personnes habilitées à intervenir directement jusqu'en 2005. Ces personnalités ont toutefois été assistées dans leur mission de protection de l'environnement des îlots par deux organes à vocation purement consultative : le Conseil des îles Éparses institué en 1975 et le Comité scientifique créé en 1982.

Le Conseil des îles Éparses a été institué par un arrêté édicté le 18 novembre 1975 par le préfet de La Réunion, à l'époque Robert LAMY ². Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'arrêté du 3 janvier 2005, son Président a été de droit le préfet de La Réunion, "en tant que délégué du Gouvernement de la République" pour l'administration des îlots. Son vice-Président a également été de droit le Chef du service météorologique pour la zone océan Indien en sa qualité d'adjoint au délégué du Gouvernement de la République pour la gestion des îlots. Composée à l'origine de quatre conseillers spécialisés, cette structure a été créée pour résoudre les questions administratives et financières qui peuvent se poser sur les îlots ³. Mais elle n'intervient qu'en qualité d'instance consultative. Plus exactement, le Conseil des îles Éparses donne des avis à propos de l'élaboration des arrêtés et des directives qui sont relatifs à la gestion administrative et financière des îlots. Le compte-rendu de chaque séance fait par ailleurs l'objet d'un procès-verbal qui a pour but d'informer les ministères intéressés des mesures programmées sur les îles Éparses et de justifier éventuellement les demandes de crédits correspondants.

Il convient de préciser que la gestion des îlots implique le concours d'une autre instance très importante qui est normalement prévue - ainsi que le souligne Michel PRIEUR - pour la gestion des réserves naturelles ⁴. Il s'agit en l'espèce du Comité scientifique des îles Éparses. Ce Comité a été créé par un arrêté du délégué du Gouvernement de la République - à l'époque

¹ Le procès-verbal est dressé par un gendarme qui est toujours présent sur trois des quatre îlots français dispersés dans le canal de Mozambique : l'archipel des Glorieuses et les îles Europa et Juan de Nova.

² L'arrêté n°10/DGRF/101 en date du 18 novembre 1975, "portant création d'un Conseil des îles Éparses", a été publié dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion.

³ Il faut plus précisément mentionner un conseiller pour l'administration générale (le Directeur du cabinet du préfet de la région Réunion), un conseiller pour les affaires juridiques (le Procureur général auprès la Cour d'Appel de Saint-Denis), un conseiller pour les équipements d'infrastructure (le Directeur départemental de l'Équipement de La Réunion) et un conseiller pour la défense (le Général commandant les FAZSOI). Par la suite, d'autres membres ont été désignés. Il faut notamment citer le directeur de l'Aviation civile, le Trésorier payeur général de La Réunion en tant que "comptable assignataire" des dépenses d'administration et de gestion des îles Éparses inscrites au budget de l'État, le Commandant du groupement de gendarmerie de La Réunion - représenté sur les îlots du canal de Mozambique, à l'exclusion de Bassas da India - ainsi que le Directeur régional et départemental des Affaires Maritimes. Le Conseil des îles Éparses a ainsi une composition élastique qui s'est étoffée au fil des ans. L'arrêté du 18 novembre 1975 précise enfin qu'il peut, à l'initiative de son Président, convoquer "toutes personnes compétentes dans les affaires mises à l'ordre du jour".

⁴ Voir les exemples cités *in* PRIEUR (M.), Droit de l'environnement, Éditions DALLOZ, Paris, 2004, p. 471.

Michel LEVALLOIS - en date du 6 janvier 1982 en vue de contrôler, sur le plan scientifique, le bon fonctionnement de la réserve naturelle instituée sur les îles Éparses. Cette structure qui "se réunit sur convocation de son Président, au moins une fois par an", a également vocation à proposer au préfet de La Réunion toutes les mesures juridiques nécessaires en ce qui concerne la conservation de la réserve naturelle¹. De droit, sa présidence a été confiée à l'origine au préfet de La Réunion "en tant que délégué du Gouvernement de la République" et sa vice-Présidence au Chef du service départemental de la Météorologie nationale en sa qualité d'adjoint au délégué du Gouvernement de la République². Les fonctions de cette instance de concertation sont également consultatives. Mais alors que le Conseil des îles Éparses n'aborde que des questions administratives et financières, le Comité scientifique ne peut donner des avis - comme son nom l'indique - que dans les domaines strictement scientifiques³.

Depuis que les cinq îlots ne sont plus administrés par le préfet de La Réunion, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 3 janvier 2005, le Conseil des îles Éparses et le Conseil scientifique sont appelés à être recomposés afin d'être placés sous la présidence effective du seul préfet des TAAF.

L'arrêté du 18 novembre 1975 qui crée une réserve naturelle sur les îles Éparses est assurément une décision administrative importante qui fait l'unanimité. Mais cette décision baigne dans un "flou juridique" : son article 1^{er} est trop laconique et se caractérise par son incomplétude sur plusieurs points. Afin de clarifier la situation, il importe dès lors de préciser le champ d'application de la réserve naturelle ainsi créée sur les îles Éparses (b) et, d'abord, le fondement juridique de sa création (a).

a) Le fondement juridique de la création d'une réserve naturelle

L'arrêté préfectoral du 18 novembre 1975 qui crée une réserve naturelle sur les îles Éparses est lacunaire dès lors qu'il ne s'appuie sur aucun texte de loi précis. Or, avant la loi du 10 juillet 1976, "relative à la protection de la nature", il en existait un. La loi du 2 mai 1930 permettait déjà en effet la protection des sites présentant un intérêt "scientifique". Cependant, cette disposition législative était elle-même imprécise. Aussi a-t-elle été dûment complétée par un article 8 bis, issu de la loi du 1^{er} juillet 1957, prévoyant expressément le classement "d'un site ou d'un monument naturel en réserve naturelle ... en vue de la conservation et de l'évolution des espèces"⁴. Pour Michel PRIEUR, c'est "donc seulement à partir de 1957 que les réserves naturelles sont officiellement organisées"⁵. En dépit de son incomplétude dans son exposé des

¹ Voir l'arrêté n°33/DGRF/01 en date du 6 janvier 1982, "portant création d'un Comité scientifique pour les petites îles françaises de l'océan Indien", in Recueil des Actes administratifs de la préfecture de La Réunion, janvier 1982, pp. 9-10. Voir également "Un comité scientifique pour les îles Éparses", *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 18 janvier 1982, p. 5.

² Outre le Président et le vice-Président, le Comité scientifique comprend une dizaine de personnalités parmi lesquelles on peut citer le Directeur régional de l'ONF, un professeur du Laboratoire de physiologie animale ou de biologie marine en poste à l'Université de La Réunion ainsi que le Conservateur du Muséum d'histoire naturelle du département français de l'océan Indien. Pour accomplir sa mission, l'arrêté du 6 janvier 1982 autorise par ailleurs cet organe à appeler à tout moment "en consultation et pour avis les personnes de son choix reconnues pour leur compétence" (alinéa 3).

³ Dans un article second, l'arrêté du 6 janvier 1982 apporte en effet une précision : "Le Comité Scientifique pour les petites îles françaises de l'océan Indien ... a pour mission : d'assister" le délégué du Gouvernement de la République "dans l'étude des questions scientifiques intéressant les îles dont il assure l'Administration" et "de définir, dans le souci constant de la conservation du patrimoine naturel de ces îles et des eaux qui en relèvent, les programmes d'exploitation des ressources naturelles tant sur terre qu'en mer, dont il peut être saisi notamment par l'un de ses membres ou par l'administration".

⁴ Voir la loi n° 57-740 du 1^{er} juillet 1957, "complétant la loi du 2 mai 1930 réorganisant la protection des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque", in J.O.R.F., 2 juillet 1957, p. 6530.

