

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Radioscopie critique de la querelle franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique

(La succession d'États sur l'archipel des Glorieuses et sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India)

André ORAISON

Professeur des Universités

(Enseignant en droit public à l'Université de La Réunion de 1967 à 2008)

Résumé de l'étude : *Le litige franco-malgache sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India apparaît essentiellement comme le procès du décret français du 1^{er} avril 1960. Un faisceau d'indices démontre en effet que les îlots revendiqués par les gouvernements successifs de Madagascar à partir de 1972 ont été des territoires étatiques malgaches et plus précisément des dépendances du Royaume souverain de Madagascar jusqu'à son annexion par la France, le 6 août 1896. Il apparaît également qu'ils ont été, par la suite, des dépendances administratives de la Grande Ile jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960. En réalisant le démembrement du territoire national malgache sans consultation préalable du peuple de Madagascar ou de ses représentants élus et au mépris du principe de l'intangibilité des frontières coloniales, le décret du 1^{er} avril 1960 déroge aux principes généraux de la succession d'États. On peut de surcroît mettre en doute la thèse française selon laquelle Madagascar aurait acquiescé au démembrement de son territoire. Cette amputation lui a plutôt été imposée par la Puissance administrante à la veille de sa résurrection en tant qu'État souverain, le 26 juin 1960.*

Une question qui a déjà fait couler beaucoup d'encre dans la presse des pays riverains de l'océan Indien occidental et qui mobilise périodiquement les responsables politiques français et malgaches ainsi que la presse et l'opinion publique de La Réunion est posée depuis plusieurs décennies dans le cadre d'un différend territorial franco-malgache. On peut la formuler de la manière suivante : à qui appartiennent en droit les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India dispersées dans le canal de Mozambique - "la route des cyclones et des grands pétroliers" - devenu depuis quelques décennies l'une des voies maritimes les plus fréquentées au monde ? Appartiennent-elles à la France qui les administre depuis la fin du XIXe siècle ou à Madagascar qui les revendique officiellement depuis 1972 ?

Cependant, avant d'apporter des éléments de réponse dans ce "litige d'opérette" qui perdure depuis plus de trente-sept ans, même s'il a été pratiquement mis sous le boisseau par le Président malgache Marc RAVALOMANANA entre 2003 et 2009, quelques remarques générales s'imposent. Elles ont trait au processus de décolonisation de la région de l'océan Indien

mis en œuvre dans la seconde moitié du XXe siècle par la France et du maintien - parfois symbolique - de sa présence dans cette partie du monde qui fut jadis et jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale le domaine incontesté de la suprématie navale britannique.

En vérité, la situation de la France dans l'océan Indien est à certains égards paradoxale. D'abord, c'est un fait qu'elle est présente dans cette région depuis une période multiséculaire. Le drapeau français flotte à La Réunion - érigée en département par la loi du 19 mars 1946¹ - depuis plus de trois siècles et demi. Il flotte également depuis près de deux siècles sur des territoires insulaires et archipélagiques qui sont rassemblés dans les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) en application d'une loi statutaire en date du 6 août 1955². Ces deux collectivités territoriales de la République - la première peu étendue mais très peuplée et la seconde immense mais complètement désertique - ne soulèvent aucun problème d'ordre juridique dans la Communauté internationale dans la mesure où elles ne font l'objet d'aucune revendication de la part des États indépendants ancrés dans leur voisinage immédiat. Dans ce contexte, la France peut à juste titre être considérée comme "un pays authentique de l'océan Indien"³.

Mais sur un autre versant, la France est perçue comme une Puissance étrangère à cette région. Il en est ainsi dès lors qu'elle n'aurait pas encore achevé son processus de désengagement dans d'autres territoires insulaires aux dimensions modestes - habités ou non - de la zone sud-ouest de l'océan Indien conformément au droit international coutumier de la décolonisation, un droit forgé à l'initiative des pays en voie de développement au lendemain du Second Conflit mondial. À cet égard, l'histoire démontre que toute décolonisation est une épreuve tant pour les Puissances coloniales que pour les peuples colonisés. Le plus souvent, c'est sous la pression des luttes politiques 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. Mais parfois - faut-il le souligner avec le professeur Edmond JOUVE ? - "elles ont maintenu leur domination sur des territoires aux dimensions et aux populations réduites"⁴.

De fait, la souveraineté de la France sur certains "résidus d'Empire" - ancrés dans la proche banlieue de Madagascar et à quelque 9 000 kilomètres de Paris - est critiquée avec plus ou moins de véhémence et de constance, depuis plusieurs décennies, par certains États riverains de l'océan Indien occidental.

Cette souveraineté est notamment contestée chaque année par le Gouvernement de Moroni qui demande la réintégration pure et simple de l'île de Mayotte dans le giron de la République des Comores depuis la proclamation unilatérale de son indépendance, intervenue le 6 juillet 1975⁵. La présence de la France est également contestée par le Gouvernement de Port-Louis qui - depuis le 2 avril 1976 - exige publiquement "le retour" du récif de Tromelin à

¹ Voir ORAISON (A.), "À propos de la décolonisation de l'île de La Réunion (L'attitude des communistes réunionnais de 1946 à 1996 : qui est responsable de la départementalisation sur le plan politique ?)", R.D.I.S.D.P., 1998/1, pp. 1-34.

² Voir ORAISON (A.), "La présence française en océan Indien et en Antarctique (Les décolonisations conformes au droit international de la décolonisation : le cas des Terres australes et antarctiques françaises et le cas de l'île de La Réunion)", R.J.P.I.C., 1999/2, pp. 205-211.

³ Voir HOUBERT (J.), "Décolonisation et dépendance : Maurice et La Réunion", A.P.O.I., 1981, Volume VIII, p. 116.

⁴ Voir JOUVE (E.), Relations internationales du Tiers Monde. Le Tiers Monde en lutte, Éditions BERGER-LEVRAULT, Paris, 1976, p. 30.

⁵ Voir à ce sujet ORAISON (A.), "Nouvelles réflexions sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du «cas mahorais» (Les problèmes juridiques et politiques posés à Mayotte sur le plan interne et au niveau international après le vote de la loi organique du 21 février 2007)", R.D.I.S.D.P., 2009/1, pp. 1-112. Voir également MANOUVEL (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.

Maurice, un petit État insulaire particulièrement dynamique qui a proclamé son indépendance le 12 mars 1968¹. La présence de la France est enfin remise en cause de manière rituelle et plus ou moins épisodique par les autorités politiques d'Antananarivo qui revendiquent officiellement - 12 ans après l'accession de Madagascar à la pleine souveraineté internationale survenue le 26 juin 1960 - le rattachement à la Grande-Terre des îles Éparses du canal de Mozambique : *nommément* le mini-archipel des Glorieuses et les trois îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India².

Assurément, le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India - dispersés respectivement à l'ouest, au nord et à l'est de Madagascar - n'ont pas fini de défrayer la chronique sur la scène internationale même si ces terres sont désertiques, dépourvues de richesses naturelles et étendues globalement sur moins de 50 kilomètres carrés de terres émergées³. Jusqu'à nouvel ordre, le sort de ces "poussières d'Empire" - sommairement indiquées dans les dictionnaires et autres documents cartographiques - demeurera sujet à controverses aussi longtemps qu'elles feront l'objet de revendications de la part de certains États riverains de la zone sud-ouest de l'océan Indien. Cependant, si les îles Éparses du canal de Mozambique et le récif de Tromelin suscitent une curiosité certaine dans la Communauté internationale, ces territoires lilliputiens ne laissent pas également indifférents sur le plan interne comme le révèle l'actualité française la plus récente. Après une longue période d'hibernation qui remonte à un décret du 1^{er} avril 1960, deux événements importants concernant l'ensemble de ces îlots se sont en effet produits coup sur coup, en 2005 et en 2007.

D'abord, les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India ont été dotées d'un nouveau responsable sur le plan administratif en vertu d'un arrêté du 3 janvier 2005⁴. Depuis cette date, elles ne sont plus administrées par le préfet du département de La Réunion en sa qualité de "délégué du Gouvernement de la République". Pour des raisons de commodité géographique, ces îlots sont désormais gérés par le "préfet, administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises", sans pour autant être encore officiellement rattachés à cette collectivité territoriale insolite de la République.

Certes, cette solution administrative tardive était de loin préférable à la précédente. Elle était néanmoins un "pis-aller" dans la mesure où les îles Éparses du canal de Mozambique et le récif de Tromelin demeuraient des "territoires résiduels de la République" au même titre que Clipperton, un îlot 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

¹ Voir 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. Pour faire "bon poids", le Gouvernement mauricien conteste également et officiellement depuis le 7 juillet 1980 la souveraineté de la Grande-Bretagne sur l'archipel des Chagos, y compris sur l'atoll de Diego Garcia qui abrite une importante base militaire américaine aéronavale. Cet archipel corallien d'une cinquantaine de kilomètres carrés de terres émergées a été intégré par un *order in council* ou décret-loi du 8 novembre 1965 dans le *British Indian Ocean Territory* (BIOT) en violation flagrante du principe de l'intégrité territoriale de la colonie anglaise de l'île Maurice. Sur l'ensemble de la question, voir notamment ORAISON (A.), "Le contentieux territorial anglo-mauricien sur l'archipel des Chagos revisité (Quelles perspectives d'avenir pour les originaires des îles Diego Garcia, Peros Banhos et Salomon et leurs descendants déportés à Maurice ?)", R.D.I.S.D.P., 2005/2, pp. 109-208.

² 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.

³ Dans la présente étude, l'expression générique ou collective "îles Éparses" ne vise que les quatre îlots désertiques ancrés dans le canal de Mozambique et officiellement revendiqués par les autorités malgaches depuis 1972 : à savoir l'archipel des Glorieuses et les trois îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India. *A contrario*, elle ne vise pas le récif de Tromelin qui est isolé dans l'océan Indien occidental - à l'est de Madagascar - et qui n'est revendiqué que par Maurice depuis 1978.

⁴ 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. Pour le commentaire de ce texte, voir également 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.

septembre 1960, les îlots ne constituaient pas en effet une collectivité territoriale autonome au sein de la République. Véritables "curiosités juridiques" depuis 1960, ils n'étaient pas davantage intégrés dans une des trois collectivités territoriales françaises existantes dans la région de l'océan Indien : la collectivité départementale de Mayotte, le département de La Réunion ou la collectivité *sui generis* des TAAF.

Pourtant, le rattachement administratif pur et simple des îles Éparses et du récif de Tromelin aux TAAF a depuis longtemps été considéré comme la solution la plus rationnelle dès lors que les cinq îles présentent de nombreuses similitudes avec les diverses composantes des TAAF et notamment avec celles qui sont dispersées dans le sud de l'océan Indien. D'abord, les unes 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 les plus qualifiés et par certains parlementaires¹, l'intégration des îles Éparses et du récif de Tromelin 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 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"².

Cependant, le rattachement de ces cinq territoires insulaires à la collectivité territoriale *sui generis* des TAAF ne saurait faire disparaître l'incertitude qui pèse sur chacun d'eux sur le plan international dans la mesure où ces terres françaises continuent d'être revendiquées épisodiquement - et parfois sous des formes originales - par les gouvernements d'Antananarivo et de Port-Louis.

À qui donc appartiennent en droit les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India ? Dans le cadre de l'actuel conflit franco-malgache, la question est officiellement posée depuis 1972, date à laquelle le Gouvernement d'Antananarivo a revendiqué la pleine souveraineté sur ces terres minuscules, ancrées à l'ouest de Madagascar et actuellement administrées par la France. D'emblée, il n'est pas aisé de répondre aujourd'hui à un tel questionnement dans la mesure où les arguments juridiques et politiques présentés du côté français comme du côté malgache ne manquent pas, pour la plupart, de pertinence.

Encore convient-il de souligner aussitôt que cette querelle territoriale a été plus complexe et quelque peu surréaliste dans le passé lorsque trois États - concrètement la France, Madagascar et Maurice - étaient en compétition sur l'une des cinq îles Éparses. La plate-forme corallienne de Tromelin a en effet fait l'objet d'un différend triangulaire franco-mauricien-malgache de 1976 à

¹ Voir 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.

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. 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.

1978 après avoir fait l'objet d'un litige bilatéral franco-malgache entre 1972 et 1976. Cela mérite quelques explications. Les voici.

D'abord, c'est un fait que depuis sa découverte par la France en 1722 et jusqu'au milieu du XXe siècle, Tromelin n'a fait l'objet d'aucune contestation sur le plan international. Par la suite, lorsque le récif sera ouvertement revendiqué par Madagascar lors de l'avènement de la seconde République malgache en 1972, il le sera en même temps que les îles Éparses du canal de Mozambique. Cependant, cette querelle a éclaté - il faut dès à présent le souligner - avant même l'accession à l'indépendance de Madagascar - proclamée le 26 juin 1960 - et plus précisément encore à la veille de la signature des premiers accords de coopération franco-malgache du 2 avril 1960. Elle a juridiquement pris naissance lorsque le Gouvernement de Paris a - par un décret en date du 1^{er} avril 1960 - détaché *nommément* le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India du territoire de la République autonome de Madagascar, créée le 14 octobre 1958, pour les placer sous l'autorité directe du ministre responsable de la France d'outre-mer¹.

Selon la thèse française, le démembrement du territoire malgache aurait été réalisé avec l'accord au moins tacite de Philibert TSIRANANA, "Père de l'Indépendance" et Président de la première République malgache de 1960 à 1972. Ce dernier n'aurait pas contesté - il est vrai - pendant 12 ans la validité du décret français du 1^{er} avril 1960. C'est en fait après le 18 mai 1972 - date à laquelle le chef de l'État malgache finit par donner, sous la pression des circonstances, les pleins pouvoirs au général de division Gabriel RAMANANTSOA en sa qualité de Chef d'état-major de l'Armée malgache - que l'affaire des îles Éparses devient une "pomme de discorde" publique et durable dans les relations franco-malgaches². Tandis que la politique étrangère de Madagascar s'ouvre au monde socialiste et que s'ébauche à l'intérieur du pays une politique d'*unité nationale*, la revendication des îlots revient périodiquement à l'ordre du jour, notamment après la dénonciation officielle des premiers accords de coopération franco-malgaches, le 25 janvier 1973.

À l'issue des négociations sur les nouveaux accords de coopération entre les deux pays, paraphés à Antananarivo le 14 mai 1973, et avant leur signature officielle à Paris le 4 juin suivant, le ministre malgache des Affaires étrangères a donné son point de vue. À propos du sort des îles Éparses, le capitaine de frégate Didier RATSIRAKA déclarait ce qui suit à la presse de son pays, le 22 mai 1973 :

"Ce problème-là a été soulevé par la partie malgache au cours des négociations. Mais il nous a été répondu que c'est un problème qui serait réglé de gouvernement à gouvernement, plus tard. Le problème n'a pas été traité dans le cadre des accords de coopération puisqu'il est possible qu'aucun accord, aucun «consensus» ne puisse être établi dessus. Cela pourrait très bien durer des années. Le litige pourrait être amené jusqu'à la Cour internationale de Justice"³.

Peu après son élection en tant que premier Président de la seconde République malgache qui prend alors le nom de République Démocratique de Madagascar (RDM), le 30 décembre 1975, Didier RATSIRAKA a réaffirmé "les droits historiques" de la Grande Ile de Madagascar

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. Voir également Annexe VII.

² Voir notamment CADOUX (Ch.), "La deuxième République malgache. Vers l'édification d'un État de type nouveau", A.P.O.I., 1975, Volume II, pp. 35-78 et SAURA (A.), Philibert TSIRANANA (1910-1978). Premier président de la République de Madagascar, Tome II (Le crépuscule du pouvoir), Éditions L'HARMATTAN, Paris, 2006, pp. 202-205.

³ Voir *Madagascar-Matin*, mercredi 23 mai 1973, p. 3.

sur les cinq îles Éparses dans un télégramme adressé le 13 février 1976 au Secrétaire général des Nations unies¹.

Toutefois, un fait non négligeable se produit en 1978. Si la RDM revendique toujours un droit de souveraineté sur les îles Éparses du canal de Mozambique, elle abandonne en revanche ses prétentions sur Tromelin après concertation avec Maurice qui, pour sa part, revendique officiellement le récif corallien depuis le 2 avril 1976². La renonciation malgache sur Tromelin émane, semble-t-il, d'une initiative de la partie mauricienne et plus exactement de Paul BÉRENGER à une époque où il était secrétaire général du Mouvement Militant Mauricien (MMM), une formation politique révolutionnaire créée en 1969 et à l'origine de tendance marxiste-léniniste³.

De fait, l'initiative a été prise à la fin du mois de janvier 1978 à l'issue d'un bref séjour à Antananarivo où il était venu préparer avec les autorités locales la première Conférence des partis et organisations progressistes des îles de la région sud-ouest de l'océan Indien⁴. Dès son retour à Port-Louis, Paul BÉRENGER a aussitôt révélé aux journalistes de son pays que les responsables de la RDM lui avaient donné l'assurance qu'à l'avenir, ils n'avaient "aucunement l'intention de disputer à l'île Maurice la juridiction sur l'île Tromelin" et qu'ils laissaient en conséquence "le soin au Gouvernement mauricien de récupérer cette île"⁵. Ainsi, après avoir duré moins de deux ans, le conflit triangulaire franco-mauricien-malgache sur Tromelin prend fin en 1978. Seul subsiste désormais un différend bilatéral franco-mauricien sur le récif. Paul BÉRENGER a par ailleurs précisé à la presse mauricienne que la renonciation des prétentions des autorités de Madagascar sur Tromelin était justifiée autant pour des raisons de solidarité politique entre deux jeunes États voisins issus de la décolonisation que par souci d'efficacité juridique au niveau des réclamations sur la scène internationale⁶.

De fait, la position de la RDM a été confirmée à plusieurs reprises, dès 1978. À cet égard, on peut citer comme exemple probant la décision française créant, par un décret en date du 3 février 1978, une zone économique de 188 milles nautiques à partir de la limite extérieure des eaux territoriales au large des côtes des îles Éparses du canal de Mozambique et du récif de Tromelin. Cette mesure unilatérale a eu pour effet de relancer le débat sur l'appartenance des îlots en suscitant des réactions défavorables dans la région de l'océan Indien occidental. Ainsi, le 21 mars 1978, le ministre malgache des Affaires étrangères a vigoureusement réagi, comme son collègue mauricien, à la décision du Gouvernement de Paris. Il en a en effet contesté la légitimité

¹ Le télégramme est ainsi rédigé : "Pour ce qui le concerne, le peuple malgache tient son indépendance pour incomplète aussi longtemps que des parcelles de territoire africain demeurent sous domination étrangère. C'est pourquoi nous n'avons jamais renoncé à nos droits sur les petites îles de l'océan Indien, dont Juan de Nova, qui ont toujours fait partie intégrante historiquement, géographiquement et juridiquement, du territoire national malgache". Voir A/SPC/34/SR.37, p. 5.

² Contrairement à l'archipel des Glorieuses et aux îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India, le récif corallien de Tromelin est ancré à l'extérieur du canal de Mozambique. Dépourvu de plateau continental, au sens géographique du terme, et entouré de fonds abrupts de l'ordre de 4 000 mètres, 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 Mascareignes. 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). L'étendue de Tromelin est dérisoire : à peine un kilomètre carré de superficie.

³ Voir LIVET (P.) et ORAISON (A.), "Le Mouvement Militant Mauricien" in *L'île Maurice, sociale, économique et politique (1974-1980)*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille (P.U.A.M.), Aix-en-Provence, 1984, pp. 91-142.

⁴ Voir ORAISON (A.) et MICLO (F.), "À qui appartient le récif de Tromelin (Éléments nouveaux et précisions) ? ", A.P.O.I., 1978, Volume V, pp. 263-280.

⁵ Voir *Le Militant* (quotidien du MMM), samedi 28 janvier 1978, p. 1.

⁶ La France a pu elle-même s'interroger, sinon se gausser, sur la rationalité de "revendications croisées" et "pas toujours claires", formulées concurremment sur le récif de Tromelin par Madagascar et par Maurice au cours de la période 1976-1978. Voir notamment la réponse du secrétaire d'État à la France d'outre-mer - à l'époque Georges LEMOINE - à une question posée par le député Michel DEBRÉ in J.O.R.F., Déb. Parl., Ass. Nat., séance du 3 mai 1985, p. 556.

en réaffirmant que "les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India font partie intégrante du territoire de la République Démocratique de Madagascar et relèvent de sa souveraineté exclusive". En outre, le communiqué malgache souligne que le Gouvernement d'Antananarivo est "déterminé à préserver le caractère inaliénable de son territoire" et que l'application par la France du décret du 3 février 1978, portant création d'une zone économique française au large des côtes des îles Éparses, "ne saurait en aucun cas porter atteinte à la souveraineté que le Gouvernement malgache exerce sur ces îles"¹. *Mais le récif n'est pas mentionné dans le communiqué officiel malgache du 21 mars 1978.* Cette omission volontaire confirme ainsi l'abandon par la RDM de sa revendication sur Tromelin qui est au demeurant - parmi les cinq îles Éparses - la plus éloignée du territoire malgache.