⁵ Voir PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Éditions DALLOZ, Paris, 2004, p. 464. Trente-six réserves naturelles ont ainsi été créées sur la base de l'article 8 bis de la loi du 2 mai 1930 pour la période qui va du 15 mars 1961 au 2

motifs, c'est donc bien sur le fondement de l'article 8 bis de la loi du 2 mai 1930 que l'arrêté du 18 novembre 1975 a été édicté par le préfet de La Réunion - agissant en sa qualité de délégué du Gouvernement de la République - lorsqu'il a procédé au classement des îles Éparses en "réserves naturelles" ¹. Encore convient-il d'apporter une précision concernant le régime applicable aux réserves créées antérieurement à la loi du 10 juillet 1976. Certes, ces réserves naturelles continuent à être réglementées selon l'acte de classement pris en application de l'article 8 bis de la loi du 2 mai 1930. Cependant, "dans un esprit d'homogénéisation" bien compréhensible, l'article 35 de la loi du 10 juillet 1976 leur fait application du nouveau régime de protection pénale prévu dans ses articles 29 à 32 et dans l'article 34 (article L 242-19 du Code Rural et article L 332-19 du Code de l'Environnement).

Par ailleurs, il est fort regrettable que les textes réglementaires créant des réserves naturelles n'indiquent pas toujours les motifs scientifiques qui légitiment leur création. C'est précisément le cas de l'arrêté du 18 novembre 1975. Édictée par le préfet de La Réunion "en tant que délégué du Gouvernement de la République" pour l'administration des îles Éparses, cette décision administrative se contente en effet d'opérer le classement des différents îlots en "réserves naturelles" sans donner plus de précisions.

En vérité, pour connaître les objectifs du classement d'un territoire terrestre en réserve naturelle, il est utile de se référer à la loi du 10 juillet 1976 qui consacre un chapitre III aux "réserves naturelles". Ces réserves concernent en principe des territoires où "la conservation de la faune, de la flore, du sol, des eaux, des gisements de minéraux et de fossiles et, en général, du milieu naturel présente une importance particulière ou qu'il convient de les soustraire à toute intervention artificielle susceptible de les dégrader" (article L 242-1 du Code Rural et article L 332-1 du Code de l'Environnement) ². En vertu des articles L 242-1 (CR) et L 332-1 (CE), l'objectif du classement d'un territoire en réserve naturelle est multiple. Il vise notamment à assurer "la préservation d'espèces animales ou végétales et d'habitats en voie de disparition sur tout ou partie du territoire national ou présentant des qualités remarquables", à favoriser "la préservation ou la constitution d'étapes sur les grandes voies de migration de la faune sauvage" ou encore à permettre des "études scientifiques ou techniques indispensables au développement des connaissances humaines". D'une manière plus globale, le classement d'un site en réserve naturelle a pour effet d'interdire toute action susceptible d'altérer le caractère de la réserve.

Sur la base de ces observations générales, on est en droit de penser que l'arrêté du 18 novembre 1975, édicté par le délégué du Gouvernement de la République pour le classement des îles Éparses en "réserves naturelles", a bien eu pour objectif d'assurer la protection intégrale de l'ensemble de leur faune et de leur flore spécifiques ainsi que le maintien des indispensables équilibres biologiques sur chacun des îlots. Mais à ce sujet, de nouvelles et légitimes interrogations surgissent en ce qui concerne le champ d'application exact de la réserve naturelle instituée sur les îles Éparses (b).

b) Le champ d'application de la réserve naturelle instituée sur les îles Éparses

novembre 1977. On peut toutefois s'étonner que la réserve naturelle créée sur les îles Éparses en 1975 ne figure pas sur cette liste officielle. Voir notamment le Code de l'Environnement, Éditions DALLOZ, Paris, 2007, pp. 325-326.

¹ Dans son arrêt rendu le 2 décembre 1981 à propos de l'affaire *Société d'Études Touristiques Hivernales de France*, le Conseil d'État considère que les dispositions de la loi du 10 juillet 1976 sur les réserves naturelles ne sont applicables qu'à compter de la publication au J.O.R.F. du décret du 27 novembre 1977 (*Rec. Lebon*, 1981, p. 455). Voir le décret n° 77-1298 du 25 novembre 1977, "pris pour l'application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et concernant les réserves naturelles" in J.O.R.F., 27 novembre 1977, pp. 5565-5568. On doit logiquement en déduire que la légalité des réserves naturelles créées avant le 27 novembre 1977 ne peut s'apprécier que par des moyens tirés de l'ancienne réglementation prévue par la loi précitée du 2 mai 1930.

² Voir la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, "relative à la protection de la nature", in J.O.R.F., 13 juillet 1976, p. 4204.

Quels sont d'abord les îlots qui sont visés par la création de la réserve naturelle ? L'arrêté édicté le 18 novembre 1975 par le délégué du Gouvernement de la République pour l'administration des îles Éparses se caractérise par une omission importante dans la mesure où il ne prévoit pas le classement du site de Juan de Nova. Dans son article 1^{er}, cette décision administrative ne vise en effet nommément que quatre îlots sur cinq. Rappelons sa rédaction : "Les îles Tromelin, Glorieuses, Europa, Bassas da India sont classées en réserves naturelles". L'omission du récif de Juan de Nova est d'autant plus regrettable qu'elle n'est pas accidentelle. Pour Alain HOARAU, elle pourrait s'expliquer à l'origine par l'existence d'un projet d'installation d'un camp de vacances "pour touristes en mal d'aventure" présenté par le Club Méditerranée qui, à cette fin, avait été chargé d'entretenir cet îlot à compter du 1^{er} janvier 1973¹. Mais ce projet à finalité commerciale a par la suite été abandonné sans que l'on connaisse les causes d'une renonciation qui est assurément la bienvenue pour tous les amoureux de la nature.

Cette renonciation étant aujourd'hui définitive, il serait à notre avis opportun de compléter l'arrêté du 18 novembre 1975 en étendant le classement des îles Éparses en "réserves naturelles" à Juan de Nova afin de mettre en harmonie le droit et le fait. Cette plate-forme corallienne est en effet logée à la même enseigne que les autres îles Éparses en ce qui concerne la protection de l'environnement : elle est en tous points traitée comme une composante à part entière de la réserve naturelle. Ainsi, comme sur les îles Glorieuses et Europa, il y a en permanence à Juan de Nova un gendarme qui est chargé de faire respecter la réglementation inhérente aux réserves naturelles et pour dresser, le cas échéant, des procès-verbaux à l'encontre de toutes personnes qui entreprendraient des actions susceptibles d'altérer le caractère de la réserve.

L'arrêté édicté par le délégué du Gouvernement de la République le 18 novembre 1975 aux fins de classement des îles Éparses en réserve naturelle est par ailleurs lacunaire sur un autre point qui n'est pas négligeable. Si l'on fait référence à son article 1^{er}, seule la partie terrestre des îlots est en effet protégée alors même que le classement en réserve naturelle peut affecter aussi bien le domaine terrestre que "le domaine public maritime et les eaux territoriales françaises"². De fait, certaines réserves naturelles ont fait très tôt l'objet d'un prolongement en mer par application de la théorie de "l'écrin et des bijoux" mise en œuvre pour la délimitation des sites protégés au titre de la loi du 2 mai 1930. Depuis l'existence officielle des réserves naturelles, prévues par la loi du 1^{er} juillet 1957, une "zone de protection" peut effectivement être créée autour des sites classés en application des articles 17 et suivants de la loi du 2 mai 1930. Par la suite, la loi du 10 juillet 1976 a prévu, dans son article 27, que les dispositions de la loi du 2 mai 1930, relatives aux zones de protection autour des sites inscrits ou classés, étaient applicables aux nouvelles réserves naturelles. Aujourd'hui, des "périmètres de protection" peuvent donc être institués par arrêté du représentant de l'État dans un territoire déterminé, après enquête publique. À cet égard, Michel PRIEUR souligne que "dans ces périmètres, des prescriptions peuvent être imposées sous forme de servitudes soumettant à un régime particulier ou interdisant toute action susceptible d'altérer le caractère ou de porter atteinte à la réserve naturelle"³.

Dans cette optique de sauvegarde généralisée de l'environnement, des décisions énergiques ont été prises afin que les eaux ceinturant les cinq îles Éparses soient protégées et deviennent - à l'instar de leurs territoires émergés - de véritables réserves naturelles. Quelles sont alors les mesures concrètes prises pour protéger les eaux environnant les îlots depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 18 novembre 1975 ? Jusqu'où peut s'étendre en mer la zone de protection autour de la réserve naturelle ainsi créée ?

¹ Voir HOARAU (A.), *Les îles éparses. Histoire et découverte*, Azalées Éditions, La Réunion, 2002, p. 200.

² Voir l'article L. 242-1 du Code Rural et l'article L. 332-1 du Code de l'Environnement.

³ Voir PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Éditions DALLOZ, Paris, 2004, p. 472.

Une réponse claire à ces questions a en fait été apportée au cours de la décennie "90". Sur avis de l'IFREMER en date du 16 décembre 1992¹, un arrêté du 15 février 1994 a été édicté par le préfet de la Réunion - à l'époque Hubert FOURNIER - en sa qualité de "délégué du Gouvernement de la République". Dans son article 1^{er}, cette décision administrative contient une mesure radicale qui a été adoptée dans les termes suivants : "Toute pêche est interdite à l'intérieur des eaux territoriales des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India"². C'est dire que dans la mer territoriale des îles Éparses - qui s'étend jusqu'à 12 milles marins des côtes en vertu de la loi du 24 décembre 1971³ - est désormais instituée une protection intégrale de la faune et de la flore marines. Cette décision administrative est la bienvenue dans la mesure où elle est de nature à compléter le statut de "réserve naturelle" qui existe déjà sur le territoire terrestre des îlots depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 18 novembre 1975⁴. Elle est en outre en tous points conforme à l'article 12 du décret du 25 janvier 1990 - sur lequel se fonde l'arrêté préfectoral du 15 février 1994 - qui fixe "les conditions générales d'exercice de la pêche maritime dans les zones de pêche non couvertes par la réglementation communautaire de conservation et de gestion"⁵.

Dans le même ordre d'idées, un arrêté du 14 septembre 1981 pris par le préfet de La Réunion "en tant que délégué du Gouvernement de la République" avait déjà décidé que "la chasse de toute espèce de cétacés, à dents ou à fanons, est interdite, que ce soit à partir de la terre ou à partir de navires, dans les zones économiques exclusives françaises" des îles Éparses et de l'île de Mayotte (article 1^{er})⁶. Mais cette première décision n'était valable que "pendant une période de dix ans". Aussi, après son arrivée à échéance et toujours sur avis du Directeur de l'IFREMER, donné le 28 février 1992, un nouvel arrêté préfectoral en date du 26 mai 1994 a été édicté. Cette dernière décision est assurément la bienvenue car son champ d'application est beaucoup plus large que la précédente. Elle vise en effet à protéger les diverses espèces de

¹ Plus connu par son acronyme (IFREMER), l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer est un établissement public national à caractère industriel et commercial (EPIC) dont le siège est aujourd'hui fixé à Issy-les-Moulineaux dans les Hauts-de-Seine. Créé par un décret en date du 5 juin 1984 (modifié à plusieurs reprises et notamment en 1998 et en 2002), il est chargé par le Gouvernement de promouvoir des recherches fondamentales et appliquées, des activités d'expertise et des actions de développement technologique et industriel destinées à la mise en valeur des ressources halieutiques des océans et à leur exploitation durable. À cette fin, il dispose d'un personnel important spécialisé réparti dans quatre centres métropolitains (Boulogne-sur-Mer, Brest, Nantes et Toulon) un centre ultramarin en Polynésie française (Tahiti) et quatre délégations outre-mer dont une est installée dans le département de La Réunion (Le Port).

² "Portant interdiction de la pêche dans les eaux territoriales des îles Europa, Juan de Nova, Bassas da India, Glorieuses et Tromelin", l'arrêté n° 257/DGRF en date du 15 février 1994 a été publié dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion.

³ Voir la loi n° 71-1060 du 24 décembre 1971, "relative à la délimitation des eaux territoriales françaises", in J.O.R.F., 30 décembre 1971, p. 12899.

⁴ L'arrêté n° 257/DGRF du 15 février 1994 prévoit toutefois des dérogations qui peuvent être "accordées pour des prélèvements d'animaux et végétaux marins à des fins de recherche scientifique". À l'occasion, on peut une nouvelle fois constater que le récif de Juan de Nova est bien placé sur le même plan que les autres îles Éparses, expressément classées en "réserves naturelles".

⁵ Voir le décret n° 90-95 du 25 janvier 1990, "pris pour l'application de l'article 3 du décret du 9 janvier 1982 modifié fixant les conditions générales d'exercice de la pêche maritime dans les zones de pêche non couvertes par la réglementation communautaire de conservation et de gestion", in J.O.R.F., 27 janvier 1990, pp. 1155-1158.

⁶ Il convient ici de rappeler l'existence du décret n° 78-146 du 3 février 1978, portant création, en application de la loi du 16 juillet 1976, d'une zone économique au large des côtes des îles Éparses. Dans son article 1^{er}, ce texte réglementaire dispose ce qui suit : "La zone économique définie à l'article 1^{er} de la loi du 16 juillet 1976 s'étend, au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan-de-Nova, Europa et Bassas-da-India depuis la limite extérieure des eaux territoriales jusqu'à 188 milles marins au-delà de cette limite, sous réserve d'accords de délimitation avec les États voisins" (J.O.R.F., 11 février 1978, p. 686). Globalement, les cinq îlots ou groupes d'îlots qui entourent Madagascar donnent à la France une zone économique exclusive (ZEE) non négligeable de l'ordre de 640 000 kilomètres carrés. Cette ZEE a par ailleurs une superficie avoisinant les 2 890 000 kilomètres carrés pour l'ensemble des dépendances françaises de la région de l'océan Indien (îles Éparses, Mayotte, La Réunion et les TAAF). Voir notamment MANOUVEL (M.), Le territoire d'outre-mer des Terres australes et antarctiques françaises. Aspects de droit interne et aspects de droit international, Éditions MONTCHRESTIEN, Paris, 2000, p. 160, note 257.

mammifères marins et notamment les grands cétacés dans la zone économique exclusive (ZEE) entourant les îles Éparses et l'île de Mayotte pour une période indéterminée et non plus seulement pour une période décennale. Dans son article 1^{er}, l'arrêté préfectoral du 26 mai 1994 est ainsi rédigé : "Toute action dirigée de pêche ou de chasse des mammifères marins est interdite dans les zones économiques exclusives de Mayotte ainsi que des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India" ¹.

Dans ce contexte bien balisé et patiemment élaboré depuis 1975, comment faut-il alors interpréter la décision spectaculaire prise le vendredi 3 décembre 1999 par le deuxième sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des États membres de la Commission de l'Océan Indien (COI), réuni à Saint-Denis de La Réunion sous la présidence de Jacques CHIRAC ? Certes, le communiqué officiel qui a ponctué cette importante réunion de la COI s'est prononcé - avec l'accord du Président de la République française - sur le principe d'une "cogestion des îles Éparses" par la France et les deux États contestataires : nommément Madagascar et Maurice. Mais il est rédigé en des termes sibyllins. En voici la teneur :

"En l'absence d'un consensus entre certains pays membres concernant la souveraineté sur certaines îles de l'océan Indien ainsi que de la délimitation et le contrôle des Zones économiques exclusives (ZEE), le Sommet a décidé qu'en attendant l'aboutissement des consultations en cours, ces zones de contrôle seront cogérées par les pays qui les revendiquent. Les modalités de cette cogestion seront définies par les États membres concernés dans les plus brefs délais" ².

Cependant, cette solution éminemment politique n'a pas à ce jour été mise en œuvre ³. Elle n'a d'ailleurs pas été reprise lors du troisième sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des pays membres de la COI tenu à Antananarivo, le vendredi 22 juillet 2005 ⁴.