La RDM a par la suite confirmé sa position lors de la première Conférence des partis et organisations progressistes des îles du sud-ouest de l'océan Indien qui s'est tenue à Victoria (capitale des Seychelles) du 27 au 29 avril 1978. Après s'être prononcé très nettement pour la démilitarisation de cette région du monde, la résolution finale, signée par tous les participants - dont le Front National pour la Défense de la Révolution ou FNDR (parti à l'époque au pouvoir à Madagascar), le Parti Communiste Réunionnais (PCR) et le MMM - "demande le respect de la souveraineté de Madagascar sur les îles de Bassas da India, Europa, Juan de Nova et de l'archipel des Glorieuses et de Maurice sur l'île de Tromelin"². Les mêmes formations politiques ont fait adopter à l'unanimité par la cinquième Conférence des partis et organisations progressistes d'Afrique, réunie à Antananarivo du 17 au 19 mai 1978, une résolution en tous points analogue dès lors qu'elle exige respectivement "le retour de l'archipel des Chagos à Maurice, le respect de la souveraineté totale de l'île Maurice sur l'île Tromelin et de Madagascar sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India"³. Enfin, en décembre 1978, la RDM a saisi Edem KODJO en sa qualité de Secrétaire général de l'OUA. Son ministre des Affaires étrangères - à l'époque Christian Rémi RICHARD - lui a demandé de créer le plus tôt possible une commission d'enquête *ad hoc* afin d'étudier la revendication malgache concernant *nommément* l'archipel des Glorieuses et les trois îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India⁴. Mais en omettant de mentionner Tromelin, Madagascar démontre une nouvelle fois clairement qu'elle abandonne sa revendication sur le récif⁵.

Sur un autre versant, le Gouvernement d'Antananarivo a recherché une solution négociée au problème des îles Éparses du canal de Mozambique. Ainsi, lors de la réunion de la Commission mixte franco-malgache en mars 1979, il avait été convenu, semble-t-il, entre les ministres des Affaires étrangères de la France et de Madagascar que le sort des îlots serait réglé

¹ Voir ROUSSEAU (Ch.), "Chronique des faits internationaux", R.G.D.I.P., 1978/2, pp. 669-671 et *Le Monde*, jeudi 23 mars 1978, p. 4. Pour sa part, Claude RUCZ souligne que la protestation du Gouvernement d'Antananarivo permet de préserver les droits de la République malgache sur le territoire terrestre des îles Éparses du canal de Mozambique et sur leurs zones économiques exclusives respectives, tout en manifestant une opposition claire et nette de Madagascar "à un nouvel acte de la souveraineté de la France qui aurait autrement pour effet de conforter l'effectivité de la possession française". Voir RUCZ (C.), "Les pays de l'océan Indien et les organisations internationales", A.P.O.I., 1978, Volume V, p. 248.

² Voir RATOVARIVO (R.), "L'événement, La Conférence de Mahé". Océan Indien Actuel, mai-juin 1978, p. 18. Voir également *Le Quotidien de La Réunion et de l'Océan Indien*, lundi 8 mai 1978, p. 9.

³ Voir notamment *Témoignages* (quotidien du PCR), samedi 27 et dimanche 28 mai 1978, p. 8.

⁴ Voir article anonyme, "Bassas da India, Juan de Nova, Europa et Glorieuses à nouveau convoitées. Madagascar demande une enquête à l'O.U.A.", *Le Journal de l'île de La Réunion*, mardi 2 janvier 1979, p. 1.

⁵ L'abandon de la revendication de la RDM sur le récif de Tromelin est à notre avis une erreur. Mais il n'est peut-être pas définitif. Il faut en effet savoir que les arguments juridiques invoqués par les dirigeants de Madagascar jusqu'en 1978 pour récupérer ce "grain de sable" n'étaient pas et ne pouvaient pas être exactement les mêmes que ceux qui sont aujourd'hui invoqués par les responsables de l'île Maurice. Il est par ailleurs difficile *a priori* de savoir si les arguments de la partie malgache - présentés entre 1972 et 1978 - sont plus convaincants que ceux qui sont invoqués par la partie mauricienne depuis 1976. Toutefois, cette problématique - bien qu'elle soit fort intéressante - ne sera pas abordée dans la présente étude.

par des négociations bilatérales. Mais les nouvelles démarches entreprises auprès du Gouvernement de Paris - fin juin 1979 - sont restées vaines.

La réticence de la France à engager des négociations diplomatiques sur cette question a alors conduit la RDM à poser le problème au niveau de l'OUA et du mouvement des pays non-alignés¹. À ce sujet, la seizième Conférence annuelle et ordinaire des chefs d'État ou de Gouvernement des pays membres de l'OUA, réunie à Monrovia (Liberia) du 17 au 20 juillet 1979, déclare - pour la première fois - que "les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India font partie intégrante du territoire national de la République Démocratique de Madagascar" et invite, en conséquence, "le Gouvernement français à rétrocéder à la République Démocratique de Madagascar ces îles en question". À son tour, la sixième Conférence des chefs d'État ou de Gouvernement des pays non-alignés, tenue à La Havane du 3 au 9 septembre 1979, s'est également prononcée - elle aussi pour la première fois - dans le même sens. Sa Déclaration finale exige en effet que "ces îles soient restituées à la République Démocratique de Madagascar, dont elles ont été arbitrairement séparées en 1960 par décret de l'ancienne métropole".

Les résolutions adoptées, coup sur coup, par ces deux instances politiques ont donné au problème des îles Éparses une "dimension internationale nouvelle" sur laquelle la République malgache a souhaité attirer l'attention des Nations unies. Dans un "Mémoire explicatif" de sept pages, joint à une lettre adressée le 12 novembre 1979 au Secrétaire général de l'Organisation mondiale, Blaise RABETAFIKA - en sa qualité de représentant de Madagascar à l'ONU - a demandé l'inscription à l'ordre du jour de la trente-quatrième session ordinaire de l'Assemblée générale d'un point additionnel, intitulé : "Question des îles malgaches Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India"². Suivant l'exemple de l'OUA et du groupe des non-alignés, l'organe plénier de l'ONU a adopté le 12 décembre 1979, sur recommandation de la Commission politique spéciale, une Résolution 34/91 votée à une très large majorité (par 93 voix contre 7 avec 36 abstentions). Celle-ci "réaffirme la nécessité de respecter scrupuleusement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un territoire colonial au moment de son accession à l'indépendance" et "invite le Gouvernement français à entamer sans plus tarder des négociations avec le Gouvernement malgache en vue de la réintégration des îles précitées, séparées arbitrairement de Madagascar".

Bien que cette résolution onusienne - en fait une recommandation - soit dépourvue de portée positive ou d'effets contraignants pour ses destinataires, il apparaît que la France est d'emblée mise à l'index par la Communauté internationale sur le plan politique³. Mais sa position est-elle plus confortable sur le terrain juridique ? À notre avis, *rien n'est moins sûr*.

Bien qu'elle soit mise sous le boisseau dans le cadre des Nations unies, de 1981 à nos jours⁴, la question de l'avenir des îles Éparses du canal de Mozambique et du récif de Tromelin a été relancée, à partir de 1982, dans le cadre des relations bilatérales franco-malgaches et franco-mauriciennes après l'élection de François MITTERRAND à la présidence de la République. Elle

¹ Voir RUCZ (C.), "Les pays de l'océan Indien et les organisations internationales", A.P.O.I., 1978, précité, pp. 247-248.

² Voir le contenu intégral du "Mémoire explicatif" joint à la lettre datée du 12 novembre 1979 et adressée au Secrétaire général par le représentant permanent de Madagascar auprès de l'Organisation des Nations unies *in* Documents officiels de l'Assemblée générale de l'ONU, trente-quatrième session (A/34/245), point 127 de l'ordre du jour.

³ La Belgique, les États-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Luxembourg et le Sénégal ont voté contre la Résolution 34/91 qui, de surcroît, "prie le Secrétaire général de suivre l'application de la présente Résolution et de faire rapport à ce sujet à l'Assemblée générale lors de sa trente-cinquième session".

⁴ L'Assemblée générale des Nations unies a en effet voté le 11 décembre 1980, par 81 voix contre 13 et 37 abstentions, une seconde et dernière Résolution 35/123 qui confirme purement et simplement sa Résolution 34/91 en date du 12 décembre 1979. Par la suite, l'organe plénier de l'Organisation mondiale se contente de reporter d'année en année la discussion et le vote du point invariablement intitulé : "Question des îles malgaches Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India".

a notamment ressurgi dans un cadre régional et sous un angle inédit lors du 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, ce Sommet a en effet décidé d'envisager la "cogestion" des cinq îlots par la France - en tant qu'État occupant - et par les deux pays officiellement revendicateurs : Madagascar et Maurice¹.

Approuvée par les presses malgaches et mauriciennes mais vilipendée par celle de La Réunion², cette décision politique prise avec l'aval de Jacques CHIRAC, alors Président de la République, ne manque pas de surprendre. Elle peut étonner quand on connaît les mesures énergiques prises par la France en vue de protéger l'environnement terrestre et marin des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India, des territoires pour la plupart classés en réserve naturelle intégrale par le préfet de La Réunion en vertu d'un arrêté du 18 novembre 1975. Ce concept de cogestion n'avait pas été repris lors du troisième sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des pays membres de la COI qui s'est tenu à Antananarivo le 22 juillet 2005³. Mais il vient d'être concrétisé avec la signature, le 7 juin 2010, d'un accord-cadre franco-mauricien en vue d'assurer une cogestion par la France et Maurice de Tromelin dans les domaines de la pêche, de la protection environnementale et de la recherche archéologique⁴.

Néanmoins, Madagascar et Maurice ne renonceront pas à leurs revendications territoriales traditionnelles. Ces deux pays africains en développement ne se contenteront jamais d'une "cogestion" ciblée sur les îles Éparses du canal de Mozambique et sur le récif de Tromelin. Ce qu'ils souhaitent à plus ou moins long terme, c'est un transfert pur et simple de souveraineté à leur profit sur les divers îlots revendiqués. Cependant, ces réclamations étatiques n'ont pas aujourd'hui la même intensité.

Résolument engagée sur la voie du progrès depuis plus de trois décennies, l'île Maurice - surnommée le "petit dragon de l'océan Indien" - peut se permettre d'adopter une stratégie de plus en plus offensive à l'égard de la France. Dans un contexte économique propice, le Gouvernement de Port-Louis met tout en œuvre pour récupérer au plus vite Tromelin. Au cours des cinq dernières années, son Premier ministre - Navinchandra RAMGOOLAM - a ainsi fait *personnellement* allusion aux revendications de son pays sur ce récif dans ses allocutions prononcées à l'Assemblée générale des Nations unies, respectivement les 19 septembre 2005, 22 septembre 2006, 28 septembre 2007 et 25 septembre 2009⁵.

En revanche, Madagascar semble avoir quelque peu mis en sourdine, essentiellement pour des raisons d'opportunité politique, ses revendications sur l'archipel des Glorieuses et sur les îles Juan de Nova, Europa et Bassas da India alors même que ces revendications étaient à l'origine particulièrement véhémentes. C'est un fait que le Président de la République malgache -

¹ Voir à ce sujet 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.

² Concernant les réactions contradictoires de la presse régionale, voir 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.

³ Voir notamment QUÉGUINER (Th.), "Troisième sommet des chefs d'État hier à Madagascar. La COI en quête de dynamisme", *Le Journal de l'île de La Réunion*, samedi 23 juillet 2005, p. 12.

⁴ Voir à ce sujet ORAISON (A.), "Tromelin. Accord franco-mauricien de cogestion du récif. «Un marché de dupes»", *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 20 juin 2010, p. 10.

⁵ Voir ses trois dernières allocutions prononcées à l'Assemblée générale de l'Organisation mondiale le 22 septembre 2006 in <http://www.un.org/webcast/ga/61/gastatement22.shtml>, le 28 septembre 2007 in <http://www.un.org/webcast/ga/62/> et le 25 septembre 2009 in <http://www.un.org/ga/64/generaldebate/2509.shtml>. Pour le commentaire de son avant-dernière intervention à la tribune de l'organe plénier de l'ONU, voir également BHOOKHUN (D.), "Tribune des Nations unies. Le PM dénonce la France et la Grande-Bretagne", *L'Express* (journal mauricien), samedi 29 septembre 2007, p. 5.

Marc RAVALOMANANA - n'a pas évoqué la question des îles Éparses du canal de Mozambique lors de ses trois dernières interventions faites à la tribune de l'Assemblée générale des Nations unies, respectivement les 21 septembre 2006, 26 septembre 2007 et 23 septembre 2008¹. Quant à Andry RAJOELINA, Président de la Haute autorité de transition, il a purement et simplement été empêché de s'exprimer aux Nations unies le 25 septembre 2009 à la suite d'un vote de l'Assemblée générale, vote sollicité par la *Southern African Development Community* ou Communauté de Développement de l'Afrique Australe (SADC). Depuis 1981, les autorités malgaches ont par ailleurs accepté - année après année - de reporter le débat public sur la question du statut des îles Éparses lors de la session annuelle de l'Assemblée générale des Nations unies.

Comment alors expliquer ce changement radical d'attitude ? En vérité, le Gouvernement d'Antananarivo est confronté depuis un quart de siècle à de graves problèmes sur le plan économique et financier et il compte bien sur l'aide de l'ancienne Puissance coloniale pour contribuer à les résoudre². Néanmoins, le conflit franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique reste sous-jacent et il doit toujours être mis en parallèle avec le différend franco-mauricien sur le récif de Tromelin.

Ainsi, dans le domaine des revendications territoriales, les gouvernements d'Antananarivo et de Port-Louis ne souhaitent nullement être concurrents mais complémentaires. Constant depuis 1978, ce soutien politique mutuel au plus haut niveau apparaît une nouvelle fois dans le communiqué final qui a ponctué - le 21 décembre 2002 - l'unique visite officielle effectuée à l'île Maurice par le Président malgache, Marc RAVALOMANANA. En voici la teneur : "Sur la question de Tromelin et des Îles Éparses, le Gouvernement mauricien continuera à accorder son appui à la revendication du Gouvernement malgache sur les Îles Éparses (Juan de Nova, Europa, Bassas da India et les Glorieuses). Le Gouvernement mauricien a de son côté réitéré sa souveraineté sur Tromelin et a souhaité pouvoir continuer à bénéficier du soutien du Gouvernement malgache à cet effet. Le Gouvernement malgache a pris note de la position mauricienne"³. À notre connaissance, c'est la seule fois où Madagascar a revendiqué - sous une forme au demeurant implicite - les îles Éparses sous les mandatures du Président Marc RAVALOMANANA.

Après son éviction brutale du pouvoir le 17 mars 2009, il n'en reste pas moins vrai que le litige territorial franco-malgache subsiste et peut même s'intensifier à tout moment, à l'initiative de Madagascar⁴. Portant en droit sur une question de succession d'États, ce contentieux n'est pas par ailleurs facile à appréhender. Il est en effet abordé sous un angle distinct par la France qui s'en tient à une *situation de fait*, c'est-à-dire le caractère français des îles Éparses depuis leur prise de possession officielle en 1892 et en 1896 (III), et par Madagascar qui les revendique *en droit* depuis 1972 (II). Mais avant d'analyser sous un angle critique les thèses des deux Parties au différend, il est utile d'en préciser les enjeux (I).

¹ Voir <http://www.un.org/webcast/ga/61/gastatement21.shtml>, <http://www.un.org/french/ga/62/generaldebate.shtml> et <http://www.un.org/ga/63/gene/madagascar.shtml>.

² Voir J.T., "Nations unies : rapport mondial sur le développement. Madagascar avec les plus pauvres", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 13 septembre 2005, p. 21. Pour une étude plus récente, voir également article anonyme, "Madagascar. Crise politique et économique. Le marasme malgache", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 23 mars 2010, p. 17.

³ Voir tout particulièrement DUPUIS (A.), "Marc RAVALOMANANA en visite dans l'île sœur. Madagascar et Maurice relancent leur revendication des îles Éparses", *Le Journal de l'île de La Réunion*, vendredi 27 décembre 2002, p. 17.

⁴ Sur les raisons du renversement du Président de la République malgache, voir HERVIEU (S.), "À Madagascar, l'armée porte M. Rajoelina au pouvoir. Le Président Marc Ravalomanana a démissionné après trois mois d'un conflit qui a fait plus de cent morts", *Le Monde*, jeudi 19 mars 2009, p. 6.

I. Les enjeux du différend franco-malgache sur les îles Éparses

Compte tenu de l'exigüité de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India et à l'instar du contentieux franco-mauricien sur le récif de Tromelin, le différend franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique ne devrait être qu'une "tempête dans un verre d'eau"¹. Seule pomme de discorde sérieuse et pérenne entre la France et Madagascar, ce litige prend néanmoins de plus en plus d'ampleur avec le temps en raison de sa nature *tridimensionnelle*. Il suffit d'ailleurs de regarder une mappemonde pour comprendre l'intérêt multiforme de ces terres insulaires ou archipélagiques, au premier abord secondaires. Sur le plan juridique, la question essentielle est bien la suivante : à qui appartiennent les îles Éparses ? Mais à peine plus grand qu'un "mouchoir de poche", le territoire terrestre de chacun de ces îlots ne saurait être le seul objet de la discorde franco-malgache.

En d'autres termes, le différend territorial sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India n'est pas uniquement un problème de "décolonisation inachevée" ou "décolonisation imparfaite" comme le prétendent périodiquement les autorités gouvernementales d'Antananarivo depuis 1972. Celui-ci porte aussi sur les vastes étendues océaniques qui entourent les îlots et représentent un intérêt économique majeur depuis la reconstruction spectaculaire du droit international coutumier de la mer, désormais codifié par la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982. À ce titre, la querelle franco-malgache sur les îles Éparses s'inscrit dans un cadre plus global qui est celui de la "guerre des mers".

Enfin, ces îlots ont une vocation privilégiée d'observatoire sur "l'autoroute des hydrocarbures" qui traverse de part en part la région de l'océan Indien en provenance du détroit d'Ormuz et à destination de l'Europe occidentale et de l'Amérique du Nord, *via* le canal de Mozambique et le Cap de Bonne-Espérance. À ce titre, ils ne peuvent laisser indifférentes les grandes Puissances maritimes et nucléaires qui rivalisent dans cette partie du monde sur le double plan stratégique et politique et font la "chasse aux îles" afin de multiplier les *points d'ancrage* pour surveiller avec un maximum d'efficacité un gigantesque espace maritime de plus de 75 millions de kilomètres carrés. C'est dire que l'enjeu du différend franco-malgache sur les îles Éparses est davantage d'ordre *politique* (C) et *économique* (B) que *territorial* (A).

A.- L'enjeu territorial

D'emblée, il convient de souligner que ces "poussières d'empire" - étendues sur moins de 50 kilomètres carrés de terres émergées - ne constituent pas un archipel. Dépourvues de populations humaines autochtones ou permanentes, 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 quelque 800 kilomètres au nord de Juan de Nova, 1 350 kilomètres de Bassas da India et à plus de 1 400 kilomètres d'Europa.

¹ De fait, l'État mauricien a toujours contesté le statut du récif de Tromelin à l'occasion de conversations bilatérales. C'est dire qu'il n'a jamais cherché à faire condamner la France dans les enceintes internationales. À ce jour, ce contentieux n'a jamais été débattu ni par les Nations unies, ni par l'Union Africaine qui a succédé à l'OUA. Comme le déclare dès 1983 Jean-Claude De L'ESTRAC, alors ministre mauricien des Affaires étrangères, le Gouvernement de Port-Louis n'entend pas "internationaliser" le problème de Tromelin aussi longtemps que les négociations franco-mauriciennes sur ce sujet se poursuivront. Voir *Week-End* (journal mauricien), dimanche 20 mars 1983, p. 5. La position de l'État mauricien n'a jamais varié. Elle demeure toujours valable en 2010.

Disséminés dans le canal de Mozambique entre l'Afrique orientale et la grande île de Madagascar, rarement ou sommairement indiqués dans les dictionnaires et autres documents cartographiques, ces territoires insulaires ou archipélagiques - tous d'origine madréporique et ne dépassant pas, pour les plus élevés, quinze mètres d'altitude - sont pour la plupart inconnus ou mal connus du grand public¹. C'est en premier lieu le cas de l'archipel des Glorieuses (a).

a - 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 1 400 kilomètres environ au nord-ouest de Saint-Denis (La Réunion), à près de 260 kilomètres dans le nord-est de Mamoudzou (Mayotte) et à moins de 220 kilomètres dans l'Ouest nord-ouest de Diégo-Suarez (la pointe nord de Madagascar).

Entouré d'eaux réputées 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 tout à fait dérisoire puisqu'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 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 à tête ronde de l'espèce *chelonina myda*, encore appelées tortues franches ou tortues vertes et certainement les plus répandues parmi les cinq espèces de tortues marines qui croisent dans les eaux de l'océan Indien occidental. La Grande Glorieuse sert également de refuge à d'importantes colonies d'oiseaux de mer lors des périodes de 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 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,

¹ Concernant l'histoire des îles Éparses du canal de Mozambique et notamment la prise de possession de chacune d'elles par la France à la fin du XIXe siècle, voir 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. Pour l'aspect physique et la localisation géographique du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des trois îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India dans la région sud-ouest de l'océan Indien, voir les Annexes I, II, III, IV, V et VI.

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 XV^e siècle au début du XIX^e siècle)", Outre-Mers. Revue d'Histoire, Tome 93, 2^e semestre 2005, pp. 137-166.

l'île du Lys qui abrite également des sternes fuligineuses 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.

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 directement rentable. Cependant, ces caractéristiques négatives ne sont pas spécifiques à la Grande Glorieuse, à l'île du Lys et aux Roches Vertes : elles concernent aussi les trois îlots dispersés au milieu du canal de Mozambique : Juan de Nova, Europa et Bassas da India (b).

b - 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 en terme lapidaires - dans un "Article unique" - colonie française "Madagascar avec les îles qui en dépendent"³. Peu de temps après, cette loi a elle-même 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 du canal de Mozambique et pratiquement à mi-chemin entre la côte orientale de l'Afrique et le rivage occidental de la grande île 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 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 superpuissance 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 fermeture du canal maritime de Suez, le 5 juin 1967. Cependant, en raison de leurs nombreuses spécificités, chacun de ces écueils solitaires mérite quelques précisions. Les voici.

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 Voir J.O.R.F., 31 octobre 1897, p. 6090.

⁵ Pour une vue d'ensemble des îles du canal de Mozambique, voir notamment 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.

Juan de Nova émerge par 17° 03' de latitude Sud et 42° 43' de longitude Est en plein milieu du canal 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 quatre 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 transformés en *beach-rock* pouvant atteindre 8 à 10 mètres de hauteur. Contrairement aux îles Glorieuses, Europa et Bassas da India qui ont une forme circulaire ou ovoïde, Juan de Nova est une terre allongée qui a l'aspect général 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 basés à La Réunion ou à Mayotte 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 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 coraux⁶. Avec une superficie avoisinant les 30 kilomètres carrés (lagon inclus), Europa est de très loin la plus vaste des îles Éparses⁷. Plantée essentiellement de palétuviers en bordure du lagon intérieur, intérieur, d'euphorbes arborescentes sur la majeure partie de l'île ainsi que de filaos, de sisals et de quelques cocotiers plantés par le service météorologique, Europa abrite des rongeurs (rats et souris), des pagures, des moustiques en très grand nombre ainsi qu'un troupeau de chèvres adaptées à la vie halophile et vivant en toute liberté depuis la fin du XIXe siècle⁸. C'est enfin et

¹ De fait, l'île de Juan de Nova est connue depuis très longtemps par les pêcheurs malgaches de la côte occidentale de la Grande Ile.

² La zone économique exclusive française entourant 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 à ce sujet DECARY (R.), précité, p. 63.

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

⁶ Voir BERTHOIS (L.) et BATTISTINI (R.), "Étude sédimentologique de l'île Europa", Revue Géographique de Madagascar, 1969, n° 15, pp. 7-52.

⁷ La zone économique exclusive française entourant l'îlot Europa est de l'ordre de 127 300 kilomètres carrés.

⁸ D'après les spécialistes, Europa est la seule des cinq îles Éparses à disposer d'une végétation indigène pratiquement intacte

surtout un lieu de passage stratégique pour certaines espèces d'oiseaux marins 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 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 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 125 kilomètres dans le Nord nord-ouest de l'île Europa. Des trois îlots français ancrés à l'intérieur du canal de Mozambique, Bassas da India est à la fois la terre la plus éloignée de Madagascar, la plus exiguë (moins d'un kilomètre carré de superficie) et la plus inhospitalière. 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 kilomètres¹. 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 des siècles². Par suite, la faune et la flore terrestres sont totalement absentes. 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 de cet écueil corallien était encore fort approximative sur les cartes marines³. De fait, des épaves de vaisseaux d'époques différentes témoignent, au voisinage de ce quasi haut-fond découvrant, de nombreux drames et naufrages⁴.

Pendant très longtemps, les îlots français du canal de Mozambique n'ont offert que des avantages limités en raison de leur isolement et de leurs dimensions réduites : moins de cinquante kilomètres carrés pour l'ensemble des îles Éparses⁵. Ces territoires insulaires ou archipélagiques 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'élevage⁶. De surcroît, leur sous-sol ne renferme, jusqu'à preuve du contraire, aucune richesse particulière : il ne contient ni énergies fossiles

et de l'avifaune la plus diversifiée avec une douzaine d'espèces d'oiseaux différentes.

¹ La zone économique exclusive française entourant l'îlot Bassas da India est de l'ordre de 123 700 kilomètres carrés.

² Voir DECARY (R.), précité, pp. 62-63.

³ L'avenir de l'atoll de Bassas da India est problématique. En raison des changements climatiques imminents et de la montée des eaux correspondante, il risque d'être, avant la fin du siècle, en majeure partie sous l'eau, même à basse marée.

⁴ Voir à ce sujet article anonyme, "Naufrage du Santiago sur les Bancs de la Juive, aujourd'hui Bassas da India, en 1585" in *Le Journal de l'île de La Réunion*, dimanche 4 février 2007, p. 15.

⁵ Cependant, les quatre îles Éparses donnent à la France une zone économique exclusive (ZEE) non négligeable de l'ordre de 360 400 kilomètres carrés. 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 (récif de Tromelin, 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.

⁶ Il y a eu néanmoins quelques tentatives d'exploitation économique des îles Éparses au début du XXe siècle. On peut notamment mentionner une plantation de sisal à Europa qui a été exploitée par une poignée de colons venus de l'île de La Réunion ainsi qu'une exploitation de coprah sur la Grande Glorieuse, mise en valeur par un Français également originaire de La Réunion. Mais ces activités économiques de type artisanal ont cessé, la première dès 1910 dans des conditions tragiques et la seconde en 1958, c'est-à-dire bien avant la création d'une réserve naturelle sur les îles Éparses en 1975.

(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. Il faut toutefois mettre ici en exergue leur incontestable utilité dans un domaine précis qui est celui de l'observation météorologique.

Les trois stations météorologiques - d'abord provisoires puis permanentes - implantées successivement à Europa en 1949, à Juan de Nova en 1953 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)². 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 monde³.

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 régional spécialisé (CMRS), 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 et notamment avec ceux des îles Comores, de Madagascar, de Maurice ou du Mozambique sans que leurs budgets - faut-il le souligner ? - n'aient à en supporter 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 stations météorologiques installées sur les îlots du canal de Mozambique et leur complète automatisation pour des raisons autant financières que techniques⁴. De fait, le retrait des prévisionnistes de Météo-France 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 2001⁵.

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

² 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, "Marcel Goulette" à Juan de Nova et "Gerald Martin" aux Glorieuses.

³ Pour assurer la sécurité de la navigation maritime dans les eaux environnantes qui sont très fréquentées, des phares optiques sont en service à Juan de Nova depuis 1966 et à Europa depuis 1994.

⁴ 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.

⁵ Voir DUPUIS (A.), "Les météo quittent les îles Éparses", *Le Journal de l'île de La Réunion*, vendredi 2 novembre 2001, p. 13. Pour être complet et à jour dans cette étude, il convient de préciser que les techniciens - deux observateurs météorologistes et deux aides-météos ou manœuvres contractuels - ont aussi 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 - relevés en principe tous les 45 jours - 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. Voir également F.B., "Tromelin. La station météo promise à une réorganisation. Le ciel s'assombrit pour les météorologues", *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 19 février 2010, p. 18.

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 bétonnées ont été progressivement et sommairement aménagées à Europa en 1955, à Juan de Nova en 1978 ainsi qu'à la Grande Glorieuse en 1980. Depuis le 26 juin 1960 qui est la date d'accession à la pleine indépendance de Madagascar, les liaisons aériennes sont désormais assurées pour la plupart entre le département de La Réunion et les trois îles Éparses abritant des stations météorologiques par des *Transall C-160* de la base aérienne 181 "Lieutenant Roland Garros" de Gillot (La Réunion). 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 lagon de Mayotte. Ces navires de guerre sont aussi responsables de la surveillance de la vaste zone économique exclusive française établie dans cette partie du monde en 1978.

Après avoir ainsi présenté l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India sur le double plan physique et géographique, il est permis de comprendre l'étonnement de l'ancien Président de la République malgache. Dans une *interview* accordée au magazine *Afrique-Asie* le 28 juin 1976, Didier RATSIRAKA déclarait en effet : "Je ne vois pas pourquoi le Gouvernement français qui a donné l'indépendance à ses anciennes colonies d'Afrique et d'Asie ne lâcherait pas ces petites îles".

En vérité, ce n'est pas seulement pour moins de 50 kilomètres carrés de sable et de corail et trois stations météorologiques permanentes que la République malgache revendique depuis 1972 les îles Éparses ancrées à quelque 9 000 kilomètres de Paris et à plus de 1 400 kilomètres du département de La Réunion. Les vastes espaces maritimes qui entourent l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India - désormais rattachés avec le récif de Tromelin aux Terres australes et antarctiques françaises par la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer" - sont riches en ressources biologiques tandis que le substratum des grands fonds marins environnants paraît déjà prometteur en ressources minières et énergétiques.

Dans le cadre d'une nouvelle éthique du développement, proposée par l'ensemble des pays du Tiers Monde dans la deuxième moitié du XXe siècle et visant à assurer une répartition beaucoup plus équitable des richesses naturelles du milieu océanique entre les États souverains, ces espaces maritimes représentent pour les habitants toujours plus nombreux de la grande île de Madagascar - un pays aujourd'hui parmi les moins avancés (PMA) du continent africain¹ - un incontestable *enjeu économique* (B).

B.- L'enjeu économique

Tant que la législation internationale se limitait à la notion traditionnelle de mer territoriale placée sous la souveraineté de l'État côtier et assujettie à la règle coutumière non moins traditionnelle des 3 milles marins (soit une largeur de 5,556 kilomètres correspondant à l'origine à la portée du boulet de canon)², les pays pourvus d'un littoral maritime se souciaient

¹ À propos de l'instabilité politique qui a atteint sa phase paroxysmale dans la Grande Ile au premier semestre 2009 et qui est due à une crise économique chronique, voir notamment CARAYOL (R.), "Une société minée par la pauvreté et la prévarication. Duel d'hommes d'affaires à Madagascar", *Le Monde diplomatique*, mars 2009, p. 10. Voir également RÉMY (J.-Ph.), "Les responsables malgaches signent à Maputo un accord de sortie de crise", *Le Monde*, mardi 11 août 2009, p. 6.

² Le mille marin ou mille nautique - qui ne doit pas être confondu avec le mille terrestre - correspond à 1 852 mètres.

peu de la faire respecter au voisinage de leurs îlots, rochers ou écueils *exigus, inhabités, isolés*. Cependant, dans la seconde moitié du XXe siècle, les données du problème ont été bouleversées sous la pression convergente et uniforme des États côtiers en voie de développement de l'hémisphère Sud. Dans les décennies "60" et "70", ces pays nouvellement indépendants ont exigé et obtenu la reconstruction du droit international coutumier de la mer dans le cadre d'un "Nouvel ordre économique international" (NOEI), plus juste et plus équitable. Ils sont notamment à l'origine de la consécration de la notion de zone économique exclusive (ZEE).

Sur le plan historique, c'est le représentant du Kenya - un pays en développement de l'Afrique de l'Est - qui a exposé pour la première fois le concept de ZEE devant le Comité juridique consultatif africano-asiatique réuni à Colombo (la capitale du Sri Lanka) en janvier 1971, lors de sa session annuelle¹. Pour la plupart, les États latino-américains ont aussitôt accueilli favorablement ce nouveau concept en y voyant une variante de la notion de "mer matrimoniale" ou "mer patrimoniale" - zone de pêche exclusive s'étendant jusqu'à 200 milles nautiques de leurs côtes - qu'ils avaient vainement proposé à la Communauté internationale au lendemain de la célèbre Proclamation sur les ressources naturelles du sol et du sous-sol du plateau continental faite par le Président américain Harry TRUMAN le 28 septembre 1945.

À l'origine et sur une largeur maximale de 200 milles marins, calculée à partir des côtes, la ZEE est en effet conçue comme une "zone de compétence fonctionnelle" dans laquelle les États côtiers peuvent délivrer aux autres pays - qu'ils soient ou non pourvus de littoral maritime - des licences ou permis de pêche ou de chasse en échange d'une assistance économique, financière ou technique. Par la suite, le concept de ZEE a été repris par l'ensemble des pays membres de l'OUA dans une Déclaration sur les questions relatives au droit international de la mer adoptée le 24 mai 1973 à Addis-Abeba (Éthiopie) ainsi que par le "Comité spécial des fonds marins", un organe subsidiaire des Nations unies créé par l'Assemblée générale le 18 décembre 1967 sur la base de la Résolution 2340 (XXII).

À la suite d'une *pratique commune, constante et uniforme* de la part des États en voie de développement, puis des États socialistes à direction communiste (dont l'Union soviétique) et enfin des États industrialisés à économie de marché (dont l'Australie, le Canada, les États-Unis, le Japon, la Nouvelle-Zélande et l'ensemble des pays de l'Union européenne), le concept de ZEE a acquis valeur de règle juridique coutumière à portée universelle que l'on peut considérer comme incontestable dès la fin de la décennie "70". C'est dire qu'il ne suscite désormais plus aucune objection en tant que principe devant les juridictions internationales. À l'appui, on peut mentionner l'affaire du *Plateau continental* qui a opposé devant la Cour internationale de Justice réunie en formation plénière deux États arabes - la Libye et la Tunisie - et donné lieu à un important arrêt le 24 février 1982. Alors même que la Convention des Nations unies sur le droit de la mer qui consacre la notion de ZEE n'est pas encore signée, le Tribunal international de La Haye déclare néanmoins : "Les droits et titres historiques de la Tunisie se rattachent plutôt à la zone économique exclusive, que l'on peut considérer comme faisant partie du droit international moderne"².

L'admission extrêmement véloce du concept de ZEE dans le droit coutumier de la mer, puis sa codification pure et simple dans la cinquième partie de la Convention des Nations unies

¹ Voir QUÉNEUDEC (J.-P.), "La zone économique", R.G.D.I.P., 1975/2, pp. 321-353. D'abord franchement hostiles ou simplement réticents pour des raisons économiques et stratégiques, les pays industrialisés de l'Est et de l'Ouest ont fini par accepter le concept de ZEE à partir de 1976. Sur l'ensemble de cette question, voir notamment LUCCHINI (L.) et VÆLCKEL (M.), *Droit de la Mer, Tome I (La mer et son droit. Les espaces maritimes)*, Éditions PÉDONE, Paris, 1990, pp. 201-211. Voir également DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, pp. 799-803.

² Voir l'arrêt rendu le 24 février 1982 dans l'affaire relative au *Plateau continental* (Tunisie/Jamahiriya Arabe Libyenne) in *Rec. C.I.J.*, 1982, p. 74, paragraphe 100.

sur le droit de la mer signée à Montego Bay (Jamaïque) le 10 décembre 1982 - après plus de neuf ans d'après négociations - représentent, à n'en pas douter, l'un des aspects majeurs de la restructuration du système juridique international des espaces maritimes¹. Il faut évidemment mettre l'accent sur cet événement car il permet de bien comprendre l'importance et la pérennité du différend franco-malgache sur les îles Éparses. Concernant son assiette et ses limites avec la haute mer qui reste pour sa part soumise au principe traditionnel de liberté, la ZEE de l'État riverain s'étend jusqu'à une distance de "200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale". Il en est ainsi en vertu de l'article 57 de la Convention de Montego Bay (CMB), entrée en vigueur le 16 novembre 1994². Dans la ZEE, les droits de l'État côtier sont d'une très grande ampleur même s'il convient d'emblée de souligner que ni ce nouvel espace maritime ni le traditionnel plateau continental ne sont à proprement parler "des zones de souveraineté" au sens classique du terme, à l'instar par exemple des eaux intérieures maritimes - encore appelées mer nationale - et de la mer territoriale³.

Conformément à l'article 56 de la CMB, tout "État côtier" a plus précisément "dans la zone économique exclusive... des droits souverains aux fins d'exploration et d'exploitation, de conservation et de gestion des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, des eaux surjacentes aux fonds marins, des fonds marins et de leur sous-sol, ainsi qu'en ce qui concerne d'autres activités tendant à l'exploration et à l'exploitation de la zone à des fins économiques, telles que la production d'énergie à partir de l'eau, des courants et des vents" (paragraphe 1^{er}, alinéa a)⁴. Ainsi, dans la ZEE et sur une largeur de 200 milles nautiques, soit 370,400 kilomètres (largeur maximale calculée en principe à partir de la laisse de basse mer), chaque État riverain se voit reconnaître un droit souverain en matière d'exploration et d'exploitation de l'ensemble des richesses naturelles biologiques, minérales ou énergétiques.

Dans le cadre du nouveau droit international des océans, ainsi forgé et codifié à la fin du XXe siècle, chaque îlot émergeant à marée haute est désormais un enjeu économique considérable, sans commune mesure avec la superficie de son territoire terrestre qui peut être à la limite dérisoire. Tout rocher devient par la force des choses un "nouvel Eldorado" dans la mesure où il génère, au profit de l'État qui y exerce un droit de souveraineté, une ZEE pouvant atteindre *au minimum* 425 000 kilomètres carrés de superficie lorsqu'il est totalement ancré en haute mer. C'est notamment le cas du récif français de Clipperton, isolé dans la partie nord-est du Pacifique à quelque 1 300 kilomètres des côtes occidentales du Mexique⁵.

¹ Voir D'ARGENT (P.), "La Z.E.E. et la Convention des Nations unies sur le droit de la mer, 1982-2000 : un premier bilan de la pratique des États", R.D.I.D.C., 2001/2, pp. 204-207 et VÆLCKEL (M.), "Les zones économiques exclusives et leur surveillance : le droit de la mer entre normativité et effectivité", A.D.M., 1999, pp. 9-29.

² Voir le contenu intégral de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer *in* DUPUY (P.-M.), Les grands textes de droit international public, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, pp. 613-759 et tout particulièrement p. 648.

³ Voir en ce sens la sentence arbitrale rendue le 14 février 1985 dans l'affaire de la *Délimitation de la frontière maritime entre la Guinée et la Guinée-Bissau* *in* R.G.D.I.P., 1985/2, p. 533, paragraphe 124.

⁴ Voir DUPUY (P.-M.), précité, p. 648. Dans son paragraphe 1^{er}, l'article 58 de la CMB apporte une précision non négligeable qui est la suivante : "Dans la zone économique exclusive, tous les États, qu'ils soient côtiers ou sans littoral, jouissent, dans les conditions prévues par les dispositions pertinentes de la Convention, des libertés de navigation et de survol et de la liberté de poser des câbles et pipelines sous-marins visées à l'article 87, ainsi que de la liberté d'utiliser la mer à d'autres fins internationalement licites liées à l'exercice de ces libertés et compatibles avec les autres dispositions de la Convention, notamment dans le cadre de l'exploitation des navires, d'aéronefs et de câbles et pipelines sous-marins". Voir DUPUY (P.-M.), précité, pp. 648-649.

⁵ Voir à ce sujet ORAISON (A.), "Le statut de l'atoll de Clipperton sur le plan international (Comment ce récif corallien isolé dans le Pacifique nord-oriental est-il devenu français ?)", R.D.I.S.D.P., 2007/1, pp. 41-59. Voir également ORAISON (A.), "À propos du nouveau statut interne du récif de Clipperton fixé par la loi ordinaire du 21 février 2007, «portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer» (Radioscopie du dernier «territoire résiduel de la République française»)", R.D.I.S.D.P., 2009/2, pp. 179-196.

Dans ce contexte conçu et finalement imposé par les pays du Tiers Monde, on peut comprendre que le nouveau droit international public de la mer ait entraîné, par ricochet, la "chasse aux îles" qui est particulièrement perceptible dans la région de l'océan Indien occidental où la France se considère comme la seule puissance légitimement occupante des îlots depuis la fin du XIXe siècle (a) tandis que Madagascar revendique officiellement les îles Éparses et leurs eaux environnantes depuis 1972 (b).

a - La création d'une zone économique exclusive française autour des îles Éparses

Au-delà d'une simple querelle territoriale portant sur les îles Éparses proprement dites (soit à peine une cinquantaine de kilomètres carrés de terres émergées), le contentieux franco-malgache apparaît manifestement comme le type de conflit économique suscité par l'évolution spectaculaire et récente du droit international de la mer. Il ne faut donc pas se leurrer sur l'objet véritable d'un conflit qui est bien l'appropriation des richesses réelles ou potentielles d'une vaste région de l'océan Indien occidental. Il faut par ailleurs préciser que Madagascar avait soutenu - dans le passé - comme d'autres États du Tiers Monde, une position tendant, d'une part, à reconnaître au profit des États côtiers en voie de développement l'existence d'une ZEE, d'autre part, à dénier ce droit aux Puissances coloniales pour l'ensemble de leurs dépendances ultramarines¹.

Mais la France et les autres Puissances occidentales - comme l'Australie, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, la Grande-Bretagne, la Nouvelle-Zélande, le Portugal ou le Japon - n'ont jamais admis une telle mesure discriminatoire qui a finalement été écartée. D'abord hostile à la notion de ZEE, essentiellement pour des raisons d'ordre économique et stratégique, la France a par ailleurs modifié son attitude lorsqu'elle a constaté que la plupart des pays en développement l'avaient eux-mêmes acceptée, pratiquement entre 1972 et 1975.

Avec la loi du 16 juillet 1976, elle a désormais la possibilité de créer une "zone économique pouvant s'étendre depuis la limite des eaux territoriales" - dont la largeur est désormais fixée à 12 milles nautiques depuis la loi du 24 décembre 1971 - "jusqu'à 188 milles marins au-delà de cette limite". Le mille marin étant égal à 1 852 mètres, la largeur maximale de la ZEE - calculée à partir de la limite extérieure de la mer territoriale - est donc de 348,176 kilomètres. Dans son article 1^{er}, la loi du 16 juillet 1976 précise que la République française exerce dans sa zone économique "des droits souverains en ce qui concerne l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, biologiques ou non biologiques, du fond de la mer, de son sous-sol et des eaux surjacentes"². Il est toutefois précisé - dans son article 5 - que des décrets en Conseil d'État sont nécessaires pour fixer "les conditions et les dates d'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi en ce qui concerne la zone économique au large des diverses côtes du territoire de la République".