Que faut-il alors penser d'une telle initiative qui semble avoir échoué même si elle vient d'être relancée par la France le 10 juin 2008 à l'occasion d'une visite officielle à Paris du Premier ministre mauricien, Navinchandra RAMGOOLAM ⁵ ? En vérité, si "cogestion" des îles Éparses" il doit un jour y avoir, celle-ci ne pourrait porter que sur des points ciblés. À cet égard, une double précision s'impose.

D'abord et à l'exception peut-être de la pêche aux thonidés qui a toujours existé dans l'océan Indien et qui doit se poursuivre dans l'intérêt bien compris des pays riverains ⁶, cette cogestion ne saurait avoir un impact sur le plan économique et commercial puisque les îlots sont

¹ "Portant interdiction de la chasse aux mammifères marins dans les zones économiques exclusives de Mayotte ainsi que des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India", l'arrêté n° 1336/DGRF du 26 mai 1994 a été publié dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion.

² Voir notamment CELLIER (F.), "« Cyclone diplomatique » dans les coulisses du Sommet de la COI. « Ils » ont touché aux îles éparses", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 7 décembre 1999, p. 20 et DUPUIS (A.), "Cogestion des îles Éparses. Les gesticulations dérisoires de la COI", *Le Journal de l'Île*, vendredi 10 décembre 1999, p. 20.

³ Voir ORAISON (A.), "La Commission de l'Océan Indien revisitée à l'issue du deuxième sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des pays membres réunis à Saint-Denis de La Réunion le 3 décembre 1999 (Un nouvel élan de la coopération inter-îles dans la zone sud-ouest de l'océan Indien ?)", R.D.I.S.D.P., 2002/1, pp. 1-50.

⁴ Voir QUÉGUINER (Th.), "Troisième sommet des chefs d'État hier à Madagascar. La COI en quête de dynamisme", *Le Journal de l'Île*, samedi 23 juillet 2005, p. 12; ZAFIMAHARO (N.), "Coopération régionale. Pour un océan Indien sans frontières", *L'Express de Madagascar*, samedi 23 juillet 2005, p. 3 et POCHÉ (J.-M.), "Sommet de la COI à Madagascar. RAMGOOLAM insiste sur la nécessité d'une meilleure protection face au terrorisme", *Le Mauricien*, samedi 23 juillet 2005, p. 3.

⁵ Voir "Maurice. Une initiative de SARKOZY. La France propose la cogestion de Tromelin", *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 11 juin 2008, p. 58.

⁶ Voir l'arrêté n° 2007-164 du 12 novembre 2007, "fixant les dates de la campagne 2008 de pêche aux thons et autres poissons pélagiques dans les zones économiques exclusives des îles Glorieuses, Juan de Nova, Bassas da India, Europa et Tromelin", in *Journal Officiel* des TAAF, 31 décembre 2007, n° 36, pp. 6-7.

érigés en réserve naturelle intégrale depuis 1975. Ensuite et par voie de conséquence, la cogestion doit s'inscrire dans le cadre d'une politique globale de sauvegarde de l'océan Indien occidental ¹. Concrètement, la cogestion des îles Éparses doit concerner la recherche océanographique, la protection des espèces animales et végétales de la ZEE entourant les îlots lorsqu'elles sont menacées d'extinction biologique ainsi que la détection et la répression de la chasse et de la pêche clandestines. Elle doit encore concerner la prévention des attentats terroristes et des actes de piraterie, la sécurité de la navigation maritime dans cette partie du monde et notamment dans le canal de Mozambique - l'ancienne "Route des Épices" aujourd'hui reconvertie en autoroute des matières stratégiques avec un trafic de plus en plus dense et des risques de collision plus grands - ainsi que la lutte contre la pollution du milieu terrestre et marin par le rejet accidentel ou intentionnel de déchets industriels ou d'hydrocarbures ².

Pour avoir une vue plus panoramique de la question de la protection de la faune et de la flore spécifiques aux îles Éparses, il convient d'ajouter que le classement effectif en réserve naturelle intégrale du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India pour une durée indéterminée a été judicieusement complété de manière concomitante - c'est-à-dire dès 1975 - par une interdiction d'aller et venir sur le territoire des différents îlots (B).

B) L'interdiction d'aller et venir sur le territoire terrestre des îles Éparses

Il faut en effet souligner l'existence d'une autre spécificité importante qui s'applique sur les îles Éparses et qui découle d'un second arrêté préfectoral en date également du 18 novembre 1975 ³. Cette spécificité peut s'analyser, par son contenu, en une entrave à la libre circulation des personnes et des biens sur une partie du territoire national. Par cette décision, le délégué du Gouvernement de la République a subordonné le séjour de tout individu sur chacune des îles Éparses à une "autorisation préalable écrite" délivrée à l'origine par les services de la préfecture de Saint-Denis de La Réunion. L'arrêté du 18 novembre 1975 décide en effet que seul le préfet, "en tant que délégué du Gouvernement de la République", peut autoriser l'accès et le séjour de quiconque sur chacun des différents îlots.

Dès lors, il importe de préciser le fondement de l'interdiction d'aller et venir sur le territoire terrestre des îles Éparses (a) avant d'envisager les effets d'une telle décision administrative (b).

a) Le fondement de l'interdiction d'aller et venir sur les îles Éparses

En vérité, cette interdiction d'aller et venir sur les îles Éparses n'a pas toujours existé. Une expérience touristique originale a en effet été tentée dans le passé à Tromelin. Entre 1976 et 1980, la piste d'atterrissage de ce récif a été utilisée pour des vols touristiques de 24 heures, "à la demande", au départ de Saint-Denis de La Réunion. Quelques privilégiés ont pu ainsi apprécier les charmes d'un bref séjour sur une île encore "vierge" et assister pendant l'été austral à la ponte nocturne des tortues marines de l'espèce *chelonina mydas*. À l'occasion, des recommandations étaient formulées à l'intention des "visiteurs d'un jour" qui devaient veiller à la propreté du site et

¹ Voir ORAISON (A.), "Gestion ou cogestion des « réserves naturelles » créées sur les îles Éparses de la zone sud-ouest de l'océan Indien et du canal de Mozambique ? (Le cas spécifique du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India)", R.J.E., 2001/1, pp. 5-30.

² Cette conception que l'on peut qualifier de *conservationniste* en matière de "cogestion des îles Éparses" a notamment été exprimée par le Conseil des îles Éparses dans sa séance du 29 décembre 1999 (document rédigé le 3 janvier 2000 mais non publié).

³ Portant réglementation du séjour des personnes sur les îles Éparses, l'arrêté n°12/DGRF/101 du 18 novembre 1975 a été publié dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion.

contribuer ainsi à la protection de la faune et de la flore locales. Cependant, pour des raisons matérielles tenant à l'étroitesse du récif de Tromelin et par manque de moyen d'accueil et d'hébergement, ce "tourisme de vision" a été abandonné. À certains égards, on peut le regretter dans la mesure où il était encadré et avait une valeur éducative.

Mais à la suite du nombre croissant de demandes hors administration d'accès et d'autorisation de séjour sur les îles Éparses, le délégué du Gouvernement de la République - à l'époque Michel LEVALLOIS - a par la suite été amené à réagir. Il a été contraint d'établir sur un plan général une directive qui réglemente de manière draconienne l'autorisation d'accès et de séjour sur chacun des îlots. Il s'agit de la directive du 2 septembre 1981, édictée après avis donné le 1^{er} décembre 1980 par le Conseil des îles Éparses.

Par ailleurs, en réponse à un courrier interne du 27 juillet 1992, le préfet de La Réunion souligne que "ces îles ne peuvent en aucun cas constituer un objectif délibéré de croisière ou d'escale à des fins touristiques". En ce qui concerne les bateaux de plaisance et autres navires de pêche venant relâcher aux abords des îles Éparses aux fins de réparation ou pour des raisons humanitaires, les consignes données conformément au droit international de la mer sont celles d'un "accueil courtois mais ferme sans autorisation de séjour" ainsi que le précise le Conseil des îles Éparses dans sa réunion du 1^{er} décembre 1980 ¹. Pour justifier cette politique restrictive d'accès et de séjour sur les différents îlots et pour lutter contre toute forme de tourisme ("tourisme de vision" et "tourisme clandestin"), trois arguments principaux ont été avancés par les responsables de la directive du 2 septembre 1981.