Par un décret en date du 11 février 1977, le Gouvernement de Paris a ainsi créé une zone économique "au large des côtes du territoire de la République bordant la mer du Nord, la Manche

¹ Voir le paragraphe 3 de l'article 136 du projet de Convention des Nations unies sur le droit de la mer en cours d'élaboration *in* A/CONF.62/W.P.8, Texte unique de négociation (officieux), troisième Conférence des Nations unies sur le droit de la mer, Documents officiels, Volume IV, troisième session, Genève, 1975, p. 176. À ce sujet, le juriste français qui participait aux travaux de la Conférence avait fait savoir que le maintien de l'article 136 dans la version finale de la Convention sur le droit de la mer aurait suffi "pour que la France ne signe pas celle-ci". Voir de LACHARRIÈRE (G.), "La zone économique française de 200 milles", A.F.D.I., 1976, pp. 641-652 et tout particulièrement p. 645.

² Voir la loi n° 76-655 du 16 juillet 1976, "relative à la zone économique au large des côtes du territoire de la République", *in* J.O.R.F., 18 juillet 1976, pp. 4299-4300.

et l'Atlantique, depuis la frontière franco-belge jusqu'à la frontière franco-espagnole" (article 1^{er})¹. Par deux nouveaux décrets du 25 février 1977, il en a également créées au large des côtes de Saint-Pierre-et-Miquelon dans l'Atlantique Nord et de la Guyane en Amérique du Sud². Par la suite, plusieurs décrets en date du 3 février 1978 ont créé des zones économiques dans le Pacifique au large des côtes de la Nouvelle-Calédonie et dépendances³, de la Polynésie française⁴, du groupe des îles Wallis et Futuna⁵ et du récif de Clipperton⁶. D'autres décrets encore datés du 3 février 1978 ont créé des zones économiques françaises dans la région de l'océan Indien au large des côtes des Terres australes et antarctiques françaises⁷, de La Réunion⁸ et de Mayotte⁹. Enfin, un décret également daté du 3 février 1978 a créé une "zone économique au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan-de-Nova, Europa et Bassas-da-India"¹⁰. Sur un plan général, un constat s'impose : pour des raisons d'opportunité, la France a pratiqué en ce domaine la politique du "coup par coup"¹¹.

Ainsi, grâce à ses diverses dépendances ultramarines, dispersées dans les océans Atlantique, Indien et Pacifique, la France s'est manifestement dotée, au cours de la décennie "70", des instruments juridiques lui permettant de devenir - avec près de 11 millions de kilomètres carrés de ZEE - la troisième Puissance maritime mondiale par l'étendue des surfaces océaniques soumises à sa juridiction après les États-Unis et la Grande-Bretagne et - avec quelque 2 890 000 kilomètres carrés de ZEE - la première dans la région de l'océan Indien¹².

Certes, l'article 121 de la Convention de Montego Bay du 10 décembre 1982 apporte une restriction non négligeable lorsqu'il dispose d'une manière péremptoire, dans un paragraphe

¹ Voir le décret n° 77-130 du 11 février 1977 in J.O.R.F., 12 février 1977, p. 864.

² Voir les décrets n° 77-169 et n° 77-170 du 25 février 1977, portant respectivement création d'une zone économique au large des côtes de Saint-Pierre-et-Miquelon et de la Guyane, in J.O.R.F., 27 février 1977, pp. 1102-1104.

³ Voir le décret n° 78-142 du 3 février 1978, "portant création, en application de la loi du 16 juillet 1976, d'une zone économique au large des côtes du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances", in J.O.R.F., 11 février 1978, p. 683.

⁴ Voir le décret n° 78-143 du 3 février 1978, "portant création ... d'une zone économique au large des côtes du territoire de la Polynésie française", in J.O.R.F., 11 février 1978, pp. 683-684.

⁵ Voir le décret n° 78-145 du 3 février 1978, "portant création ... d'une zone économique au large des côtes du territoire des îles Wallis et Futuna", in J.O.R.F., 11 février 1978, p. 685.

⁶ Voir le décret n° 78-147 du 3 février 1978, "portant création ... d'une zone économique au large des côtes du territoire de l'île de Clipperton", in J.O.R.F., 11 février 1978, pp. 686-687.

⁷ Voir le décret n° 78-144 du 3 février 1978, "portant création ... d'une zone économique au large des côtes des terres australes françaises (territoire des Terres australes et antarctiques françaises)", in J.O.R.F., 11 février 1978, pp. 684-685.

⁸ Voir le décret n° 78-148 du 3 février 1978, "portant création ... d'une zone économique au large des côtes du département de La Réunion", in J.O.R.F., 11 février 1978, p. 687.

⁹ Voir le décret n° 78-149 du 3 février 1978, "portant création ... d'une zone économique au large des côtes de la collectivité territoriale de Mayotte", in J.O.R.F., 11 février 1978, p. 688.

¹⁰ 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.

¹¹ Pour être tout à fait complet, voir également les décrets n° 78-276 et n° 78-277 du 6 mars 1978, portant création d'une zone économique au large des côtes des départements caribéens de la Guadeloupe et de la Martinique, in J.O.R.F., 11 mars 1978, pp. 1048-1049. Il faut enfin savoir que la France ne peut pas instaurer une zone économique exclusive au large des côtes de la terre Adélie en vertu des dispositions du Traité de Washington du 1^{er} décembre 1959. Conclu pour une période indéterminée, cet instrument conventionnel multilatéral interdit en effet toute extension de souveraineté sur le continent Antarctique et dans les eaux environnantes pendant sa durée d'application. Pour l'ensemble de la question, 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 possessionné et d'État conservacionniste)", R.J.E., 2005/2, pp. 147-162.

¹² Il est difficile de connaître la superficie exacte du nouveau domaine maritime français dès lors qu'il n'est pas encore entièrement délimité. Mais une évaluation effectuée par le ministère de la France d'outre-mer et reposant sur le principe de la ligne médiane, dans les cas où il y a lieu à délimitation, retient le chiffre déjà impressionnant de 11 millions de kilomètres carrés. Voir REYNAUD (A.), *Le Plateau continental de la France*, Éditions L.G.D.J., Paris, 1984, p. 17, note 41.

troisième : "Les rochers qui ne se prêtent pas à l'habitation humaine ou à une vie économique propre n'ont pas de zone économique exclusive ni de plateau continental"¹. Mais cette disposition conventionnelle ne saurait viser l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova et Europa dans la mesure où chacun de ces territoires est habité en permanence, depuis 1973, par une quinzaine de parachutistes ou légionnaires français et un gendarme. En revanche, elle pourrait concerner Bassas da India dès lors que cette île madréporique en formation est presque entièrement submergée à marée haute et donc inhabitable.

Cela dit, il est difficile de connaître l'étendue exacte de la zone économique exclusive française entourant les îles Éparses dans la mesure où elle interfère avec la ZEE des pays voisins que sont les Comores, Madagascar, le Mozambique et les Seychelles, aucune convention de délimitation des zones en question n'ayant par ailleurs été signée avec Madagascar qui les revendique². Mais selon la "méthode de la ligne médiane", cette étendue serait de l'ordre de 360 400 km²³. Dès lors, il convient de mettre en exergue l'intérêt économique de la ZEE française entourant les îles Éparses et le récif de Tromelin.

Ce qu'on appelle aujourd'hui "la France bleue" a été exploré très tôt dans les eaux baignant l'archipel des Mascareignes, ce qui n'est évidemment pas de nature à apaiser le différend franco-mauricien sur le récif de Tromelin et le contentieux franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique. Navire océanographique français polyvalent, le "Marion Dufresne" aurait ainsi découvert en septembre 1979 - au large des côtes du département de La Réunion mais dans les limites de la ZEE française et à une profondeur comprise entre 4 000 et 5 000 mètres - l'un des gisements les plus riches de boues, croûtes, dépôts ou plaques métallifères ainsi que de cailloux de forme sphérique et de la taille du poing encore appelés nodules polymétalliques parce qu'ils renferment plusieurs métaux agglomérés comme le cobalt, le cuivre, le fer, le manganèse et le nickel⁴. Situés dans la région du Pacifique, les gisements les plus intéressants étaient jusque-là connus pour avoir une densité de nodules de 5 à 10 kilogrammes au mètre carré alors que dans la région de l'océan Indien occidental, cette densité serait de 5 à 10 fois plus importante. Certes, cette découverte peut encourager la France à se maintenir sur le récif de Tromelin, sur l'archipel des Glorieuses et sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India. Cependant, il faut faire preuve de réalisme : compte tenu des incertitudes économiques, financières et technologiques, la moisson des nodules et plaques polymétalliques n'est guère envisageable avant très longtemps.

Par contre, la cueillette des ressources naturelles biologiques contenues dans la zone économique exclusive qui entourent les îlots français de la zone sud-ouest de l'océan Indien est déjà une réalité. Encore convient-il de bien distinguer, par souci de clarification, la capture des

¹ Voir notamment DIPLA (H.), *Le régime juridique des îles dans le droit international de la mer*, Éditions P.U.F., Paris, 1984, pp. 38-42.

² En revanche, un accord en forme simplifiée a été conclu le 2 avril 1980 entre la France et Maurice pour délimiter les ZEE des deux pays, entre les îles de La Réunion et de Maurice. Voir J.O.R.F., 19 juillet 1980, pp. 1830-1831 et ROUSSEAU (Ch.), "Chronique des faits internationaux", R.G.D.I.P., 1980/4, p. 1128-1129. De même, un accord en forme simplifiée a été conclu le 19 février 2001 entre la France et les Seychelles pour délimiter la ZEE des deux pays entre les îles seychelloises situées à l'entrée Nord du canal de Mozambique et l'archipel français des Glorieuses. Voir BALMOND (L.), "Chronique des faits internationaux", R.G.D.I.P., 2001/2, p. 430 et décret n° 2001-456 du 22 mai 2001 portant publication de la Convention entre la France et les Seychelles, "relative à la délimitation de la frontière maritime de la zone économique exclusive et du plateau continental de la France et des Seychelles, signée à Victoria le 19 février 2001" in J.O.R.F., 30 mai 2001, p. 8588. Plus récemment, un accord en forme simplifié a été conclu le 8 avril 2004 entre la France et Madagascar pour délimiter la ZEE entre les deux pays et plus exactement entre l'île de La Réunion et la côte orientale de la Grande Ile.

³ Voir notamment *La Pêche Maritime*, 1976, p. 644. Voir également dans l'Annexe I le schéma de la zone économique exclusive française dans la région sud-ouest de l'océan Indien d'après la méthode de la ligne médiane.

⁴ Voir BRUYERE (H.), "Des nodules polymétalliques près de nos côtes. Une chance pour l'an 2000 ?", *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 28 septembre 1979, p. 5.

poissons qui est toujours d'actualité et le prélèvement des tortues marines qui appartient désormais au passé.

Il faut ici faire état d'une utilisation spécifique d'Europa et de Tromelin qui ont présenté pendant une vingtaine d'années un intérêt économique direct pour le département de La Réunion. C'est en effet sur ces îlots que des tortues marines migratrices de l'espèce *chelonina mydas* - encore appelées tortues vertes ou tortues franches - étaient prélevées à leur naissance pour être ensuite élevées en bassins. Ce prélèvement était effectué alors que ces deux territoires sont déjà érigés en réserve naturelle intégrale depuis un arrêté préfectoral du 18 novembre 1975 et que les tortues *chelonina mydas* sont expressément protégées par la Convention de Washington du 3 mars 1973, "sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction"¹.

À l'occasion, il paraît opportun de rappeler ici les avatars ou vicissitudes 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*. Financée par des capitaux réunionnais et métropolitains, cette société privée avait été autorisée par l'administration préfectorale de La Réunion à prélever des juvéniles sur les îlots Tromelin et 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 à l'âge adulte) - 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%².

Mais à la suite de nombreuses critiques ou réserves formulées dans la presse locale par les mouvements écologistes métropolitains et réunionnais, une mission d'experts du ministère de l'Environnement, venue contrôler la filière des tortues marines dans le département de La Réunion du 7 au 12 juin 1994, a rédigé un rapport à la demande de Michel BARNIER, à l'époque responsable de ce ministère. Les experts ont constaté que la ferme Corail n'est en fait qu'un simple établissement d'engraissement d'animaux sauvages en voie d'extinction - capturés de surcroît dans une réserve naturelle intégrale - et qui, dès lors, ne répond à aucun des critères de la CITES, relatifs à l'élevage en *ranch*³. Ils ont donc conclu à l'arrêt définitif de cette filière dans son fonctionnement commercial et à l'évolution de la ferme Corail vers une activité uniquement 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

¹ En vigueur depuis 1975, cet engagement international a classé les espèces animales et végétales en trois grandes catégories : celles que l'on doit totalement et immédiatement protéger (la liste en est fixée dans une Annexe I), celles que l'on peut exploiter avec des réserves (Annexe II) et celles que l'on peut commercialiser sans restriction (Annexe III). Depuis 1977, la tortue marine de l'espèce *chelonina mydas* appartient à la première catégorie qui exclut sa commercialisation sur le plan international. Voir par exemple le décret n° 93-251 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 et notamment p. 3123. Il apparaît ainsi que les tortues 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 et végétales au seuil de l'extinction biologique.

² Voir notamment A.D., "Ferme CORAIL. Tortues : les cochons des mers", *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 23 août 1992, pp. 14-15.

³ La CITES est un organisme permanent créé par la Convention de Washington du 3 mars 1973 en vue de veiller à l'application de toutes ses dispositions par les États intéressés ainsi qu'à l'évolution et à 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 sur le commerce international des espèces de faune et de flore menacées d'extinction).

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"¹. Concrètement, il s'agissait d'asphyxier la ferme Corail *en amont* puisque cet établissement commercial a toujours été dans l'incapacité d'assurer la reproduction en *ranch* des tortues vertes marines².

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 marines. 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)³. Rebaptisé officiellement "Kélonia" en 2005 et ouvert au public le 18 août 2006, cet espace muséographique a désormais pour mission d'assurer la présentation des *chelonias mydas* au public avec un triple objectif : *esthétique, récréatif, scientifique*⁴.

Si l'exploitation des tortues marines prélevées sur les îlots Tromelin et Europa appartient désormais à l'histoire, en revanche l'exploitation des bancs de poissons dans les diverses composantes de la ZEE française de la région de l'océan Indien est toujours une réalité. Pour réglementer la pêche dans cet espace maritime soumis à la juridiction de la France, plusieurs textes ont été édictés. Ainsi, un décret en date du 19 septembre 1978 fixe, dans son article 1^{er}, "les conditions dans lesquelles des droits de pêche peuvent être accordés aux navires étrangers dans les zones économiques situées au large des côtes ... des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India" tandis que son article 6 indique que les licences de pêche sont délivrées "par arrêté conjoint" du ministre chargé des pêches maritimes et du ministre responsable de la France d'outre-mer⁵. Un arrêté interministériel du 1^{er} décembre 1978 précise enfin les conditions d'obtention et la forme de ces licences⁶. En outre, un décret en date du 6 décembre 2005 décide que le préfet de La Réunion est "le représentant de l'État en mer ... dans

¹ 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 et du récif de Tromelin - qui autorisaient le prélèvement de jeunes tortues de l'espèce *chelonias mydas* à Europa "à des fins d'élevage en ranch" à la ferme aquacole 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. Voir A.J.D.A., 20 octobre 1998, pp. 825-830.

² Voir ORAISON (A.), "Comment le droit international a sauvé la *Chelonias 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. Voir également l'arrêté n° 2009-37 du 20 mai 2009, "autorisant la mission pluridisciplinaire tortues et aires marines protégées aux Glorieuses", in *Journal officiel* des TAAF, 30 juin 2009, n° 42, p. 20.

³ Voir 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.

⁴ Les nouvelles activités du CEDTM ont nécessité un agrandissement et une modernisation de l'ensemble des bâtiments de l'ancienne ferme Corail. Décidés en 1994, les travaux correspondants ont été pris en charge par la région de La Réunion et par l'Union européenne à hauteur de 9 millions d'euros. Commencés avec retard, ils ont été achevés au premier 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 de La Réunion*, lundi 9 juillet 2007, p. 20. Voir également FONTAINE (S.), Sciences. Grâce à la photo identification. Un suivi simplifié des tortues", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 2 juin 2009, p. 14.

⁵ Voir le décret n° 78-963 du 19 septembre 1978, "fixant les conditions dans lesquelles certains navires étrangers pourront obtenir des droits de pêche dans les zones économiques qui ont été créées au large des côtes des territoires d'outre-mer et de la collectivité territoriale de Mayotte", in J.O.R.F., 20 septembre 1978, p. 3342.

⁶ Voir l'application de l'article 6 du décret du 19 septembre 1978 in J.O.R.F., N.C., 21 février 1979, pp. 1668-1669.

la zone maritime du sud de l'océan Indien et dans les eaux bordant les Terres australes et antarctiques françaises". L'article 2 de ce texte réglementaire précise : "Investi du pouvoir de police générale, le délégué du Gouvernement a autorité dans tous les domaines où s'exerce l'action de l'État en mer, notamment en ce qui concerne la défense des droits souverains et des intérêts de la Nation, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde des personnes et des biens, la protection de l'environnement et la coordination de la lutte contre les activités illicites, sous réserve des compétences des collectivités territoriales. Il veille à l'exécution des lois, des règlements et des décisions gouvernementales»¹.

Dans le cadre d'une réglementation draconienne qui doit permettre une gestion rationnelle de ses ressources halieutiques, la France accorde à des navires étrangers des licences pour l'exploitation des ressources de la ZEE des îles Éparses du canal de Mozambique et du récif de Tromelin moyennant des droits de pêche forfaitaires². Au cours des décennies "80" et "90", le préfet de La Réunion a même autorisé des thoniers-senneurs et palangriers formosans à pêcher dans les ZEE françaises de Mayotte, de La Réunion, des îles Éparses et du récif de Tromelin. En contrepartie, ces bateaux s'engageaient à faire escale à La Réunion et à utiliser, moyennant une contrepartie financière, les installations frigorifiques du Port de la Pointe des Galets. Valables pour un an et reconduits en principe chaque année, ces accords étaient plus ou moins confidentiels³. Mais il est vrai aussi que la France n'entretient plus de relations diplomatiques avec la République de Taiwan depuis le 27 janvier 1964.

Depuis que la gestion administrative des îles Éparses et du récif de Tromelin a été confiée au responsable des TAAF par l'arrêté du 3 janvier 2005 et, plus encore, depuis leur intégration aux TAAF par la loi ordinaire du 21 février 2007, l'autorité compétente pour délivrer les licences de pêche dans les ZEE de ces îlots est le préfet de cette collectivité territoriale atypique en vertu du décret du 26 août 2009⁴.

b - La création d'une zone économique exclusive malgache autour des îles Éparses

En droit international, les accords de pêches conclus avec les États étrangers - bien que symboliques lorsqu'ils portent sur les îles Éparses - peuvent être interprétés comme autant de reconnaissances implicites de la souveraineté française sur ces îlots par ces États. Mais les reconnaissances en question sont loin d'être partagées par Madagascar. Ainsi, dès qu'il a pris

¹ Voir le décret n° 2005-1514 du 6 décembre 2005, "relatif à l'organisation outre-mer de l'action de l'État en mer", in *J.O.R.F.*, 8 décembre 2005, texte numéro 36.

² Bien entendu, les bâtiments de la Marine nationale basés à La Réunion et à Mayotte arraisonnent et déroutent vers le Port de la Pointe des Galets (La Réunion) les chalutiers étrangers qui sont surpris en train de chasser ou de pêcher de manière illégale dans la mer territoriale et dans la zone économique exclusive française entourant les îles Éparses et le récif de Tromelin. Les capitaines de ces navires sont par la suite jugés par le Tribunal correctionnel de Saint-Denis de La Réunion et condamnés à des peines de prison ferme, à de fortes amendes ainsi qu'à la saisie de leurs bateaux, de leurs matériels de pêche et de leurs prises. Voir tout récemment B.L., "Pêche illégale. Un palangrier pris en flagrant délit", *Le Quotidien de La Réunion*, lundi 12 octobre 2009, 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.

³ Voir BERNARD (M.), "Les pêcheurs taiwanais de retour dans la zone économique exclusive. Quelle gestion de la pêche dans l'océan Indien ?", *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 27 novembre 1996, p. 9.

⁴ Voir le décret n° 2009-1039 du 26 août 2009, "relatif aux conditions d'exercice de la pêche maritime dans les Terres australes et antarctiques françaises et pris pour l'application de l'article 3 de la loi n° 66-400 du 18 juin 1966 modifiée sur l'exercice de la pêche maritime et l'exploitation des produits de la mer dans les Terres australes et antarctiques françaises", in *J.O.R.F.*, 28 août 2009, pp. 14244-14247. Comme exemple récent, on peut citer le permis de pêche n° 5/2010 attribué par le préfet des Terres australes et antarctiques françaises à un navire battant pavillon français - le «Cap Charlotte» - "pour les zones économiques exclusives françaises de Europa, Bassas da India, Juan de Nova, Glorieuses et Tromelin". Voir la décision préfectorale n° 2010-37 en date du 13 janvier 2010 in *Journal officiel* des TAAF, 31 mars 2010, n° 45, p. 50.

connaissance du décret du 3 février 1978 créant une ZEE française autour des petites îles du canal de Mozambique, le Gouvernement d'Antananarivo en a aussitôt contesté la légitimité. Le 21 mars 1978, il a émis une énergique protestation en rappelant - dans un communiqué officiel - qu'il est "déterminé à préserver le caractère inaliénable de son territoire" dans la mesure où ces îlots "font partie intégrante du territoire de Madagascar et relèvent de sa souveraineté exclusive". Le communiqué ajoutait : "L'application de ce décret ne saurait en aucun cas porter atteinte à la souveraineté que le Gouvernement malgache exerce sur ces îles"¹.

De fait, cette réaction est la suite rationnelle d'une ordonnance prise le 28 septembre 1973 et par laquelle Madagascar a porté unilatéralement ses eaux territoriales de 12 à 50 milles nautiques, à partir des lignes de base, et son plateau continental à 100 milles nautiques, au-delà de sa mer territoriale, de manière à englober certaines des îles revendiquées². La protestation du Gouvernement d'Antananarivo permet, par ailleurs, de préserver les droits de Madagascar à la fois sur le territoire terrestre des îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India et sur leur ZEE en manifestant une vive opposition des autorités malgaches à un nouvel acte de souveraineté de la France qui aurait eu autrement pour conséquence de conforter l'effectivité de la possession française. Représentant de Madagascar aux Nations unies, Blaise RABETAFIKA devait par la suite apporter une utile précision. Dans le cadre de la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale, il déclarait en effet le 27 novembre 1979 :

"Ces îles... peuvent être utilisées comme points d'appui ... pour l'exploration et l'exploitation des ressources marines et des fonds marins dans les zones qui leur sont dévolues. Cela explique pourquoi la souveraineté sur ces îles est si âprement disputée ... Les ressources marines et les fonds marins autour de ces îles doivent être utilisés au profit du peuple malgache plutôt qu'à celui d'une puissance industrialisée et Madagascar ne saurait se résoudre à ce que sa zone économique exclusive soit amputée"³.

Par la suite, la République malgache est allée beaucoup plus loin lorsque le concept de zone économique exclusive a été reconnu en tant que règle de droit international positif. Faut-il à l'occasion rappeler que, pour l'essentiel, la notion de ZEE a été au départ - c'est-à-dire au début de la décennie "70" - l'œuvre maîtresse des États côtiers en développement dans le cadre de l'idéologie alors triomphante du NOEI et plus précisément celle des États africains et asiatiques ? Dans ce contexte propice à des changements fondamentaux, il n'est donc pas surprenant de constater que les pays riverains de l'océan Indien - au fur et à mesure de leur accession à l'indépendance - aient tous admis et sans aucune réserve cette nouvelle notion d'essence coutumière, formée de manière incontestable à partir de 1980 et désormais codifiée par la Convention de Montego Bay, le 10 décembre 1982.

Ainsi, dans la région sud-ouest de l'océan Indien qui retient au premier chef notre attention, bien après les Seychelles (le 27 avril 1977) et Maurice (le 31 mai 1977), puis la France (le 3 février 1978) et les Comores (le 20 juillet 1978), le Gouvernement d'Antananarivo a créé une ZEE au large des côtes des diverses dépendances insulaires de l'État malgache⁴. Plus précisément, les autorités malgaches ont créé, par voie d'ordonnance en date du 16 septembre

¹ Voir ROUSSEAU (Ch.), "Chronique des faits internationaux", R.G.D.I.P., 1978/2, p. 670. Voir également le Mémoire explicatif précité ainsi rédigé à la page 2 : "La délimitation des zones économiques exclusives de 200 milles autour de ces îles a fait l'objet de protestations du Gouvernement malgache, transmises au Gouvernement français le 27 mars 1978 et portées à la connaissance des États membres de l'Organisation des Nations Unies le 18 avril 1978".

² Voir ROUSSEAU (Ch.), "Chronique des faits internationaux", R.G.D.I.P., 1974/4, p. 1180.

³ Voir A/SPC/34/SR.37, p. 6.

⁴ Sur l'ensemble de la question, voir CHEROT (J.-Y.), "Le droit de la mer dans l'océan Indien occidental. Les législations des îles et archipels (Madagascar, Maurice, les Seychelles) en 1977", A.P.O.I., 1977, Volume IV, pp. 251-264.

1985, au large des côtes de la Grande Ile une ZEE qui s'étend, au-delà de la mer territoriale, "jusqu'à une distance de 200 milles (nautiques) des lignes de base servant au calcul de la largeur de la mer territoriale"¹.

Au-delà d'un contentieux territorial classique lié au phénomène de la décolonisation, le différend franco-malgache sur l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India apparaît bien, au moins du côté des responsables politiques malgaches, comme le type même de conflit économique engendré par la transformation spectaculaire du droit international de la mer, réalisée à la fin du XXe siècle. Il ne faut donc pas se leurrer sur l'objet véritable d'un litige qui est bien l'appropriation par un État en voie de développement des précieuses ressources vivantes et des richesses réelles ou potentielles - gazières, minières ou pétrolières² - d'une vaste zone maritime dont on peut évaluer globalement la superficie à plus de 360 400 kilomètres carrés³. Sous cet angle, les îles Éparses du canal de Mozambique constituent un indiscutable enjeu économique pour Madagascar, c'est-à-dire pour un État du Quart Monde, classé dans les premiers rangs des pays les plus déshérités de la planète, peuplé par plus de 20 millions d'habitants en 2010 et où l'espérance de vie moyenne ne dépasse pas 56 ans.

Sanctuaires privilégiés des tortues marines de l'espèce *chelonina mydas*, des flamants roses et des sternes fuligineuses, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ne constituent donc pas seulement un enjeu territorial. Les îles Éparses du canal de Mozambique représentent également un enjeu économique non négligeable pour la France comme pour l'Ile Rouge. Depuis 1972, elles sont enfin pour ces deux nations - traditionnellement amies - un enjeu politique (C).

C) L'enjeu politique

Vaste comme 25 fois la Méditerranée, s'étendant des déserts brûlants de la péninsule Arabique et de la Corne de l'Afrique aux espaces glacés et hostiles du continent Antarctique, abritant près du tiers de l'Humanité, baignant les côtes d'une quarantaine d'États inégalement développés, ayant pour la plupart accédé à la pleine souveraineté au lendemain de la Seconde Guerre mondiale dans le cadre de la décolonisation et dont certains - notamment l'Afrique du Sud, l'Australie, l'Inde, l'Iran et le Pakistan - aspirent à jouer le rôle de Puissances régionales, l'océan Indien est devenu une "zone de convoitise" pour les deux Superpuissances maritimes et nucléaires - à l'époque les États-Unis d'Amérique et l'Union soviétique - au lendemain de la seconde et durable obstruction du canal de Suez, le 6 juin 1967⁴.

¹ Voir la loi n° 85-013 du 11 décembre 1985, "portant ratification de l'ordonnance n° 85-013 du 16 septembre 1985 fixant les limites des zones maritimes (mer territoriale, plateau continental et zone économique exclusive) de la République Démocratique de Madagascar", in J.O.R.M., 21 décembre 1985, pp. 2776-2780 et notamment p. 2778.

² Cette question est d'une brûlante actualité en ce début de XXIe siècle. Voir tout particulièrement l'arrêt du 22 décembre 2008, "accordant un permis exclusif de recherches de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux, dit «Permis de Juan de Nova Maritime Profond», au large des côtes de l'île de Juan de Nova (TAAF) aux sociétés Marex Petroleum Corporation et Roc Oil Company Ltd, conjointes et solidaires", in *Journal officiel* des TAAF, 31 décembre 2008, n° 40, pp. 6-8.

³ Voir à ce sujet 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. Voir également MANOUEVEL (M.), "Les zones maritimes des îles françaises du canal du Mozambique (ou de l'intérêt pour un État de voir sa souveraineté contestée)", *Annuaire du Droit de la Mer*, 2006, Tome XI, pp. 349-367 et notamment p. 350, note 4.

⁴ Voir contre-amiral LABROUSSE (H.), "Océan Indien : une paix fragile dans un monde dangereux", *Revue Géopolitique*, juillet 1983, pp. 37-48.

Mais en dépit de la disparition brutale de l'URSS en tant que Superpuissance et État fédéral et - par ricochet - de la fin de la querelle idéologique et politique Est-Ouest en 1991, cette partie du monde demeure toujours en ce début de XXI^e siècle une "zone sensible" préoccupante pour les grandes Puissances occidentales et tout particulièrement pour les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne qui sont toujours militairement présentes dans la région de l'océan Indien.

Comme le différend territorial anglo-mauricien sur l'archipel des Chagos et l'atoll de Diego Garcia où se trouve une imposante base militaire américaine aéronavale, le conflit franco-malgache sur l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India contrarie de manière durable - même si c'est dans une moindre mesure - le concept de "zone de paix" dans la région de l'océan Indien tel qu'il a été forgé, au début de la décennie "70", par certains États riverains. Afin de rendre cette région du monde libre de toute ingérence politique et de bases militaires étrangères et à l'initiative de Sri Lanka et de l'Inde, l'organe plénier des Nations unies a ainsi adopté le 16 décembre 1971 à l'unanimité - par 61 voix (dont celle de la Chine populaire) et 55 abstentions - la Résolution 2832 (XXVI) qui contient la *Déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix*. Parmi les abstentions, il faut relever celles des États-Unis, de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique, c'est-à-dire les grandes Puissances maritimes et nucléaires - de surcroît membres permanents du Conseil de sécurité de l'Organisation mondiale - qui entretiennent à l'époque des flottes de guerre dans cette partie du monde. La Résolution 2832 a une valeur hautement symbolique. Elle est importante dès lors qu'elle se prononce pour la première fois pour le démantèlement des bases militaires étrangères dans l'océan Indien comme la base anglo-américaine de Diego Garcia dans l'archipel des Chagos et la base française de Djibouti à la Corne de l'Afrique¹.

Certes, dans sa dernière Résolution 64/382 relative à l'*Application de la Déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix*, l'Assemblée générale des Nations unies "*se déclare de nouveau convaincue* que la participation de tous les membres permanents du Conseil de sécurité et des principaux utilisateurs maritimes de l'océan Indien aux travaux du Comité spécial est importante et faciliterait grandement un dialogue bénéfique à tous sur la voie de la paix, de la sécurité et de la stabilité dans la région de l'océan Indien". Comme les précédentes, cette recommandation onusienne a été adoptée - le 2 décembre 2009 - à la quasi-unanimité des États participants (128 voix) et avec un très grand nombre d'abstentions (45). Mais elle l'a été une nouvelle fois avec l'opposition déterminée des trois grandes Puissances occidentales qui entretiennent des bases militaires aéronavales et des points d'observation dans l'océan Indien et s'opposent, année après année, à leur éviction de cette partie du monde : les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne². En raison de cette résistance particulièrement pérenne et tenace de l'Occident, la Résolution 64/382 ne peut donc apporter rien de nouveau en la matière par rapport au "vote historique" - le 16 décembre 1971 - de la Résolution 2832 (XXVI)³.

¹ À propos des différentes régions de la planète qui sont aujourd'hui soumises à un régime conventionnel de démilitarisation intégrale ou de dénucléarisation totale ou partielle, voir notamment DUPUY (R.-J.), "Le Traité sur l'Antarctique", A.F.D.I., 1960, pp. 111-132 et SZUREK (S.), "De Rarotonga à Bangkok et Pelindaba. Note sur les traités constitutifs de nouvelles zones exemptes d'armes nucléaires", A.F.D.I., 1996, pp. 164-186.

² Votée par l'Assemblée générale des Nations unies, la recommandation s'oppose de manière radicale à la décision en ce sens qu'elle est normalement un acte dépourvu de portée positive ou d'effets contraignants. Sa caractéristique essentielle est de ne créer aucune obligation juridique à la charge de ses destinataires qui sont généralement des États souverains, membres de l'Organisation mondiale. Son objectif est seulement de proposer à ses destinataires un comportement donné. Par suite, les membres des Nations unies ne commettent aucune infraction et n'engagent pas leur responsabilité internationale en ne la respectant pas. Cependant, lorsqu'elles sont adoptées à de très larges majorités par les États participants ou, *a fortiori*, à l'unanimité ou par consensus et lorsqu'elles sont répétées dans le temps, les recommandations peuvent - à titre exceptionnel - engendrer des règles juridiques d'essence coutumière à portée universelle (*soft law* des anglo-saxons) ou favoriser la conclusion de conventions internationales multilatérales. Sur l'ensemble de la question dans le cadre onusien, voir DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2009, pp. 415-422 et DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, pp. 392-416.

³ Voir GAYAN (A.), "L'océan Indien, zone de paix : illusion ou réalité ?", R.J.O.I., 2008/8, pp. 71-77. Voir également la

Comme d'autres pays riverains de l'océan Indien, Madagascar a connu une vie politique agitée ainsi qu'une réorientation de ses options tant intérieures qu'extérieures au cours des cinquante dernières années écoulées et tout particulièrement au lendemain du conflit idéologique et politique Est-Ouest, en 1991. Dans ce contexte évolutif, les îles Éparses représentent un enjeu politique et constitutionnel à Madagascar (b). Mais elles sont également et d'abord un enjeu politique et constitutionnel *pour* la France (a).

a - Les îles Éparses : un enjeu politique et constitutionnel *pour* la France

Les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India sont situées sur la *route stratégique des hydrocarbures* qui part du golfe Arabo-persique, emprunte le détroit d'Ormuz et se prolonge au-delà du cap de Bonne-Espérance vers l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord en passant par le canal de Mozambique, l'ancienne "Route des Épices". En théorie, elles peuvent donc apparaître comme d'excellents points d'observation d'un trafic maritime de plus en plus intense dans cette partie du monde. Néanmoins et contrairement à l'atoll de Diego Garcia où se trouve une imposante base militaire aéronavale américaine pleinement opérationnelle depuis le début de la décennie "80", les îles Éparses n'ont jamais été et ne sauraient être des enjeux stratégiques pour la France¹. À ce sujet, il convient dès à présent de démentir certains articles de presse malgaches qui, dans les premières années du conflit franco-malgache et pratiquement jusqu'à la fin de la décennie "70", ont pu mentionner - par simple ignorance ou provocation calculée - la présence de bases militaires françaises sur ces îlots dérisoires par leur superficie².

Certes, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India relèvent effectivement et traditionnellement du général commandant supérieur des Forces Armées dans la Zone Sud de l'Océan Indien (FAZSOI) et font partie de la zone de Défense Sud au même titre que le récif de Tromelin, le département de La Réunion, la collectivité départementale de Mayotte et les diverses composantes des Terres australes et antarctiques françaises dispersées dans la zone sud de l'océan Indien. De même, le drapeau français flotte officiellement sur les différents îlots - à l'exception toutefois de l'atoll de Bassas da India qui est presque entièrement submergé à marée haute - comme il flotte sur les autres dépendances françaises de cette partie du monde. Cependant, c'est un fait avéré que le Gouvernement de Paris n'a installé sur ces territoires ni bases aéronavales, ni fortifications militaires, ni hangars pouvant abriter des avions de combat au repos ou en réparation, ni *a fortiori* lance-missiles et radars.

En revanche, il est vrai que pour assurer la protection des îles Éparses du canal de Mozambique contre toute forme de menaces ou d'invasion ainsi que l'entretien des pistes d'atterrissage et des plages de débarquement, des garnisons militaires mixtes ont été installées à demeure par la France sur trois d'entre elles : les îles Glorieuses, Europa et Juan de Nova. Équipé d'armes légères et purement défensives, chaque escadron de souveraineté est invariablement

Résolution 64/382 adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 2 décembre 2009 dans une Annexe VIII.

¹ Voir ORAISON (A.), "Diego Garcia : enjeux de la présence américaine dans l'océan Indien", Afrique contemporaine, Automne 2003, pp. 115-132.

² En tant que pays résolument anticapitaliste et anticolonialiste dans les décennies "70" et "80", Madagascar affirme que la France joue le rôle de gendarme "pour le compte de l'Occident" dans la région de l'océan Indien occidental. Elle craint alors que certaines des îles Éparses ne deviennent des *bases ricochets* à usage militaire et servent plus à faire peser une menace directe sur la sécurité de la Grande Ile - alors engagée dans une expérience socialiste - qu'à contrôler le trafic maritime dans le canal de Mozambique. Aussi a-t-elle condamné à l'Assemblée générale des Nations unies "la militarisation progressive de certaines de ces îlots et leur inclusion dans une stratégie incompatible avec les impératifs de la sécurité nationale ou régionale et la création d'une zone de paix dans l'océan Indien". Voir à ce sujet le Mémoire explicatif précité du 12 novembre 1979 (A/34/245, Annexe, p. 2). Voir également le démenti formel apporté par Henri EMMANUELLI, en sa qualité de secrétaire d'État à l'outre-mer, in J.O.R.F., Déb. Parl., Ass. Nat., 7 octobre 1981, p. 1560.

composé de 14 parachutistes du 2^{ème} 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. Ces contingents 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 de police judiciaire et veille au respect des lois et règlements sur chaque îlot¹.

La "militarisation" toute symbolique de la Grande Glorieuse, de Juan de Nova et d'Europa 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 nullement à l'avenir le recours à la force armée pour restaurer la souveraineté de Madagascar sur les îles Éparses du canal de Mozambique². Inaccessible en raison de ses abords inhospitaliers, l'atoll de Bassas da India est presque entièrement submersible et donc inhabitable et inexploitable tandis que le récif de Tromelin n'est plus officiellement revendiqué par l'État malgache depuis 1978. De fait, ces deux îlots ont toujours été dépourvus de garnisons militaires.

Contrairement à l'atoll de Diego Garcia dans l'archipel des Chagos, les îles Éparses ne comportent en vérité aucun abri naturel permettant aux navires de guerre de surface - dont les porte-avions - et aux sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) d'y stationner³. Les îlots dispersés dans le canal de Mozambique sont par ailleurs si dangereux d'accès que la relève des garnisons militaires se fait uniquement par la voie aérienne tandis que le transport du matériel lourd et du carburant, nécessaires pour le fonctionnement permanent des stations météorologiques, est assuré par les vieux *Transall C-160* de la base aérienne 181 "Lieutenant Roland GARROS" de Gillot (La Réunion)⁴. À cette fin, des pistes d'atterrissage pour avions légers de 1 100 à 1 300 mètres de long et de 20 à 30 mètres de large ont été sommairement aménagées à Europa en 1955, à Juan de Nova en 1978 ainsi qu'à la Grande Glorieuse en 1980. Mais ces pistes - faut-il le souligner ? - sont trop étroites et surtout bien trop courtes pour accueillir les avions d'observation à long rayon d'action, les appareils de transport gros-porteurs et les ravitailleurs en vol du type "KC-135" qui exigent en pleine charge un terrain d'envol de plus de 3 200 mètres de long.

¹ En poste sur chacune des trois petites îles françaises habitables dispersées dans le canal de Mozambique, le gendarme est le seul représentant officiel de l'État sur le plan administratif. À ce titre, il a d'abord le statut de garde-frontière et de surveillant quotidien de plages sablonneuses qui sont parfois convoitées par des touristes clandestins. Doté de pouvoirs de police judiciaire, il est aussi le garant de l'ordre public. En conséquence, il peut être conduit à enregistrer des plaintes ou procéder à des interpellations, au demeurant rarissimes. Sur chacune des plates-formes coralliennes où la chasse et la pêche sont totalement prohibées, le gendarme est encore le défenseur vigilant de l'environnement terrestre et marin. Responsable de l'envoi et de la réception du courrier, il est enfin un gérant postal. Sébastien GIANOUX souligne en conclusion que dans l'archipel des Glorieuses, comme sur les îlots Europa et Juan de Nova, "le gendarme est le fonctionnaire multicarte" qui permet aux îles Éparses de rester en liaison directe et permanente avec l'administration française. Voir notamment GIANOUX (S.), "Mission Éparses 2009. La vie de gendarme au bout du monde", *Journal du Dimanche*, 16 août 2009, pp. 20-21. Voir également BAUDET (M.-B.), "Un drapeau pour les îles Éparses", *Le Monde*, jeudi 8 octobre 2009, p. 20.

² L'objectif avoué par le Gouvernement français est d'assurer, sur le plan formel, "le respect de l'intégrité du territoire national" dans la région sud-ouest de l'océan Indien. Il s'agit, ni plus ni moins, pour les soldats français - au demeurant tous volontaires - d'être prêts à repousser une hypothétique invasion malgache avec un arsenal léger ne dépassant pas l'armement individuel - couteaux, fusils automatiques, grenades, pistolets - tandis que, du côté malgache, la Grande Ile donne désormais l'impression d'être complètement encerclée et menacée par l'armée française. C'est dire combien est critiquable la décision d'installer des contingents militaires permanents, même symboliques, sur les îlots. La décision en question ne peut que renforcer la méfiance, voire la tension entre la France et Madagascar et porter, en conséquence, ombrage à ce que le Gouvernement de Paris appelle, par ailleurs, "la pérennité de la souveraineté française sur les îles Éparses".