Le premier argument invoqué par l'Administration est à notre avis le plus important. C'est tout simplement le classement en réserve naturelle intégrale et pour une période indéterminée de ces petits territoires désertiques en vertu de l'arrêté édicté le 18 novembre 1975 par le délégué du Gouvernement de la République. À cet égard, il est certain qu'il faut limiter au maximum la présence humaine sur le territoire terrestre et maritime des îles Éparses dès lors qu'on reconnaît le rôle essentiel de la faune et de la flore sauvages dans le maintien des équilibres biologiques et que l'on veut, sur un plan plus général, assurer une protection efficace de leur environnement terrestre et marin, particulièrement fragile.

Le deuxième argument présenté est relatif à la responsabilité du Gouvernement français dans la mesure où chacune des îles Éparses relève du domaine privé de l'État. À ce sujet, la directive du 2 septembre 1981 observe, à juste titre, que "toute autorisation de séjour engage l'Administration". Dès lors, l'éventualité d'évacuations sanitaires en urgence de ressortissants français ou étrangers dans des conditions particulièrement difficiles et généralement coûteuses doit inciter à la prudence de la part des autorités compétentes pour l'administration des îles Éparses. En outre, la directive précise que les capacités d'accueil, d'hébergement et d'approvisionnement en eau potable et en vivres sur les îlots sont faibles. En d'autres termes, ces petits territoires ne sauraient être assimilés à "des bases nautiques de plaisance".

Le troisième argument avancé par l'Administration est également loin d'être négligeable car il s'agit ici de tenir compte des différends et des convoitises dont sont l'objet les îles Éparses

¹ En revanche, la France ne saurait interdire la navigation dans la mer territoriale entourant les îles Éparses. Le "droit de passage inoffensif" dans la mer territoriale est en effet une règle internationale d'essence coutumière à portée universelle qui est aujourd'hui codifiée par la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994. Son article 17 est rédigé en des termes particulièrement bien frappés lorsqu'il déclare ce qui suit : "Sous réserve de la Convention, les navires de tous les États, côtiers ou sans littoral, jouissent du droit de passage inoffensif dans la mer territoriale". Certes, l'article 18 de la Convention précise que le passage dans la mer territoriale doit être "continu et rapide". Mais il ajoute aussitôt que ce passage comprend "l'arrêt et le mouillage" lorsqu'ils constituent "des incidents ordinaires de navigation ou s'imposent par suite d'un cas de force majeure ou de détresse". Voir DUPUY (P.-M.), Les grands textes de droit international public, Éditions DALLOZ, Paris, 2004, respectivement p. 603 et p. 604.

depuis trois ou quatre décennies. Toute activité touristique mise en œuvre par la France sur ces îlots ou sur certains d'entre eux aurait pour effet d'aggraver les relations existantes sur le plan politique avec les deux pays officiellement revendiquants : Madagascar depuis 1972 et Maurice depuis 1976. Compte tenu de cette dernière coordonnée paramétrique, on peut dès lors comprendre la volonté du Gouvernement de Paris de faire preuve d'une grande discrétion à l'égard des îlots. Dans cette optique, les médias français - cinéma, presse écrite, radios et télévisions - sont périodiquement invités à respecter ces consignes de réserve.

Depuis le 1^{er} janvier 1982, la desserte du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India n'est donc possible qu'à titre tout à fait exceptionnel, pour de très courtes périodes et uniquement pour des vols à caractère officiel ou utilitaire avec l'accord exprès des autorités administratives compétentes. Concrètement, elle n'est en principe admise qu'au profit des personnels des administrations civiles et militaires lorsqu'ils sont détenteurs d'un ordre de déplacement dans le cadre de missions purement scientifiques¹. Plus précisément, depuis que les îles Éparses sont gérées par le préfet des Terres australes et antarctiques françaises en vertu de l'arrêté du 3 janvier 2005 et - plus encore - depuis leur rattachement nominal à cette collectivité territoriale en vertu de la loi du 21 février 2007, l'accès aux îlots sur avions militaires et le séjour sur chacun d'eux sont autorisés par le préfet des TAAF au profit des membres de l'Université et des grandes Écoles ainsi qu'aux chercheurs de l'IFREMER et du CNRS qui effectuent des études ciblées sur l'histoire, la géographie ou sur le statut des îles Éparses ainsi que sur leurs faunes et leurs flores spécifiques². Quelles sont alors les conséquences de l'interdiction d'aller et venir sur le territoire des îlots (b) ?

b) Les conséquences de l'interdiction d'aller et venir sur les îles Éparses

L'interdiction d'aller et venir sur les îles Éparses - qui limite la présence humaine sur chacune d'elles - et leur classement en "réserves naturelles" - qui impliquent une série de servitudes - emportent prohibition des actions susceptibles de nuire au développement naturel de la faune et de la flore locales ou d'altérer le caractère de la réserve. Ces dispositions ont pour conséquence d'empêcher pour une période indéterminée la circulation des personnes, quel que soit le moyen employé, la divagation des animaux domestiques (notamment les chiens et les chats³) ainsi que le survol de l'ensemble du territoire terrestre et maritime de la réserve naturelle.

Ces dispositions visent également, par ricochet, à prohiber toutes activités de nature sportive ou économique sur les différents îlots et dans leurs lagons. Concrètement, elles visent à prohiber l'exercice de la chasse et de la pêche à l'intérieur de la réserve ainsi que le ramassage intentionnel des œufs d'oiseaux marins et des coquillages vivants. Elles visent encore à interdire les activités agricoles, aquacoles, forestières et pastorales, les activités artisanales, commerciales, publicitaires et touristiques, les travaux publics et, *a fortiori*, les activités industrielles et minières

¹ L'occasion nous est ici offerte de remercier une nouvelle fois Bernard LANDOUZY - ancien Préfet de La Réunion et ancien délégué du Gouvernement de la République pour l'administration des îles Éparses - qui nous a permis de visiter ces derniers paradis terrestres du canal de Mozambique. La visite d'Europa a eu lieu du 5 au 7 septembre 1979, celle de Juan de Nova du 11 au 13 décembre 1979 et celle des Glorieuses du 17 au 19 juin 1980. Il convient ici de rappeler que Bassas da India en tant que haut-fond découvrant est un atoll inaccessible et submersible. De même, nous remercions Michel BLANGY - également ancien préfet de La Réunion et ancien délégué du Gouvernement de la République pour l'administration des îles Éparses - qui nous a permis de visiter le récif de Tromelin les 27 et 28 novembre 1985.

² Voir notamment l'arrêté n° 2007-04 du 10 janvier 2007, "autorisant l'accès aux Glorieuses pour les besoins d'un reportage (relève du détachement de Glorieuses)", in *Journal officiel* des TAAF, 15 mars 2007, n° 33, p. 10. Pour un exemple plus récent, voir également l'arrêté n° 2008-02 du 10 janvier 2008, "autorisant des missions scientifiques à Juan de Nova et Europa du laboratoire Écomar", in *Journal officiel* des TAAF, 31 mars 2008, n° 37, pp. 26-27.

³ Pour exemple, voir l'arrêté n° 2008-10 du 12 février 2008, "autorisant l'éradication des chats à Juan de Nova", in *Journal officiel* des TAAF, 31 mars 2008, n° 37, pp. 28-29.

(exploitation par exemple du guano à Juan de Nova ou extraction du sable et des coraux à Europa et à la Grande Glorieuse)¹.

Grâce à cette réglementation draconienne qui interdit toute forme d'aménagement, les risques de dégradation du milieu naturel des îles Éparses par le rejet de déchets domestiques sont très limités. Les îlots ont ainsi vocation à rester des patrimoines naturels communs exceptionnels protégés. Ils ont vocation à rester des réserves hospitalières pour leur flore spécifique - cocotiers, euphorbes arborescentes, filaos, palétuviers, veloutiers de mer - et des sanctuaires absolus pour les colonies d'oiseaux résidents - fous à masques noirs, fous à pieds rouges et frégates noires - ou migrants - flamants roses et sternes fuligineuses - ainsi que pour les tortues marines migratrices de l'espèce *chelonina mydas*, une espèce de reptiles protégée par la Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction².