³ Voir notamment ORAISON (A.), "Une base militaire américaine au cœur de l'océan Indien (La cession à bail stratégique de l'archipel britannique des Chagos aux États-Unis et la militarisation progressive de l'atoll de Diego Garcia)", R.D.I.S.D.P., 2002/3, pp. 223-263. À titre complémentaire, voir également ORAISON (A.), "Le contentieux territorial anglo-mauricien sur l'archipel des Chagos revisité (Quelles perspectives d'avenir pour les originaires des îles Diego Garcia, Peros Banhos et Salomon et leurs descendants déportés à Maurice ?)", R.D.I.S.D.P., 2005/2, pp. 109-208.

⁴ Voir 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.

Compte tenu des caractéristiques physiques des îles Éparses, l'installation de bases militaires aéronavales sur l'une ou plusieurs d'entre elles serait particulièrement onéreuse pour le budget de la France comme l'avait fait observer Jacques LEPRETTE, représentant de la France, à la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies, dès le 27 novembre 1979. Leur militarisation provoquerait, de surcroît, de vives protestations de la part des pays riverains de l'océan Indien qui - à l'instar de la République de Madagascar - souhaitent, conformément à la Résolution 2832 (XXVI) votée par l'Assemblée générale de l'Organisation mondiale le 16 décembre 1971, la création d'une "zone de paix" dans la région. Faut-il enfin préciser que la création de bases militaires sur les îles Éparses ou sur certaines d'entre elles serait tout à fait inutile dans la mesure où la France dispose déjà de bases aéronavales opérationnelles et extensibles dans cette partie du monde et notamment dans des territoires plus importants relevant également de sa souveraineté : *nommément* La Réunion et Mayotte¹ ?

Dans ce contexte, la question essentielle est la suivante. Quel est donc le fondement réel du maintien de la présence française sur l'archipel des Glorieuses et sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ? En vérité, on peut ici en mentionner deux. Il y a en effet un premier fondement qui appartient à l'histoire et un second qui est toujours d'actualité et qui est en fait et de très loin le plus important.

Le fondement qui appartient au passé a prévalu jusqu'en 1991. Il transparaît clairement en 1979 dans une des déclarations du général François GILARD à une époque où il était commandant supérieur des FAZSOI : "La France n'a pas l'intention de faire des îles Éparses des *porte-avions fixes* pour protéger les voies de navigation des pétroliers. Mais elle entend éviter que d'autres Puissances ne le fassent et puissent bloquer le passage"². Le 14 janvier 1985, devant l'Académie des sciences morales et politiques de Paris, le général Jeannou LACAZE avait également exprimé - en sa qualité de chef d'état-major des armées - ses préoccupations à propos des menaces pesant sur la défense de la France à moyen terme en cas de déstabilisation de ses dépendances ultramarines³. Pour sa part, le journaliste Philippe LEYMARIE a très bien résumé ces diverses déclarations et préoccupations en disant qu'elles "rejoignent les plaidoyers traditionnels en faveur d'un maintien de la présence politique et militaire française dans ce qui reste de l'Empire, disséminé dans les trois océans"⁴. Dans ce contexte géostratégique, le maintien de la France sur les îles Éparses reposait donc sur des arguments négatifs : la principale raison avancée est qu'en maintenant sa présence sur ces récifs, la France pouvait empêcher d'autres États de s'y installer à l'époque où existait une "chasse aux îles" ostentatoire dans la région de l'océan Indien. Ainsi, le Gouvernement de Paris avait-il pour objectif principal de ne pas "offrir du vide" à d'autres Puissances maritimes et nucléaires - notamment à l'Union soviétique - qui auraient pu, en occupant les îles Éparses ou certaines d'entre elles, surveiller et, à la limite,

¹ Paradoxalement, ce n'est ni le département de La Réunion, ni la collectivité départementale de Mayotte, ni les TAAF - ni *a fortiori* les îles Éparses du canal de Mozambique ou le récif de Tromelin - mais la petite République de Djibouti qui demeure en 2010 le point d'ancrage principal de la présence militaire française dans la région de l'océan Indien. Voir ZECCHINI (L.), "Djibouti. Avant-poste des GI en Afrique", *Le Monde*, jeudi 19 juillet 2007, pp. 18-19. Afin de renforcer sa présence au Moyen Orient au moment où la tension s'aggrave dans cette partie du monde, la France a signé avec les Émirats Arabes Unis le 15 janvier 2008 un accord portant sur la création d'une base militaire française permanente à Abu Dhabi, c'est-à-dire au cœur de la première région gazière et pétrolière du monde, à proximité du détroit d'Ormuz qui est vital pour les économies occidentales et à moins de 250 kilomètres des côtes iraniennes. Voir BALMOND (L.), "Chronique des faits internationaux", R.G.D.I.P., 2008/2, pp. 394-395 et NOUGAYRÈDE (N.), "La France s'installe militairement dans le Golfe. Le Président de la République, Nicolas SARKOZY, inaugure une base permanente à Abu Dhabi, face à l'Iran", *Le Monde*, mardi 26 mai 2009, p. 5.

² Voir ISNARD (J.), "La stratégie française en océan Indien", *Le Monde*, jeudi 24 mai 1979, p. 18.

³ Voir article anonyme, "Le général LACAZE et les menaces de déstabilisation outre-mer", *Le Monde*, vendredi 18 janvier 1985, p. 2.

⁴ Voir LEYMARIE (Ph.), "Présence de la France dans le Pacifique Sud (Les enjeux stratégiques de la crise néo-calédonienne)", *Le Monde diplomatique*, mars 1985, p. 13.

contrôler la *route du brut*. Sous cet éclairage, le conflit franco-malgache sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India a pu s'inscrire au moins jusqu'en 1991 - date de l'effondrement de l'URSS en tant que superpuissance et État fédéral - dans le cadre plus général de la rivalité idéologique et politique Est-Ouest dans la région de l'océan Indien.

Mais un autre fondement d'ordre juridique - à la fois permanent et à notre avis très important - empêche la cession des îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India à Madagascar dans le cadre de la Ve République. En vertu de l'article 5 de la Constitution du 4 octobre 1958, le chef de l'État est en effet "le garant de l'indépendance nationale" et "de l'intégrité du territoire" (paragraphe 2). De sa propre initiative, le Président de la République française ne peut jamais céder n'importe quand, à n'importe quel autre pays et pour quelque motif que ce soit, la moindre parcelle du territoire national, fût-elle lilliputienne comme c'est précisément le cas pour chacune des îles Éparses. Certes, des mutations territoriales peuvent toujours concerner la France pour des raisons historiques, juridiques, politiques ou même techniques. Mais elles ne peuvent intervenir que dans le respect d'une procédure rigoureuse qui est aujourd'hui prévue par l'article 53 de sa Charte constitutionnelle. Concrètement, ces mutations territoriales ne peuvent prospérer que par voie de conventions internationales et elles impliquent toujours l'intervention formelle et préalable du Parlement. Dans son paragraphe 1^{er}, l'article 53 de la Loi fondamentale française est ainsi rédigé : "Les traités de paix, les traités de commerce, les traités ou accords relatifs à l'organisation internationale, ceux qui engagent les finances de l'État, ceux qui modifient des dispositions de nature législative, ceux qui sont relatifs à l'état des personnes, *ceux qui comportent cession, échange ou adjonction de territoire* (c'est nous qui soulignons ce lambeau de phrase), ne peuvent être ratifiés ou approuvés qu'en vertu d'une loi". Comme dans tout régime démocratique, le Parlement français a donc toujours son mot à dire en cas de mutation territoriale et l'on peut légitimement penser - *a priori* - qu'il ne sera jamais aisé pour le chef de l'État d'obtenir son consentement à la ratification d'un engagement international qui aurait pour effet de brader sans raison une partie du territoire national¹.

Mais si l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India représentent bien un réel enjeu politique et constitutionnel *pour* la France, tout particulièrement dans le cadre de la Charte constitutionnelle de la Ve République, ces terres sont aussi devenues officiellement, à partir de 1972, un important enjeu politique et constitutionnel à Madagascar (b).

b - Les îles Éparses : un enjeu politique et constitutionnel à Madagascar

Le différend territorial franco-malgache porte sur quatre territoires insulaires dispersés dans le canal de Mozambique dont le Gouvernement local souhaite périodiquement, depuis 1972, la rétrocession à l'État malgache. Mais dès à présent, une question pertinente mérite d'être posée : quelle autorité, mouvement ou organisation politique est vraiment à l'origine de la revendication malgache sur les îles Éparses ?

¹ Une condition supplémentaire et préalable a par ailleurs été prévue par la Constitution du 4 octobre 1958 dans l'hypothèse où le territoire faisant l'objet d'une mutation est habité de manière permanente. Par application du principe sacro-saint du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes consacré par la Charte de Sans Francisco du 26 juin 1945 dans le cadre des Nations unies, une consultation des populations directement intéressées par la voie la plus démocratique du référendum local doit en effet, dans ce cas particulier, être organisée avant toute intervention du Parlement. L'article 53 de la Loi fondamentale française se prononce expressément en ce sens dans son paragraphe 3, ainsi rédigé en termes laconiques : "Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées". Voir ORAISON (A.), "Nouvelles réflexions sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du «cas mahorais» (Les problèmes juridiques et politiques posés à Mayotte sur le plan interne et au niveau international après le vote de la loi organique du 21 février 2007)", R.D.I.S.D.P., 2009/1, pp. 1-112.

Pendant la période mouvementée, qui commence le 13 mai 1972 et perdure pratiquement jusqu'au début de la décennie "90" et l'avènement de la IIIe République malgache en 1992¹, le Front National pour la Défense de la Révolution (FNDR) se présente alors comme le champion intransigeant du respect de l'intégrité du territoire national de la République malgache et le fer de lance de la lutte anticolonialiste et anticapitaliste dans la région de l'océan Indien occidental. À l'instar du Mouvement Militant Mauricien (MMM) de Paul BÉRENGER et sous la houlette du Président Didier RATSIRAKA, le père de la révolution socialiste malgache, le FNDR n'hésite pas à dénoncer "l'accaparement illégal des îles Éparses par les autorités françaises" et à qualifier la France de "chien de garde de l'Occident", voire d'*aileron du requin américain* dans cette région. Enfin et surtout, il est convaincu - pendant cette période - que le retour à Madagascar des îles Éparses ne pourra être obtenu que "dans le cadre d'une lutte anti-impérialiste" à laquelle doivent impérativement s'associer "tous les pays progressistes de l'océan Indien".

C'est donc bien dans une optique résolument nationaliste et anticolonialiste qu'il faut comprendre du côté malgache - du moins à l'origine - le différend sur l'archipel des Glorieuses et sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ainsi que les initiatives plus ou moins spectaculaires prises par les autorités locales à partir de 1972, date de la naissance officielle du contentieux franco-malgache.

Par la suite, le Gouvernement d'Antananarivo a publié des documents cartographiques qui englobent les zones économiques exclusives (ZEE) de 200 milles nautiques des îles Éparses dans l'Empire maritime malgache. À l'Assemblée générale des Nations unies - en termes généralement succincts au cours de la décennie "70"- et plus encore dans des discussions bilatérales avec le Gouvernement français, les autorités politiques malgaches font périodiquement entendre leurs doléances sur le plan juridique.

Mais il en est de même des autorités françaises. À ce sujet, une question se pose : quelle est la thèse invoquée par le Gouvernement de Paris dans le différend franco-malgache sur les îles Éparses (II) ?

II. La thèse de la pérennité de la souveraineté française sur les îles Éparses

Dans une *interview* publiée en 1980 dans un journal mauricien, le contre-amiral Philippe LEJEUNE, commandant en chef des forces navales françaises dans l'océan Indien, a de la manière la plus simple résumé la position du Gouvernement de Paris dans l'affaire des îles Éparses : "Actuellement, il y a une situation de fait. Le fait est que ces îles sont françaises"². Aux Nations unies, le représentant de la France n'a pas exprimé une idée différente à la tribune de l'Assemblée générale le 12 décembre 1979. Il a en effet soutenu qu'il n'y a pas véritablement de contentieux franco-malgache sur les îlots - ce qui ne manque pas au premier abord de surprendre - avant d'apporter toutefois la précision suivante :

"En se prononçant sur le projet de rapport qui lui est présenté, l'Assemblée générale agit en violation caractérisée du principe de notre Charte. Ma délégation ne peut en effet que rappeler

¹ Voir VÉRIN (P.), Madagascar. Nouvelle éditions revue et actualisée, Éditions KARTHALA, Paris, 2000, pp. 192-208.

² Voir *Le Mauricien*, 8 août 1980, p. 1.

que l'Assemblée n'a aucune compétence pour distribuer des territoires. Elle s'élève à nouveau contre le droit que l'Assemblée prétendrait aujourd'hui s'arroger alors que les îles en question constituent incontestablement des terres françaises. Ma délégation considère que si l'Assemblée générale adoptait le projet de résolution qui lui est soumis, elle le ferait au mépris de l'intégrité territoriale de mon pays et s'ingérerait de façon inadmissible dans les affaires intérieures de la République française"¹.

Pour étayer sa thèse, présentée pour la première fois devant la Commission politique spéciale de l'organe plénier des Nations unies en 1979 et devenue par la suite intangible, le Gouvernement de Paris a adopté une position à la fois simple et ferme. Il déclare en effet que les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India - après avoir été des "territoires vacants et sans maître" ou *terra nullius* jusqu'à la fin du XIXe siècle - sont devenues des territoires étatiques français de façon définitive avec l'accord implicite du Gouvernement de Tananarive, en 1960.

En d'autres termes, le Gouvernement de Paris invoque la souveraineté originaire de la France sur les îlots ou groupes d'îlots (A), la consolidation progressive de cette souveraineté par une série d'actes d'administration (B) et l'acquiescement au moins tacite - pendant plus d'une décennie - des autorités politiques malgaches à la présence française sur les îles Éparses (C).

A.- La thèse de la souveraineté originaire de la France sur les îles Éparses

D'emblée, le point essentiel consiste à connaître le statut international des îles Éparses avant leur rattachement à la colonie française de Madagascar, réalisée à la fin du XIXe siècle. Devant la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale des Nations unies, Jacques LEPRETTE avait indiqué à ce sujet, dès le 27 novembre 1979 : "Les îles dont il est question sont devenues possession de la France au siècle dernier en vertu du droit de l'occupation effective des territoires inhabités"². Le représentant de la France à l'ONU fait ainsi valoir que, jusqu'à leur rattachement à l'Empire colonial français, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India sont des "territoires sans maître".

Dès lors, il importe de préciser les circonstances exactes du rattachement des îlots du canal de Mozambique à l'Empire colonial français (a) avant d'envisager la question de la conformité de leur annexion au droit international coutumier élaboré à l'origine - il est vrai - par les seuls États européens (b).

a - La genèse du rattachement des îles Éparses à l'Empire colonial français

À l'une des nombreuses questions posées au sujet des îles Éparses par Michel DEBRÉ lorsqu'il était député RPR de l'île de La Réunion, le Quai d'Orsay a fait - dès 1979 - la réponse suivante en des termes extrêmement laconiques : "La France, quant à elle, estime que sa souveraineté a été établie sur ces îles en 1892 et en 1896. Elle l'a réaffirmé à maintes reprises au Gouvernement malgache"³.

¹ Voir A/34/PV.99, p. 56.

² Voir A/SPC/34/SR.37, p. 7.

³ Voir J.O.R.F., Déb. Parl., Ass. Nat., 1^{er} septembre 1979, p. 7008.

De fait, il importe de préciser le "droit du premier occupant" sur les îles Éparses invoqué par le Gouvernement de Paris en dissociant une nouvelle fois, pour des raisons de commodité pratique, le cas de l'archipel des Glorieuses (1) et celui des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India (2).

1. La prise de possession de l'archipel des Glorieuses en 1892

L'annexion du groupe des Glorieuses par la France a été réalisée à l'initiative d'Hippolyte CALTAUX, un citoyen français d'origine réunionnaise, ce qui conforte, à l'occasion, la formule du poète et romancier Raphaël BARQUISSEAU selon laquelle La Réunion - son île natale - a été jadis une "colonie colonisatrice". Après avoir exercé les fonctions d'écrivain de la Marine, puis celles de greffier-notaire à Nosy Be (Madagascar), Hippolyte CALTAUX partit en 1873 s'installer à Victoria (chef-lieu de la colonie anglaise des Seychelles) d'où il fit du commerce sur voilier entre l'Afrique et Madagascar.

C'est au cours d'un de ces périples, alors qu'il se rendait sur l'île de Zanzibar, qu'il rencontra sur son passage, en 1879, des îlots vierges de toute présence humaine et ne portant - selon lui - aucune trace de possession politique¹. Convaincu toutefois que la France avait un droit de souveraineté sur l'archipel, il adressait, peu après, de Victoria, au ministre de la Marine et des Colonies - par l'intermédiaire du Gouverneur de Nosy Be (une petite île volcanique encore appelée Nossi-Bé, située dans le canal de Mozambique au nord-ouest de Madagascar et colonisée par la France bien avant la Grande Ile) - une demande de concession sur les îles Glorieuses². Mais avant même de recevoir une réponse officielle, il décidait de s'installer sur la Grande Glorieuse et - le 2 mars 1880 - y plantait le drapeau français.

On ne saurait toutefois assimiler une telle entreprise purement personnelle à une prise de possession officielle au nom du Gouvernement français. Ainsi, pour le professeur Charles ROUSSEAU, c'est un principe bien établi en droit international public depuis le début des Temps modernes que "la souveraineté est une attribution réservée exclusivement aux États" et que, par suite, "l'occupation des territoires sans maître ne peut être mise en mouvement que par un État", seul en situation de satisfaire à l'exigence de l'occupation effective³. Agissant de leur propre initiative, les particuliers ne sauraient - en d'autres termes - valablement effectuer une occupation acquisitive de territoire pour le compte d'un État.

De fait, peu de temps après l'installation d'Hippolyte CALTAUX sur la Grande Glorieuse, le ministre de la Marine et des Colonies écrivait au Gouverneur de Nosy Be pour lui faire savoir qu'une telle installation ne pouvait avoir lieu qu'aux "risques et périls" du demandeur. Il est donc intéressant de noter qu'en 1880, le Gouvernement français ne se reconnaissait encore aucun droit sur l'archipel. Hippolyte CALTAUX continua néanmoins à mettre en valeur les îles Glorieuses en y plantant des cocotiers afin d'en exploiter l'huile de coprah. Mais à plusieurs reprises et pendant plus d'une dizaine d'années, il rencontra des difficultés avec les commandants

¹ Hippolyte CALTAUX donna le nom de "Glorieuses" à l'archipel pour perpétuer dans la région de l'océan Indien occidental le souvenir de la Révolution française de 1830. Sur la question de la dénomination de ce petit groupe d'îlots, voir également CALTEAU (J.-P.), "La découverte et la dénomination des îles Glorieuses dans l'Océan Indien (du XVe siècle au début du XIX^e siècle)", *Outre-Mers. Revue d'Histoire*, Tome 93, 2^e semestre 2005, pp. 137-166 et notamment p. 165.

² Voir DECARY (R.), *L'Île Nosy-Bé de Madagascar : Histoire d'une colonisation*, Éditions Maritimes et d'Outre-Mer, Paris, 1960, pp. 219-221.

³ Voir ROUSSEAU (Ch.), *Droit International Public*, Éditions SIREY, Paris, 1977, Tome III (Les compétences), respectivement pp. 152 et 151.

de bâtiments de guerre britanniques qui passaient près du groupe d'îlots ainsi qu'avec le Gouverneur anglais des Seychelles où notre ressortissant résidait parfois¹.

Pour mettre fin à cette situation précaire, Hippolyte CALTAUX se rendit en 1891 à Mayotte d'où il adressait, par l'intermédiaire du Gouverneur de Dzaoudzi, une lettre au ministre de la Marine et des Colonies dans laquelle il demandait le rattachement officiel des îles Glorieuses à la France au moment où, selon ses propres informations, un navire anglais - le *Kead-Breit* - était sur le point de les annexer. L'année suivante, cette ultime requête recevait enfin un accueil favorable. La prise de possession effective de l'archipel fut réalisée le 23 août 1892 à neuf heures du matin par le capitaine de vaisseau RICHARD, commandant le *Primauguet*, qui arbora sur la Grande Glorieuse le pavillon national au sommet d'un mât sur lequel fut clouée une plaque métallique portant l'inscription suivante : "Prise de possession de l'archipel des Glorieuses, 23 août 1892".

Conformément aux usages en vigueur, une salve de 21 coups de canon fut tirée du navire. Un procès-verbal en bonne et due forme fut dressé par le commandant du *Primauguet* et un exemplaire laissé dans la demeure d'Hippolyte CALTAUX. Celui-ci se trouvant alors dans l'archipel des Seychelles pour affaires, le capitaine de vaisseau RICHARD alla le chercher et le ramena le 6 septembre 1892 aux Glorieuses où il demeura avec sa famille jusqu'en 1907. Pendant cette période, il eut la charge de conserver le procès-verbal de prise de possession et fut déclaré "garde-pavillon" pour le compte de la France. Par la suite, des navires de guerre français ont patrouillé plus ou moins régulièrement au large du groupe des Glorieuses². L'annexion par la France des trois autres îlots dispersés au milieu du chenal de Mozambique a eu lieu quelques années plus tard dans des circonstances tout à fait distinctes (2).

2. La prise de possession des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India en 1896

Ces îles coralliennes ont été découvertes ou repérées au début du XVI^e siècle par des explorateurs ou navigateurs ibériques, ce qui explique qu'elles portent parfois des noms espagnols ou portugais. Ainsi, dès 1501, le capitaine Juan de NOVA, hidalgo de Galice, au service du roi du Portugal MANUEL 1^{er} le Grand, aurait découvert une île inconnue à laquelle il aurait donné son nom alors qu'il se rendait à Mozambique, escale portugaise sur la route des Indes³. Mais bien que connus très tôt, les îlots ont été délaissés par les Puissances coloniales en raison de leur exigüité. Aussi ont-ils pu servir de refuges sûrs à des pirates fuyant les marines royales. Ce n'est en fait qu'à la fin du XIX^e siècle qu'ils ont été rattachés ensemble à l'Empire colonial français. Leur intégration a toutefois été réalisée en deux temps.

D'abord, les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ont été *implicitement* placés sous la souveraineté de la France par la loi du 6 août 1896 qui, dans son *Article unique*, déclare "colonie française l'île de Madagascar avec les îles qui en dépendent"⁴. En faveur de cette

¹ À propos de ces incidents fort nombreux et plus ou moins anecdotiques ou pittoresques, voir notamment l'article anonyme intitulé "Historique des Glorieuses", extrait du Journal *La France coloniale* du 15 février 1908, et reproduit in "À propos des îles Glorieuses", Bulletin de Madagascar, 1954, n° 95, pp. 302-306.

² Depuis 1973, le ravitaillement des parachutistes et des légionnaires ainsi que le transport du matériel et du carburant nécessaires au fonctionnement des stations météorologiques installées aux Glorieuses, à Juan de Nova et à Europa sont assurés par des *Transall* de l'Armée de l'Air et des navires de la Marine nationale de passage à La Réunion ou à Mayotte.

³ Cependant, l'île Europa n'aurait été reconnue avec certitude que le 24 décembre 1774 par le bâtiment anglais Europa dont elle a pris le nom. Voir à ce sujet FAUREC (U.) et BICHELBERGER (J.), "Les îlots du canal de Mozambique", Guide annuaire des îles de l'océan Indien, Éditions franco-anglaises, Paris, 1939, p. 156.

⁴ Voir la "Loi déclarant Madagascar et les îles qui en dépendent colonie française" in J.O.R.F., 8 août 1896, p. 4557.

opinion, on peut se référer à la thèse du voisinage, de la contiguïté territoriale ou encore de la proximité géographique. Selon le professeur Paul REUTER, "au titre de la contiguïté, la souveraineté territoriale régulièrement établie sur un territoire entraîne également la souveraineté sur les éléments accessoires de ce territoire qui en sont inséparables. Cette notion découle donc d'une interprétation raisonnable de la notion d'occupation effective"¹. La thèse de la contiguïté territoriale peut *a priori* s'appliquer à Juan de Nova, à Europa et à Bassas da India dans la mesure où ces trois îlots sont des satellites naturels de Madagascar et - selon la thèse française - des territoires sans maître au moment où la Grande Ile est annexée par la France.

Mais les îlots en question sont *expressément* territoires étatiques français depuis un acte officiel commun. Publié au *JORF* le 31 octobre 1897, celui-ci 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"². La théorie de la contiguïté territoriale a bien été appliquée en l'espèce par la France. Cependant, la prise de possession des trois îlots du canal de Mozambique est une nouvelle fois toute symbolique³.

Concrètement, leur prise de possession officielle et effective par la France a été réalisée en trois temps par le capitaine de frégate FORESTIER, commandant le croiseur de troisième classe "Le Fabert". Plus précisément, cette prise de possession a eu lieu d'abord le 18 février 1897 à 14 heures 10 pour le récif de Juan de Nova, puis le 22 février 1897 à 7 heures 30 pour l'île d'Europa et enfin le 22 août 1897 à 10 heures 47 pour l'atoll de Bassas da India. Conformément à la réglementation internationale alors applicable à la fin du XIXe siècle et élaborée par les puissances coloniales, le pavillon national a été arboré au sommet d'un mât sur chacun des trois îlots. De même, à trois reprises, une salve de 21 coups de canon a été tirée du navire et un acte ou procès-verbal établi par le commandant du croiseur "Le Fabert".

Après avoir ainsi précisé les circonstances historiques du rattachement des divers îlots du canal de Mozambique à l'Empire colonial français, la question se pose alors de savoir si un tel rattachement est bien conforme au droit international public en vigueur à la fin du XIXe siècle. Pour le Gouvernement de Paris, il n'y a à l'évidence aucun doute sur ce point précis : l'annexion des îles Éparses par la France est à tous égards valide (b).

b - La question de la validité du rattachement des îles Éparses à l'Empire colonial français

Pour légitimer ses prétentions sur les îlots du canal de Mozambique, la France soutient de manière constante que, jusqu'à leur rattachement effectif à l'Empire colonial français, à la fin du XIXe siècle, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ont le statut de *terra nullius* ou *res nullius* ou encore de "territoires sans maître". Mais que faut-il exactement entendre par cette expression, aujourd'hui quelque peu désuète ? Dans le précieux Dictionnaire de droit international public, publié en 2001 sous la direction du professeur Jean SALMON, l'expression "territoire sans maître" est généralement employée pour désigner un

¹ Voir REUTER (P.), *Droit international public*, Éditions Presses Universitaires de France (P.U.F.), Paris, 1983, p. 200.

² Voir J.O.R.F., 31 octobre 1897, p. 6090. Rédigé en termes laconiques, cet acte présente une double particularité qu'il importe de mentionner. D'abord, il n'est pas daté. Ensuite et surtout, il ne porte pas la signature du ministre de la France d'outre-mer.

³ Les dates de prise de possession des îles Éparses sont expressément rappelées dans les visas du décret du 1^{er} avril 1960.

"territoire inhabité sur lequel aucun État n'exerce sa souveraineté" et qui, dès lors, est susceptible "de passer sous la souveraineté de l'État qui l'occupera effectivement en premier"¹.

En principe, n'importe quelle autorité étatique indépendante peut acquérir, suivant diverses modalités, le droit d'exercer des compétences territoriales sur un espace déterminé. Mais la souveraineté sur les territoires sans maîtres - qu'ils soient à l'origine habités ou non² - ne peut normalement être établie que sur la base de deux titres juridiques essentiels et complémentaires : dans l'ordre chronologique, il convient de mentionner le titre de la découverte géographique des territoires sans maîtres et celui de leur occupation effective.

Dans le cadre du contentieux territorial franco-malgache sur les îles Éparses, la question est donc de savoir si le Gouvernement de Paris peut légitimement invoquer à la fois le titre initial de la découverte géographique de territoires sans maître (1) et le titre subséquent de leur occupation effective (2).

1. Le titre de la découverte géographique des îles Éparses invoqué par la France

Pour fonder sa souveraineté originaire sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India, la France invoque en premier lieu et de manière constante le titre de la découverte géographique de territoires sans maître. Son argumentation semble, au premier abord, confortée par une jurisprudence internationale pérenne qui considère qu'il faut tenir compte du droit international public en vigueur à l'époque où a lieu la découverte d'un territoire sans maître pour apprécier la validité de ce titre juridique. À l'appui de cette thèse, deux décisions de justice concordantes peuvent ici être invoquées.

On doit d'abord faire une allusion appuyée à l'affaire de *l'île de Palmas* qui a opposé les États-Unis et les Pays-Bas à propos du statut d'un petit territoire insulaire ancré dans le Pacifique. Ce différend territorial a été tranché le 4 avril 1928 par l'arbitre suisse Max HUBER dans le cadre de la Cour Permanente d'Arbitrage (CPA). Après avoir constaté que "le droit international a subi de profondes modifications entre la fin du Moyen-Âge et la fin du XIXe siècle en ce qui concerne les droits de découverte et d'acquisition des régions inhabitées", la sentence arbitrale donne une solution de principe. En voici le passage le plus significatif : "Un acte juridique doit être apprécié à la lumière du droit de l'époque et non à celle du droit en vigueur au moment où s'élève ou doit être réglé un différend relatif à cet acte"³. De même, dans l'important avis consultatif qu'elle a donné en formation plénière le 16 octobre 1975 dans l'affaire du *Sahara occidental*, la Cour internationale de Justice de La Haye - alors présidée par le juge polonais Manfred LACHS - estime qu'il lui appartient de répondre à la question de la qualification du territoire que constitue le *Sahara occidental* à la date critique, c'est-à-dire en fait au milieu du XIXe siècle, "eu égard au droit en vigueur à l'époque"⁴.

¹ Voir SALMON (J.), Dictionnaire de droit international public, Éditions BRUYLANT, Bruxelles, 2001, p. 1079.

² Par la suite, cette conception que l'on peut qualifier d'*européocentriste* a été rejetée par la Cour internationale de Justice dans un avis consultatif en date du 16 octobre 1975. Appelée à répondre à la question principale ainsi rédigée : "Le Sahara occidental (Rio de Oro et Sakiet El Hamra) était-il, au moment de la colonisation par l'Espagne, un territoire sans maître (*terra nullius*) ? ", la Cour de La Haye a profité de l'occasion qui lui était ainsi offerte pour rejeter le principe de l'assimilation automatique d'un "territoire sans maître" à un "territoire non étatique". Elle a déclaré - à l'unanimité - ce qui suit : "Quelles qu'aient pu être les divergences d'opinions entre les juristes, il ressort de la pratique étatique de la période considérée que les territoires habités par des tribus ou des peuples ayant une organisation sociale et politique n'étaient pas considérés comme *terra nullius*". Voir *Rec. de la C.I.J.*, 1975, p. 39, paragraphe 80.

³ Voir R.S.A., Volume II, p. 845. Traduite en français par le professeur Charles ROUSSEAU, la sentence arbitrale du 4 avril 1928 est également reproduite dans son intégralité in R.G.D.I.P., 1935/1. Voir notamment pp. 171-172.

⁴ Voir *Rec.* 1975, pp. 38-39, paragraphe 79.

Cette jurisprudence internationale bien établie est soutenue par une doctrine unanime. Elle a été parfaitement résumée dans les termes suivants par les professeurs Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU et Alain PELLET : "Même si ces formes sont obsolètes, les contestations territoriales pendantes entre les États doivent être tranchées en faisant appel aux règles appliquées dans le passé, en vigueur au moment où les limites territoriales avaient été fixées, et non en appliquant rétroactivement les règles actuellement en vigueur pour l'attribution de territoires"¹.

Dès lors, l'effet de la découverte des îles Éparses par la France doit être déterminé par les règles du droit international coutumier, en vigueur à la fin du XIXe siècle. Dès le XVe et jusqu'au début du XIXe siècle, le titre originel de la découverte géographique d'un territoire sans maître a pu être considéré comme suffisant, même dans l'hypothèse où la découverte n'est pas ponctuée par un acte de prise de possession officielle. Dans la sentence arbitrale rendue le 4 avril 1928 à propos de l'affaire précitée de *l'île de Palmas*, l'arbitre unique Max HUBER semble pour sa part avaliser cette thèse peu contraignante². Mais à partir du milieu du XIXe siècle, le titre de la découverte des *territorium nullius* doit désormais être accompagné d'une prise de possession officielle étatique établie en bonne et due forme, ce qui fut effectivement le cas pour l'archipel des Glorieuses en 1892 et pour les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India en 1897.

Le Gouvernement de Paris entend ainsi se prévaloir du titre élémentaire de la découverte géographique de territoires sans maître pour asseoir la souveraineté originelle de la France sur les quatre îlots dispersés dans le canal de Mozambique. Mais il prétend également invoquer - dès la fin du XIXe siècle - le titre subséquent et aujourd'hui décisif de l'occupation effective de territoires sans maître (2).

2. Le titre de l'occupation effective des îles Éparses invoqué par la France

En vérité, le titre juridique de l'occupation effective d'un territoire sans maître a été affiné avec le temps. À partir du milieu du XIXe siècle, l'opinion dominante en droit international est que la découverte géographique d'un territoire sans maître fournit seulement un commencement de titre ou, suivant l'expression anglaise consacrée, un *inchoate title*. Ainsi, pour le professeur Charles ROUSSEAU, le titre de la découverte géographique est désormais assimilé à "un titre embryonnaire et de valeur provisoire, tout juste suffisant pour écarter momentanément - mais non indéfiniment - les prétentions concurrentes d'un État tiers sur le même territoire"³.

À l'appui de cette opinion doctrinale autorisée, on peut à nouveau citer la sentence arbitrale rendue par Max HUBER le 4 avril 1928 dans l'affaire de *l'île de Palmas*. En voici le *dictum* principal : "D'après le point de vue qui a prévalu au moins depuis le XIXe siècle, un titre imparfait de découverte doit être complété dans un délai raisonnable par l'occupation effective de la région que l'on prétend avoir découverte"⁴. *Attestée par des actes d'administration plus ou moins nombreux et plus ou moins importants, l'occupation effective d'un territoire sans maître*

¹ Voir DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2009, p. 590.

² Pour l'arbitre Max HUBER, on peut en effet considérer comme faisant partie du droit positif - avant le XIXe siècle - la règle selon laquelle "la découverte comme telle (c'est-à-dire le simple fait d'apercevoir la terre, sans aucun acte, même symbolique, de prise de possession) impliquait *ipso jure* la souveraineté territoriale et pas seulement un titre imparfait, un *ius ad rem*, devant être éventuellement complété par une prise de possession réelle et durable dans un délai raisonnable". Voir la sentence arbitrale rendue le 4 avril 1928 dans l'affaire de *l'île de Palmas* in R.G.D.I.P., 1935/1, p. 172.

³ Voir ROUSSEAU (Ch.), *Droit International Public*, Éditions SIREY, Paris, 1977, Tome III (Les compétences), p. 162.

⁴ Voir la sentence arbitrale rendue le 4 avril 1928 dans l'affaire de *l'île de Palmas* in R.G.D.I.P., 1935/1, pp. 173.

est ainsi exigée par divers arbitrages internationaux, tout au long du XIXe siècle, comme source d'un titre juridiquement valable.

Ainsi formée, la nouvelle règle d'essence coutumière à portée universelle a, par la suite, été codifiée par l'Acte général de la Conférence de Berlin du 26 février 1885 qui fixe, dans ses articles 34 et 35, les conditions essentielles à remplir par les États européens pour que des occupations nouvelles de territoires sans maître sur les côtes de l'Afrique soient désormais considérées comme effectives et, par suite, valides au regard du droit international¹. Dans l'article 35 de l'Acte de Berlin, applicable à partir du 19 avril 1886 (date de son entrée en vigueur), les Puissances signataires reconnaissent ainsi "l'obligation d'assurer, dans les territoires occupés par elles, sur les côtes du Continent Africain, l'existence d'une autorité suffisante pour faire respecter les droits acquis et, le cas échéant, la liberté du commerce et du transit dans les conditions où elle serait stipulée".

Dans la mesure où cette définition de l'occupation étatique implique une installation humaine et matérielle sur place d'une *certaine importance* et d'une *certaine permanence*, on pourrait penser que la condition d'effectivité de l'occupation d'un territoire sans maître a fait à l'origine défaut dans le cas de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India. Eu égard à leur exigüité extrême, à leur isolement géographique et à leur caractère désertique, la France s'est en effet chaque fois contentée d'une prise de possession symbolique de chacun des îlots du canal de Mozambique et d'une occupation épisodique, voire accidentelle pendant très longtemps.

Certes, il est exact que les actes attestant la souveraineté de la France sur les îles Éparses à la fin du XIXe et au début du XXe siècle ne sont pas très nombreux. Il y a incontestablement des lacunes considérables dans la preuve d'un exercice continu des compétences étatiques par la France sur chacun des îlots du canal de Mozambique. Cependant, il faut bien reconnaître qu'en ce qui concerne l'occupation effective des territoires sans maître, elle est difficile à établir s'agissant d'îlots désertiques, dangereux d'accès par la voie maritime et tous dépourvus de populations humaines sédentaires.

Précisément, la notion d'effectivité - une notion qui joue un rôle fondamental en droit international classique - est interprétée avec une très grande souplesse par les tribunaux internationaux arbitraux et "la doctrine des publicistes les plus qualifiés"². Ainsi, pour le professeur Philippe MANIN, le contenu réel de la notion d'occupation effective d'un territoire sans maître est en fait variable en fonction de circonstances géographiques particulières et notamment de la nature du territoire considéré : "Plus le territoire est d'une nature inhospitalière, plus l'on admettra que l'occupation effective peut se réduire à des actes isolés et espacés de la part de l'État souverain"³. Dans le même sens, Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU et Alain PELLET soulignent que "le degré d'effectivité de l'occupation ne peut être fixé dans l'absolu" avant de préciser : "Un faible degré d'effectivité sera jugé acceptable dans un territoire isolé ou non peuplé"⁴. En vérité, ces remarques de bon sens ne sauraient surprendre dans la mesure où la règle de l'occupation effective des territoires sans maîtres est une règle de droit d'essence coutumière caractérisée par sa souplesse ou élasticité. Il est au demeurant possible de donner des exemples jurisprudentiels tout à fait probants.

¹ Voir DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, p. 36. Voir également COMBACAU (J.) et SUR (S.), *Droit international public*, Éditions MONTCHRESTIEN, Paris, 2001, p. 411.

² Voir TOUSCOZ (J.), *Le principe d'effectivité dans l'ordre international*, Éditions L.G.D.J., Paris, 1964, 280 pages.

³ Voir MANIN (Ph.), *Droit International Public*, Éditions MASSON, Paris, 1979, p. 262. Dans le même sens, voir ALLAND (D.), *Droit international public*, Éditions P.U.F., Paris, 2000, p. 129.

⁴ Voir DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2009, p. 592. Voir également DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, pp. 35-38.

Ainsi, la sentence arbitrale rendue le 28 janvier 1931 par Victor-Emmanuel III - Roi d'Italie - dans le différend opposant la France et le Mexique, à propos de la souveraineté sur le récif de Clipperton, a-t-elle reconnu l'effectivité d'une prise de possession sommaire réalisée par la France le 17 novembre 1858 dans le Pacifique sur les ordres formels donnés par le Ministre de la Marine. Cette prise de possession comprenait essentiellement la rédaction par le lieutenant de vaisseau Victor Le COAT de KERWÉGUEN - commissaire du Gouvernement français - d'un acte ou procès-verbal proclamant que "la Souveraineté sur l'île même à dater de ce jour appartenait à perpétuité à S.M. L'Empereur Napoléon III et à ses héritiers et successeurs". Précisons que ce procès-verbal a été rédigé non à terre mais à bord du navire de commerce «L'Amiral» alors que ce bâtiment se trouvait "à environ un demi-mille de Clipperton". Cette prise de possession a toutefois été complétée par une exploration des côtes du récif corallien, accompagnée de "relevés géographiques soigneux et minutieux", une brève descente à terre par "quelques hommes de l'équipage" et, plus tard, par un acte de surveillance. La sentence arbitrale du Roi d'Italie souligne néanmoins - la précision est de taille - que "la Souveraineté sur l'île de Clipperton appartient à la France à dater du 17 novembre 1858"¹. C'est dire que la décision de justice reconnaît ici la simultanité du titre de la découverte géographique d'un territoire sans maître - lorsque celui-ci est exigü, isolé, difficile d'accès et désertique - et du titre complémentaire de l'occupation effective de cette *terra nullius*².

Dès lors, le Gouvernement de Paris considère - par analogie - que l'occupation même symbolique des îles Éparses du canal de Mozambique par la France est valide dès la fin du XIX^e siècle, date de leur prise de possession officielle par des navires de guerre français. En raison de leur exigüité et de leur caractère désertique, l'occupation de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova et Europa pouvait difficilement à l'époque être réelle et continue. Il est par ailleurs surréaliste de concevoir l'occupation effective du récif de Bassas da India qui - à l'exception de quelques rochers solitaires - est entièrement recouvert par l'océan à marée haute. Néanmoins, par la suite, des vaisseaux de la Marine nationale sont venus visiter les îles Éparses, assurant ainsi - selon le Gouvernement français - "la consolidation progressive de la souveraineté française"³ (B).

B.- La consolidation progressive de la souveraineté de la France sur les îles Éparses à partir de 1960

Avant le 1^{er} avril 1960, les îles Éparses du canal de Mozambique et le récif de Tromelin avaient été *expressément* ou *implicitement* rattachés - pour des raisons d'opportunité administrative et à des époques variables - à une collectivité territoriale française de l'océan Indien. Ces îlots avaient d'abord été rattachés à la colonie, puis au territoire d'outre-mer de Madagascar et enfin à la République autonome de Madagascar. Entre le 14 octobre 1958 - date

¹ Voir le contenu intégral de la "Sentence arbitrale au sujet du différend relatif à la Souveraineté sur l'île de Clipperton" in R.S.A., Volume II, pp. 1108-1111 et R.G.D.I.P., "Documents", 1932/1, pp. 129-132 et notamment p. 132. Depuis cet arbitrage, la souveraineté de la France sur le récif de Clipperton n'est plus contestée par les Puissances étrangères.

² Pour le commentaire de cette décision de justice, voir ORAISON (A.), "Le statut de l'atoll de Clipperton sur le plan international. Comment ce récif corallien isolé dans le Pacifique nord-oriental est-il devenu français ?", R.D.I.S.D.P., 2007/1, pp. 41-59. Pour être complet, voir également ORAISON (A.), "À propos du nouveau statut interne du récif de Clipperton fixé par la loi ordinaire du 21 février 2007, «portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer» (Radioscopie du dernier «territoire résiduel de la République française»)", R.D.I.S.D.P., 2009/2, pp. 179-196.