À l'occasion, il paraît opportun de rappeler ici les avatars de la ferme aquacole créée en 1977 dans la baie de Saint-Leu (La Réunion) par la Compagnie Réunionnaise d'Aquaculture et d'Industries Littorales - plus connue au plan local sous le nom de société Corail - et spécialisée dans l'élevage des tortues marines de l'espèce *chelonina mydas*, encore appelées tortues vertes ou tortues franches. Cette société privée avait été autorisée par l'administration préfectorale de La Réunion à prélever des juvéniles sur le récif de Tromelin et sur l'île d'Europa (au moment de l'éclosion des œufs), à les élever en bassin (pendant quatre à cinq ans) et à assurer leur commercialisation (objectivement très rentable). Les différentes composantes de ce "tétrapode" essentiellement herbivore - c'est-à-dire les abats, le cartilage ou "calipée" provenant du plastron, la graisse, la peau ou cuir des nageoires et du cou, les œufs, les os, le squelette de la carapace et les écailles, enfin le sang et la viande - ont en effet la particularité d'être exploitables et recyclables à près de 100%³.

Mais à la suite de nombreuses critiques ou réserves formulées par des mouvements écologistes métropolitains et réunionnais, une mission d'experts du ministère de l'Environnement, venue contrôler la filière tortue marine à La Réunion du 7 au 12 juin 1994, a rédigé un rapport à la demande de Michel BARNIER, alors responsable de ce ministère. À l'occasion, les experts ont constaté que la ferme Corail n'est qu'un simple établissement d'engraissement d'animaux sauvages au seuil de l'extinction biologique - capturés de surcroît dans une réserve naturelle intégrale depuis 1975 - et qui, dès lors, ne répond à aucun des critères

¹ De surcroît, les sites existants sur les territoires classés en réserve naturelle "ne peuvent être ni détruits ni modifiés dans leur état ou dans leur aspect", sauf autorisation spéciale de l'autorité administrative compétente (article L 242-9 du Code Rural et article L 332-9 du Code de l'Environnement). À cet égard, le statut de "réserve naturelle" correspond aujourd'hui au degré le plus élevé de protection de la nature. Il est en effet beaucoup plus contraignant que celui de "parc national" et, *a fortiori*, de "parc naturel régional". Agissant en tant que "délégué du Gouvernement de la République" pour la gestion des îles Éparses, le préfet de La Réunion - à l'époque Robert LAMY s'est, pour sa part, conformé à cette législation rigoureuse dans un arrêté n° 23/DGRF/101, édicté le 28 mai 1976 : "Toutes constructions, tous travaux de génie civil, de nature à modifier les sites, doivent être préalablement soumis à une autorisation" (article 1^{er}). L'article 2 de l'arrêté précise : "Cette autorisation est délivrée par le délégué du Gouvernement après consultation des différents services techniques intéressés".

² Voir le décret du 23 février 1993, "portant publication des amendements aux annexes I, II et III à la Convention de Washington du 3 mars 1973 sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction", in J.O.R.F., 27 février 1993, pp. 3106-3139. Il apparaît ainsi que les tortues marines de l'espèce *chelonina mydas* sont toujours indexées à l'Annexe I de la Convention de Washington qui interdit toute commercialisation sur le plan international des espèces animales ou végétales au seuil de l'extinction biologique (précité, p. 3123).

³ À propos de la *chelonina mydas*, une des cinq espèces de tortues marines présentes dans l'océan Indien occidental, voir A.D., "Ferme CORAIL. Tortues : les cochons des mers", *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 23 août 1992, pp. 14-15.

de la CITES, relatifs à l'élevage en ranch ¹. Ces experts ont donc logiquement conclu à l'arrêt définitif de cette filière dans son fonctionnement commercial et à l'évolution de la ferme Corail vers une activité touristique et éducative après réhabilitation complète de ses installations jugées obsolètes.

À la suite du rapport de cette mission d'expertise, une lettre du 29 novembre 1994 émanant du Directeur de cabinet du ministre de l'Environnement a donné des instructions au préfet de La Réunion, "en tant que délégué du Gouvernement de la République", afin "de faire cesser définitivement toute autorisation de prélèvement de tortues juvéniles sur les îles Éparses" ². Concrètement, il s'agissait d'asphyxier la ferme Corail en amont puisque cet établissement commercial réunionnais a toujours été dans l'incapacité d'assurer la reproduction en ranch des tortues marines de l'espèce *chelonina mydas* ³.

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 1995, la ferme aquacole saint-leusienne n'a plus reçu de juvéniles et a dû, dès lors, se préparer à une inévitable reconversion qui est devenue effective le 30 novembre 1997 avec le dernier abattage de tortues vertes. Au 1^{er} janvier 1998, la ferme Corail a effectivement tourné la page. Vingt ans après sa création, elle a réussi sa reconversion sans pour autant assécher ses bassins. La Société Bourbonnaise d'Aquaculture (SBA) qui l'exploitait depuis le 14 janvier 1985 dans une optique exclusivement économique (artisanat de l'écaille et spécialités gastronomiques) a en effet été dissoute le 31 décembre 1997 pour laisser la place à une nouvelle structure : le Centre d'Étude et de Découverte des Tortues Marines de La Réunion (CEDTM) ⁴. Rebaptisé officiellement "Kélonia" en 2005 et ouvert au public le 18 août 2006, cet espace muséographique a désormais pour mission d'assurer la présentation au public des tortues marines de l'espèce *chelonina mydas* avec un triple objectif : esthétique, récréatif, scientifique ⁵.

Au moment où s'ouvre dans la petite ville de Saint-Leu un nouveau chapitre éminemment protecteur pour les tortues vertes marines dans le respect de la législation nationale et internationale, que dire en guise de réflexions terminales sur les derniers sanctuaires océaniques que constituent dans la région de l'océan Indien occidental le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ?

¹ La CITES est un organisme permanent créé par la Convention de Washington du 3 mars 1973 en vue d'assurer l'application de toutes ses dispositions par les États intéressés ainsi que l'évolution et la mise à jour de cet instrument conventionnel multilatéral. L'acronyme anglais CITES signifie *Convention on International Trade of Endangered Species of fauna and flora* (Convention internationale sur le commerce des espèces de faune et de flore menacées d'extinction).

² Cette décision administrative a été par la suite confirmée par le Tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion. Dans son jugement en date du 19 février 1997, la juridiction dionysienne a en effet annulé deux arrêtés du 4 juillet 1983 édictés par le préfet de La Réunion - agissant pour l'un d'entre eux "en tant que délégué du Gouvernement de la République" pour l'administration des îles Éparses - qui autorisaient le prélèvement de jeunes tortues marines de l'espèce *chelonina mydas* sur le récif de Tromelin et sur l'îlot Europa "à des fins d'élevage en ranch" à la ferme de Saint-Leu. Rendu dans l'affaire *Soptom-Réunion et autres c/Préfet de La Réunion et ministre des Départements et Territoires d'outre-mer*, ce jugement a fait l'objet d'un commentaire critique de la part d'Erwan LE CORNEC in A.J.D.A., 20 octobre 1998, pp. 825-830.

³ Voir tout particulièrement ORAISON (A.), "Comment le droit international a sauvé la *Chelonina mydas* originaire des îles Éparses : de la ferme C.O.R.A.I.L. au Centre d'Étude et de Découverte des Tortues Marines de La Réunion (C.E.D.T.M.)", R.J.O.I., 2001-2002/2, pp. 179-187.

⁴ Voir notamment SCHULZ (H.), "Création du Centre d'Étude et de Découverte des Tortues Marines. La ferme Corail tourne la page", *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 8 janvier 1998, p. 3.

⁵ Les nouvelles activités du CEDTM ont nécessité un agrandissement et une modernisation de l'ensemble des bâtiments de l'ancienne ferme Corail. Conçus en 1994 et pris en charge par la région de La Réunion et l'Union européenne à hauteur de 9 millions d'euros, ces travaux ont été achevés au cours du second semestre 2006. Voir à ce sujet BERNARD (M.), "Saint-Leu : les tortues marines retrouvées. Kélonia est ouvert", *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 18 août 2006, p. 15 et CELLIER (F.), "Journées des tortues marines à Kélonia. Les tortues, comme chez elles dans l'île", *Le Journal de l'île*, lundi 9 juillet 2007, p. 20.

Réflexions terminales

Il convient déjà de prendre acte de l'arrêté du 3 janvier 2005 qui enlève la responsabilité de la gestion administrative des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India au préfet de La Réunion, "en tant que délégué du Gouvernement de la République", pour la confier au préfet des Terres australes et antarctiques françaises¹. Certes, cette solution tardive était certainement préférable à la précédente. Elle demeurerait néanmoins un "pis-aller" dans la mesure où les îles Éparses de l'océan Indien occidental continuaient d'être des "territoires résiduels de la République" au même titre que le récif de Clipperton, dans le Pacifique nord-oriental².

Depuis la mise en œuvre de l'arrêté du 3 janvier 2005 comme depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960 complété par son premier arrêté d'application du 19 septembre 1960, les îles Éparses ne constituaient pas en effet une collectivité territoriale autonome au sein de la République. Elles n'étaient pas davantage intégrées dans une collectivité territoriale française existante de l'océan Indien : que ce soit la collectivité départementale de Mayotte, le département de La Réunion ou encore la collectivité *sui generis* des TAAF³.

Pourtant, le rattachement administratif pur et simple des îles Éparses au territoire des TAAF a depuis longtemps été considéré comme la solution la plus rationnelle dès lors que ces îlots ou groupes d'îlots présentent de nombreuses similitudes avec les diverses composantes des TAAF et notamment avec celles qui sont dispersées dans la zone sud de l'océan Indien. Les uns et les autres n'ont en effet aucune population humaine permanente. Par ailleurs, leur flore et leur faune sont originales mais extrêmement fragiles et doivent, à ce titre, être rigoureusement protégées. Enfin, leurs seules ressources économiques viables résultent, jusqu'à nouvel ordre, de la pêche hauturière.

Proposée par certains membres de la doctrine et par certains parlementaires⁴, l'intégration des îles Éparses dans les TAAF est aujourd'hui consacrée par la loi ordinaire du 21 février 2007. Dans son article 14, ce texte complète et actualise la loi statutaire du 6 août 1955 consacrée aux TAAF et désormais intitulée : "Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton". Ainsi mis à jour, l'article 1^{er} de ce texte législatif doit être lu de manière suivante : "L'île Saint-Paul, l'île Amsterdam, l'archipel Crozet, l'archipel Kerguelen, la terre Adélie et les îles Bassas da India, Europa, Glorieuses, Juan de Nova et

¹ Voir l'arrêté du 3 janvier 2005, "relatif à l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (îles Éparses)", in J.O.R.F., 18 janvier 2005, p. 798.

² Concernant le nouveau statut interne du récif de Clipperton, ancré dans le Pacifique au large des côtes du Mexique, voir la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer". Après avoir abrogé dans son article 14 le vénérable décret du 12 juin 1936 qui était relatif au "rattachement de l'île de Clipperton au Gouvernement des établissements français de l'Océanie" et dont la rédaction d'origine était devenue au fil du temps largement obsolète, la loi du 21 février 2007 décide en effet que le récif de Clipperton est régi par la loi du 6 août 1955, actualisée et rebaptisée pour la circonstance : "Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton". En vertu de l'article 9 de ce dernier texte législatif, ainsi mis à jour sous un titre II désormais intitulé "Statut de l'île de Clipperton", le récif de Clipperton demeure un *territoire résiduel de la République française* régi par deux dispositions principales. D'abord, "L'île de Clipperton est placée sous l'autorité directe du Gouvernement" (alinéa 1^{er}). Ensuite, "Les lois et règlements sont applicables de plein droit dans l'île de Clipperton" (alinéa 3). Voir J.O.R.F., 22 février 2007, p. 3242. Pour le commentaire du nouveau statut de Clipperton, voir ORAISON (A.), "Quelques réflexions sur le statut de l'île de Clipperton à la lumière de la loi ordinaire du 21 février 2007, « portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer » (Étude de la dernière « curiosité juridique » de la France ultramarine)", R.J.P.É.F., 2007/2, pp. 180-210.

³ Voir ORAISON (A.), "Radioscopie du nouveau statut des Terres australes et antarctiques françaises à la lumière de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003", B.A.J.P.F., 2005/4, pp. 13-20.

⁴ Voir en ce sens l'intervention faite au Palais-Bourbon le 6 avril 1987 par le député Jean-Louis MASSON in J.O.R.F., Déb. Parl., Ass. Nat., 22 juin 1987, p. 3599.

Tromelin forment un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et possédant l'autonomie administrative et financière" ¹.

À ce titre, les îles Éparses cessent aujourd'hui d'être des "curiosités juridiques". Mais leur intégration salutaire au territoire d'une collectivité territoriale *sui generis* de la République ne fait nullement disparaître leurs spécificités essentielles. Il ne faut pas en effet oublier que ces petits territoires forment une réserve naturelle intégrale depuis 1975 dans le cadre d'une politique environnementaliste bien comprise tout en continuant par ailleurs d'être revendiquées épisodiquement sur le plan international par certains pays riverains de l'océan Indien occidental ².

À cet égard, il convient de revenir, au moins de manière cursive, sur la question des contentieux franco-malgache et franco-mauricien sur les îles Éparses qui perdurent depuis plusieurs décennies. Dans l'hypothèse où ces différends territoriaux mineurs - en vérité "des tempêtes dans des verres d'eau" - reviendraient de manière persistante sur le devant de la scène internationale comme on peut légitimement le penser, la solution la plus logique au regard du droit international public contemporain serait de les soumettre au règlement judiciaire international des différends interétatiques - aujourd'hui incarné par la Cour internationale de Justice de La Haye - ou au règlement arbitral international. Qu'elles soient permanentes ou occasionnelles, les juridictions internationales nous paraissent en effet pleinement habilitées à dire en toute objectivité et une bonne fois pour toutes à qui appartient en droit le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ³. Mais il est déjà évident qu'il doit incomber à tout État déclaré souverain officiel et définitif sur les îlots de continuer à préserver l'environnement terrestre et marin de chacun d'eux dans l'optique "conservationniste" qui a été retenue par la France à partir de 1975 ⁴.

À ce sujet, il importe de rappeler que la faune et la flore sauvages constituent un patrimoine naturel ayant une valeur inestimable au point de vue culturel, écologique, récréatif et scientifique qu'il importe donc de préserver et de transmettre - sans altération si possible - aux générations futures. En enrayant sur le territoire terrestre et marin des îles Éparses la raréfaction des espèces de faune et de flore sauvages et la menace d'extinction biologique qui pèse sur certaines d'entre elles, en faisant en sorte que les îlots restent des bases scientifiques rigoureusement protégées, la France entend manifestement jouer un rôle responsable en se conformant aux règles de plus en plus contraignantes du droit international de l'environnement. Certes, la protection de l'environnement terrestre et marin des îles Éparses est un acquis

¹ Voir l'article 14 de la loi du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", in J.O.R.F., 22 février 2007, p. 3241.

² Voir à ce sujet ORAISON (A.), "Gestion ou cogestion des « réserves naturelles » créées sur les îles Éparses de la zone sud-ouest de l'océan Indien et du canal de Mozambique ? (Le cas spécifique du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India)", R.J.E., 2001/1, pp. 5-30.

³ Dans la mesure où la justice internationale est encore aujourd'hui par essence facultative, le recours à une procédure juridictionnelle demeure subordonné au consentement de toutes les Parties à un différend. Concrètement, le règlement des contentieux territoriaux concernant le récif de Tromelin - convoité par Maurice depuis 1976 - et les quatre autres îlots du canal de Mozambique - revendiqués par Madagascar depuis 1972 - ne pourrait donc intervenir qu'à la suite d'accords formels conclus entre la France et chacun des deux États revendiquants. Autant dire que le règlement juridictionnel de ces conflits dépend en grande partie du bon vouloir de la France. Sur les modes juridictionnels de règlement des litiges internationaux, voir notamment DAILLIER (P.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2002, pp. 862-927 et DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2006, pp. 577-606.

⁴ Afin de financer des actions de préservation ou de restauration de l'environnement, le préfet des TAAF a tout récemment institué sur chacune des îles Éparses une "taxe de séjour". Cette taxe a pour fait générateur "la mise à terre de toute personne ou toute activité nautique dans le lagon ou sur le tombant de celui-ci, y compris à Bassas da India". Sont toutefois exemptées de cette taxe les personnes effectuant au sens large du terme une mission de service public ainsi que les membres de leurs familles. Voir l'arrêté préfectoral n° 2008-23 en date du 7 avril 2008, "instituant une taxe de séjour dans le district des îles Éparses des Terres australes et antarctiques françaises", in *Journal des TAAF*, 30 juin 2008, n° 38, p. 12.

exemplaire qui ne saurait être remis en cause par le changement de statut interne des îles Éparses, réalisé par la loi du 21 février 2007. Mais les résultats obtenus restent encore malgré tout insuffisants. Comme l'ancien qui remonte au décret du 1^{er} avril 1960, le nouveau statut des îles Éparses n'est pas immarcescible. Il peut et doit encore évoluer dans certaines directions bien ciblées. C'est dire que des progrès sont toujours à espérer au niveau international comme sur le plan interne.

Sur le plan interne, il faut en effet battre le fer pendant qu'il est chaud. Pour mettre en harmonie le droit et le fait, il convient déjà de classer officiellement en réserve naturelle l'îlot Juan de Nova comme le sont déjà nommément depuis le 18 novembre 1975 les îles Tromelin, Glorieuses, Europa et Bassas da India. De surcroît, un projet de décret classant les îles Éparses en réserve naturelle nationale (terrestre et marine) est actuellement à l'étude.

Au plan international, la solidarité entre États apparaît également souhaitable : la question de la protection de l'environnement des îles Éparses ne saurait être abordée de manière isolée. À quoi sert en effet d'assurer la protection des îlots et de leurs mers côtières si l'océan Indien en général se trouve pollué par le rejet d'hydrocarbures ou de déchets industriels ? Dès lors, la coopération régionale en matière de protection et de conservation de la faune et de la flore locales - tant terrestres que marines - apparaît comme une ardente obligation qui doit être menée à bien dans un cadre institutionnel au demeurant existant et approprié qui est celui de la Commission de l'Océan Indien (COI). Il en est ainsi dès lors que cette organisation internationale à vocation régionale créée en 1984 regroupe tous les pays insulaires et archipélagiques de cette partie du monde¹. Dès lors, le principe d'une "cogestion des îles Éparses" et de leur ZEE - tel qu'il a été décidé le vendredi 3 décembre 1999 lors du deuxième sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des États membres de la COI - peut prendre tout son sens. Encore convient-il d'observer que la protection de l'environnement terrestre et marin ne se limite pas à la zone sud-ouest de l'océan Indien.

En vérité, si un exemple doit inspirer la France pour toutes ses dépendances ultramarines dispersées dans l'océan Indien ainsi que les autres États riverains de cette région, c'est incontestablement celui du continent Antarctique². La comparaison est en effet possible même si ces deux catégories de territoires ont des dimensions bien différentes car ce sont deux espaces inhabités et particulièrement fragiles en dépit des apparences. Depuis la signature du Traité de Washington du 1^{er} décembre 1959 et du Protocole additionnel de Madrid du 4 octobre 1991, l'environnement terrestre et marin du "sixième continent" fait l'objet d'une protection à ce jour inégalée puisque sont formellement interdites sur le "Continent blanc" et les activités militaires et les activités minières. La Convention de Canberra du 20 mai 1980 sur la conservation et la protection de la faune et de la flore antarctiques complète par ailleurs avantageusement ce dispositif qui est de nature à servir de modèle pour le reste de la planète³.

En dernière analyse, les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India ont certainement vocation à être inscrites au "patrimoine mondial naturel et culturel" en application de la Convention de Paris conclue sous l'égide de l'UNESCO le 23 novembre 1972 et entrée en vigueur le 17 décembre 1975. C'est dire qu'elles pourraient se voir attribuer au plan international la qualité de sanctuaires inviolables présentant "une valeur universelle

¹ Voir ORAISON (A.), "Coup d'œil sur la Commission de l'Océan Indien à l'occasion de son vingtième anniversaire (Radioscopie d'une organisation internationale francophone créée dans la zone sud-ouest de l'océan Indien par l'Accord de Victoria du 10 janvier 1984)", R.J.P.É.F., 2004/1, pp. 43-58.

² Voir ORAISON (A.), "La position et le rôle particulier de certains États dans le processus de protection du continent Antarctique. Le cas spécifique de la France en sa double qualité d'État possesseur et d'État conservateur", R.J.E., 2005/2, pp. 147-162.

³ Voir ORAISON (A.), "Nouvelles réflexions sur le statut protecteur du continent Antarctique et des eaux avoisinantes. Le bilan de 1959 à 2005 et les nouveaux défis à relever", R.D.I.S.D.P., 2005/1, pp. 37-77.

exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique" dans la mesure où elles abritent de nombreuses colonies d'oiseaux marins lors des périodes de reproduction ainsi que les tortues marines de l'espèce *chelonina mydas*¹.

Dans la zone occidentale de l'océan Indien, les îles Éparses pourraient alors rejoindre deux sanctuaires écologiques célèbres répertoriés dans l'archipel des Seychelles : l'îlot corallien d'Aldabra qui abrite la plus grande population de tortues terrestres géantes au monde (*dipsochelys elephantina*) et la réserve naturelle de la "Vallée de Mai" sur l'île granitique de Pralin où l'on peut contempler les vestiges d'une forêt de palmiers endémiques, constituée par les cocos de mer ou suggestifs "cocos-fesses"². Dans l'hypothèse où ce label prestigieux et très sélectif leur serait accordé, les îles Éparses continueraient évidemment à être administrées en tant que "réserves naturelles" par une autorité administrative nationale³. Mais elles le seraient alors sous le contrôle d'une instance internationale à autorité incontestable et exigeante : le Comité du patrimoine mondial.

Il est certain qu'une telle inscription des îles Éparses au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO aurait alors des répercussions positives en matière de géopolitique dans la région sud-ouest de l'océan Indien. Elle aurait certainement pour conséquence principale de rendre moins virulentes - sinon dépourvues d'intérêt pratique - les revendications traditionnelles des autorités politiques malgaches et mauriciennes sur ces terres exceptionnelles et encore préservées de la présence humaine que sont le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India.

Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion, le samedi 30 août 2008.

¹ Voir notamment CANS (Ch.), "Typologie des procédures de protection des milieux naturels", Éditions du Juris-Classeur Environnement, Protection de la nature, 2, Fascicule 530 (1996), p. 4.

² Voir tout particulièrement DUPUIS (A.), "Faire des îles Éparses un patrimoine mondial naturel", *Le Journal de l'île*, vendredi 7 mars 2003, p. 15 et ORAISON (A.), "Combat pour l'inscription des petites îles françaises de la zone sud-ouest de l'océan Indien au « Patrimoine mondial naturel » de l'UNESCO", B.A.J.P.F., 2006/2, pp. 19-24.

³ Le récif corallien de la Nouvelle-Calédonie - le deuxième au monde après celui de l'Australie - a été inscrit à son tour au patrimoine mondial de l'UNESCO. Voir E.M., "Nouvelle-Calédonie. Le récif corallien inscrit au Patrimoine mondial", *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 9 juillet 2008, p. 11.