³ Sur l'ensemble de la question, voir ORAISON (A.), "Un nouveau statut pour les petits îlots français de la zone sud-ouest de l'océan Indien (L'intégration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India aux Terres australes et antarctiques françaises en application de la loi du 21 février 2007)", R.J.P.É.F., 2008/4, pp. 403-476.

de création de cette République autonome - et l'accession à l'indépendance de la Grande Ile qui est officiellement proclamée le 26 juin 1960, des revendications ont bien été formulées par les responsables politiques malgaches sur les îlots. Mais elles n'ont pas été admises par les autorités françaises. Depuis 1960, l'ancienne Puissance coloniale s'efforce par ailleurs de conforter sa souveraineté originaire sur les îlots en les dotant d'un statut quelque peu insolite au sein de la République (a) et en multipliant les actes de souveraineté et d'administration sur chacun d'eux (b).

a - L'évolution du statut interne des îlots français de l'océan Indien occidental depuis 1960

Avant même la fin des négociations diplomatiques relatives à l'accession à la souveraineté internationale 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 du canal de Mozambique et au récif de Tromelin 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 en effet rédigé de manière fort laconique : "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, ce décret suggère une triple remarque sur le plan juridique. La voici. 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 acte administratif cite ensemble les cinq îlots dispersés autour de Madagascar. 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 institutionnelles relatives à l'outre-mer", les îles Éparses du canal de Mozambique et le récif de Tromelin n'entrent enfin dans aucune catégorie des collectivités territoriales définies au Titre XII de la Charte constitutionnelle de la Ve République.

Plus précisément, l'originalité des îles Éparses sur le plan statutaire se manifeste par deux traits négatifs majeurs. D'abord, *ces îlots ne sont intégrés dans aucune collectivité territoriale existante*. Ils ne sont intégrés ni dans une commune, ni dans un département d'outre-mer (DOM), ni dans un territoire d'outre-mer (TOM). Ensuite, faute de populations humaines autochtones ou sédentaires et donc de citoyens-électeurs, *les îlots ne constituent pas une collectivité territoriale autonome*. Ils ne constituent ni une commune, ni un DOM, ni un TOM, ni *a fortiori*, une collectivité territoriale "à statut particulier"⁴. En d'autres termes, le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les trois îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India représentent alors des "curiosités juridiques" qui se situent en marge du cadre institutionnel français existant et en

¹ Voir à ce sujet 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 Voir *infra*.

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. Voir également le contenu intégral de ce texte dans l'Annexe VII.

⁴ Voir 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.

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 dérivé¹.

Cependant, si les îles Éparses du canal de Mozambique et le récif de Tromelin sont bien des "territoires résiduels de la République" au cours de la période 1960-2007, ces territoires ne sont pas pour autant dépourvus d'une organisation particulière. Esquissée par le décret du 1^{er} avril 1960, leur structure administrative insolite a en effet été complétée à plusieurs reprises. Certes, ce texte réglementaire confie d'emblée leur administration au ministre de la France d'outre-mer. Mais il reconnaît 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 présenter les autorités compétentes pour la gestion des îles Éparses et du récif de Tromelin à partir de 1960.

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 îlots les uns par rapport aux autres, il a semblé plus opportun de maintenir le centre de leur administration commune sur une terre française de la région de l'océan Indien occidental. Le ministre responsable avait alors un choix à faire. Il avait en effet la possibilité de désigner comme administrateur des îles Éparses et du récif de Tromelin le préfet du département de La Réunion (DOM) ou le haut-commissaire de la République française aux Comores qui avaient alors le statut de TOM. La logique eût voulu que le second fût choisi de préférence au premier 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 c'est finalement le préfet de La Réunion qui a été désigné, à *titre provisoire*, pour administrer les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India. En l'espèce, deux justifications principales d'ordre politique et technique peuvent être avancées. D'une part, La Réunion représente le territoire de l'océan Indien le plus intégré dans la France ultramarine depuis le vote de la loi de départementalisation du 19 mars 1946. D'autre part, les services météorologiques français de la zone océan Indien - c'est-à-dire en fait les principaux utilisateurs des îlots ou groupes d'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 îlots. 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"². Cet arrêté est 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 a exercé des responsabilités administratives sur deux catégories de territoires ancrés dans la région sud-ouest de l'océan Indien. Le préfet de La Réunion a *principalement* administré un DOM et *accessoirement* cinq îlots "en tant que délégué du Gouvernement de la République".

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 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.

Par la suite, un arrêté en date du 16 mars 1972 est venu confirmer et compléter celui du 19 septembre 1960 en décidant que le chef du service météorologique en poste à 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 que le chef du service météorologique de La Réunion. Cet agent est en effet en contact direct avec ces îlots qui, pour la plupart, abritent une station météorologique permanente placée sous sa responsabilité directe. 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 îlots qui ont exercé par ailleurs 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 traditionnel qui semblait immarcescible - dès lors qu'il fonctionnait à la satisfaction générale - a été modifié. 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 : "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.

Comment alors expliquer la substitution du préfet de La Réunion par celui des TAAF pour la gestion administrative des îles Éparses du canal de Mozambique et du récif de Tromelin ? En vérité, 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 et le récif de Tromelin. Les premières et les seconds présentent en effet de nombreuses similitudes. Ce sont d'abord des terres insulaires à la fois très isolées les unes par rapport aux autres, dispersées *grosso modo* dans la même région de l'océan Indien et souvent très 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 en fait des problèmes communs d'ordre logistique et environnemental tout en étant des zones où la recherche scientifique est très active. Ce n'est pas un hasard si ces terres insulaires ou archipélagiques sont presque toutes aujourd'hui classées en réserves naturelles : les îles Tromelin, Glorieuses, Europa et Bassas da India depuis un arrêté préfectoral qui remonte au 18 novembre 1975³ et les "Terres australes françaises" en vertu d'un décret plus récent en date du 3 octobre 2006⁴.

Ainsi, pour Michel CHAMPON, premier préfet en titre des TAAF et nouvel administrateur des îles Éparses, la réponse à la question posée est tout à fait rationnelle : il y a

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. Voir également 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.

³ Voir *infra*.

⁴ 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.

manifestement "des cousinages administratifs et donc une vraie cohérence" à la solution consacrée par l'arrêté du 3 janvier 2005¹.

Cependant, après la désignation du préfet des TAAF au lieu et place du préfet de La Réunion pour assurer la gestion des îles Éparses et du récif de Tromelin, une mesure plus radicale a été prise, presque deux ans plus tard, par le Pouvoir central. Près d'un demi-siècle après l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960, un nouveau statut interne plus orthodoxe vient en effet d'être attribué aux petites îles de la zone sud-ouest de l'océan Indien par la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer". Son article 14 vise en fait à actualiser la vieille loi statutaire du 6 août 1955 - toujours en vigueur - consacrée aux TAAF et désormais intitulée : "Loi portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton". Dûment mis à jour, l'article 1^{er} de cette loi opère *nommément* le rattachement des îlots ou groupes d'îlots aux TAAF dans les termes suivants : "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.

L'intégration des îles Éparses et du récif de Tromelin dans les TAAF - dont le siège d'administration a été transféré à titre définitif de Paris à Saint-Pierre de La Réunion par un arrêté en date du 27 février 1997 - n'est pas sans conséquences³. Elle est de nature à renforcer leur ancrage au sein de la France dès lors que les TAAF - nouvelle collectivité territoriale *sui generis* - sont désormais expressément mentionnées dans l'article additionnel 72-3 de la Charte fondamentale de la Ve République en application de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003⁴.

Mais la France n'a pas seulement doté les îles Éparses du canal de Mozambique et le récif de Tromelin d'un statut interne - au demeurant évolutif - depuis l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960. Depuis leur détachement de la République autonome de Madagascar, elle fait valoir qu'elle a également accompli de très nombreux actes d'administration sur chacun des îlots (b).

¹ Voir 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 de La Réunion*, mardi 15 mars 2005, p. 10.

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. 3241. Voir également 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 De fait, la délocalisation du siège administratif des TAAF a été réalisée en deux temps. D'abord, il est décidé que ce siège est désormais établi "dans le département de La Réunion" en vertu de l'article 2 du décret n° 96-200 du 14 mars 1996, "relatif au siège de l'administration des Terres australes et antarctiques françaises" (J.O.R.F., 16 mars 1996, p. 4087). Par la suite, il est précisé que le siège définitif des TAAF est "fixé à compter du 2 avril 1997 dans la commune de Saint-Pierre". Voir l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 février 1997, "pris pour l'application de l'article 2 du décret ... 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.

⁴ Dans ses alinéas 2, 3 et 4, l'article additionnel 72-3 de la Constitution procède pour la première fois à l'énumération de dix collectivités territoriales ultramarines, 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. Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII. La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises". 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.

b - Les actes d'administration de la France sur les îlots de l'océan Indien occidental depuis 1960

Les actes d'administration de la France sur les îles Éparses et sur le récif de Tromelin sont particulièrement nombreux depuis 1960. On se contentera ici d'en mentionner quelques-uns pris essentiellement par le Gouvernement de Paris dans le cadre de ses fonctions régaliennes avant d'aborder le problème spécifique de la protection du milieu terrestre et marin des différents îlots.

Ainsi, un décret en date du 2 février 1962 et relatif à l'organisation judiciaire dans les DOM donne expressément compétence - à compter du 1^{er} mars 1962 - aux tribunaux de l'ordre judiciaire relevant de la Cour d'appel de Saint-Denis (La Réunion) pour connaître des litiges concernant les îles Éparses et le récif de Tromelin sur le double plan civil et pénal¹. Certes, l'article 14 de la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer", opère le rattachement des cinq îlots aux TAAF. Mais cet événement n'altère en rien la solution traditionnelle selon laquelle les contentieux internes se rapportant à ces territoires insulaires relèvent de la compétence des tribunaux judiciaires installés dans le département de La Réunion². La même règle s'applique en effet aux litiges de même nature concernant les TAAF. Édicté le 2 juin 2008, le dernier décret en date donne par exemple pour cette collectivité territoriale ultramarine - dans une annexe unique intitulée "Code de l'organisation judiciaire" - une réponse qui n'appelle aucun commentaire particulier. La voici rédigée en termes très laconiques : "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.

De même, un arrêté interministériel en date du 6 mai 1977 a agréé "l'aérodrome de Tromelin" à usage restreint⁴. Un mois plus tard, la loi du 7 juin 1977, "portant diverses dispositions d'ordre économique et financier", a prévu qu'à compter d'une date qui sera fixée par décret, les signes monétaires français, ayant cours légal et pouvoir libératoire dans la France métropolitaine, auront également cours légal et pouvoir libératoire dans les TAAF, dans les îles Éparses du canal de Mozambique et sur le récif de Tromelin⁵. Par la suite, un décret du 27 mars 1979 a rendu applicable ce texte dans ces modestes dépendances ultramarines de l'océan Indien occidental à compter du 1^{er} avril 1979⁶. Il faut enfin et surtout rappeler ici le décret du 3 février 1978 qui a créé - en application de la loi du 16 juillet 1976 - une "zone économique au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan-de-Nova, Europa et Bassas-da-India" et a - en conséquence - relancé le débat sur le statut juridique de ces petits territoires⁷.

¹ 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 et notamment p. 1357.

² 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.

³ 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.

⁴ Voir J.O.R.F., 26 mai 1977, p. 2966.

⁵ Voir l'article 12 de la loi n° 77-574 du 7 juin 1977, "portant diverses dispositions d'ordre économique et financier", *in* J.O.R.F., 8 juin 1977, p. 3152.

⁶ Voir l'article 1^{er} du décret n° 79-253 du 27 mars 1979, "relatif à la circulation des signes monétaires français dans le territoire des Terres australes et antarctiques françaises et dans les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India", *in* J.O.R.F., 30 mars 1979, p. 704.

⁷ Voir le décret n° 78-146 du 3 février 1978, "portant création ... 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.

Dans le cadre d'une protection globale de l'environnement terrestre et marin des îles Éparses et du récif de Tromelin, deux arrêtés ont par ailleurs été édictés par le préfet du département de La Réunion, en sa qualité de "délégué du Gouvernement de la République", pour l'administration des îlots. Toujours en vigueur en 2010, ces décisions administratives en date du 18 novembre 1975 visent à assurer leur classement en "réserve naturelle" intégrale (1) et l'interdiction d'aller et venir sur chacun d'eux (2)¹.

1. Le classement du récif de Tromelin et des îles Éparses en "réserve naturelle" intégrale

Le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Europa et Bassas da India ont d'abord été classés - 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 - d'abord à titre provisoire - dans une décision en date du 28 juillet 1971. 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. En termes lapidaires, cet acte dispose - cette fois-ci à titre définitif - dans son article 1^{er}: "Les îles Tromelin, Glorieuses, Europa, Bassas da India sont classées en réserves naturelles"².

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" et aux articles correspondants *L 242-1* du Code Rural et *L 332-1* du Code de l'Environnement. En vertu de ces articles, le classement d'un territoire en *réserve naturelle* 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". Sur un plan plus général, 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, l'arrêté préfectoral du 18 novembre 1975 - édicté pour le classement des îles Éparses du canal de Mozambique et du récif de Tromelin en réserve naturelle - a pour objectif principal d'assurer la protection intégrale de l'ensemble de la faune et de la flore spécifiques des îlots ainsi que le maintien des indispensables équilibres biologiques.

Cependant, l'arrêté du 18 novembre 1975, classant le récif de Tromelin, l'archipel des Glorieuses et les îlots Europa et Bassas da India en réserve naturelle, est lacunaire. Si l'on fait référence à son article 1^{er}, seule la partie terrestre des différents îlots est effectivement 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"³. En droit, des "périmètres de protection" peuvent être institués par arrêté du représentant de l'État dans un territoire déterminé après enquête publique. À ce sujet, le professeur Michel PRIEUR souligne que "dans ces périmètres, des prescriptions peuvent être imposées sous forme de servitudes soumettant à un régime particulier ou interdisant toute activité susceptible d'altérer le caractère ou de porter atteinte à la réserve naturelle"⁴. Dans cette optique de protection globale de l'environnement

¹ Voir ORAISON (A.), "Réflexions générales sur la protection de l'environnement terrestre et marin des petites îles françaises de la zone sud-ouest de l'océan Indien et du canal de Mozambique à la lumière de la législation française, du droit communautaire et du droit international public (Le cas des îles Éparses : Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India)", R.D.I.S.D.P., 2001/2, pp. 117-166.

² L'arrêté n°13/DGRF/101 du 18 novembre 1975 n'a pas prévu le classement du récif de Juan de Nova. Pour connaître les raisons de cette incompréhensible et impardonnable lacune, voir tout particulièrement HOARAU (A.), *Les îles éparses. Histoire et découverte*, Azalées Éditions, La Réunion, 2002, p. 200.

³ Voir l'article *L 242-1* du Code Rural et l'article *L 332-1* du Code de l'Environnement.

⁴ Voir PRIEUR (M.), *Droit de l'environnement*, Éditions DALLOZ, Paris, 2004, p. 472.

terrestre et marin, des dispositions importantes ont été prises afin que les eaux ceinturant les petites îles françaises de la zone sud-ouest de l'océan Indien soient effectivement protégées et deviennent - à l'instar de leurs territoires émergés - une réserve naturelle. Quelles sont alors concrètement les mesures prises pour protéger les eaux environnant les îlots depuis 1975 ? En d'autres termes, jusqu'où s'étend en mer la *zone de protection* autour de la réserve naturelle intégrale ainsi créée ?

De fait, la réponse a été apportée au cours de la décennie "90". Édicté, après avis de l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer, par le préfet de La Réunion - à l'époque Hubert FOURNIER - "en tant que délégué du Gouvernement de la République", un premier arrêté du 15 février 1994 a été édicté¹. Dans son article 1^{er}, ce texte rédigé en termes laconiques décide ce qui suit : "Toute pêche est interdite à l'intérieur des eaux territoriales des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India"². Dans la mer territoriale des îles Éparses et du récif de Tromelin, qui s'étend jusqu'à 12 milles marins des côtes en vertu de la loi du 24 décembre 1971, une protection intégrale de la faune et de la flore marine est donc désormais instituée. Cette décision 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 1975. Elle est en outre conforme à l'article 12 du décret du 25 janvier 1990 - sur lequel se fonde l'arrêté 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"³.

Dans le même ordre d'idées, un second arrêté du 26 mai 1994 vise à protéger les diverses espèces de mammifères marins et notamment les grands cétacés dans la ZEE autour de certaines dépendances françaises de la zone sud-ouest de l'océan Indien. Il 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" (article 1^{er})⁴.

2. L'interdiction d'aller et venir sur le territoire du récif de Tromelin et des îles Éparses

Il faut également mentionner une autre spécificité très importante qui découle d'un second arrêté préfectoral en date du 18 novembre 1975 et qui peut s'analyser par son contenu en

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) très important 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), cet organisme 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 du 15 février 1994 a été publié dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion.

³ Voir le décret n° 90-95 du 25 janvier 1990, "pris pour l'application de l'article 3 du décret du 9 janvier 1952 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.

⁴ "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.

une entrave à la libre circulation des personnes sur le territoire de la République¹. Par cette décision complémentaire, le délégué du Gouvernement de la République a en effet subordonné le séjour de tout individu sur chacune des cinq petites îles françaises dispersées autour de Madagascar à une "autorisation préalable écrite" qui était délivrée, à l'origine, par les services de la préfecture de Saint-Denis. L'arrêté du 18 novembre 1975 précise 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.

Mais à la suite du nombre croissant de demandes hors administration d'autorisation de séjour sur les îles Éparses et le récif de Tromelin, le délégué du Gouvernement de la République - à l'époque le préfet de La Réunion Michel LEVALLOIS - a été contraint d'établir une directive qui régleme 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.

Pour justifier cette politique restrictive et pour lutter contre toute forme de tourisme ("tourisme de vision" et "tourisme clandestin"), deux arguments principaux ont été avancés par les responsables de la directive. Le premier est qu'il faut limiter au maximum la présence humaine sur le territoire terrestre des îlots dès lors que l'on veut assurer une protection efficace de leur environnement terrestre et marin. En outre, l'éventualité d'évacuations sanitaires en urgence de ressortissants français ou étrangers, dans des conditions difficiles et coûteuses, doit inciter à la prudence de la part des responsables des îlots. En réponse à un courrier interne du 27 juillet 1992, le préfet du département de La Réunion considère par ailleurs 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 voiliers et navires devant relâcher aux abords des îlots 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"².

L'interdiction d'aller et venir sur les îles Éparses et le récif de Tromelin - qui limite ainsi la présence humaine sur chacune des îlots - et leur classement en "réserves naturelles" - qui impliquent une série de servitudes - emportent en fait prohibition de toute action susceptible de nuire au développement naturel de la faune et de la flore locales ou d'altérer le caractère de la réserve³. Ces dispositions ont pour effet salutaire d'empêcher pour une période au demeurant indéterminée la circulation du public, quel que soit le moyen employé, la divagation des animaux domestiques et tout particulièrement celle des chiens et des chats⁴ ainsi que le survol de la

¹ Portant réglementation du séjour des personnes sur les îles Éparses, l'arrêté n°12/DGRF/101 du 18 novembre 1975 a également été publié dans le Recueil des actes administratifs de la préfecture de La Réunion.

² En revanche, la France ne saurait interdire la navigation dans la mer territoriale entourant les îlots. Le "droit de passage inoffensif" dans la mer territoriale est en effet une règle internationale d'essence coutumière à portée universelle 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 se prononce clairement en ce sens : "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, son article 18 précise que ce "passage doit être continu et rapide". Mais il ajoute aussitôt qu'il 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 ou dans le but de porter secours à des personnes, des navires ou des aéronefs en danger ou en détresse". Voir DUPUY (P.-M.), *Les grands textes de droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, pp. 633-634.

³ Des déchets domestiques existent néanmoins sur les îles Éparses. Ils deviennent particulièrement encombrants au bout d'un certain nombre d'années. C'est dire qu'il faut périodiquement les évacuer par la voie maritime ou la voie aérienne. Voir à ce sujet BAUDET (M.-B.), "Du 18 avril au 13 mai, les îles Éparses, terres françaises au large de Madagascar, ont été le théâtre d'une opération de dépollution hors normes. Nettoyeurs du bout du monde", *Le Monde*, mardi 19 mai 2009, p. 3.

⁴ Voir l'arrêté n° 2008-108 du 10 octobre 2008, "autorisant des tirs sur les chats et les poules aux Glorieuses", in *Journal officiel* des TAAF, 31 décembre 2008, n° 40, pp. 28-29. Voir également la décision n° 2008-131 du 30 juin 2008, "relative à l'introduction temporaire d'un chien sur le district des îles Éparses (Juan de Nova)", in *Journal officiel* des TAAF, 30

réserve. Elles visent aussi et surtout à interdire toutes activités de nature sportive ou économique sur les différents îlots et dans leurs lagons et notamment l'exercice de la chasse ou de la pêche ainsi que les activités de nature agricole, aquacole, forestière et pastorale, les activités artisanales, commerciales et touristiques et, *a fortiori*, les activités industrielles et minières (exploitation par exemple du guano à Juan de Nova ou extraction du sable et des coraux à Europa et aux Glorieuses).

Depuis que les îles Éparses et le récif de Tromelin sont gérés par le préfet des Terres australes et antarctiques françaises en vertu de l'arrêté du 3 janvier 2005 et surtout depuis leur rattachement nominal à cette collectivité territoriale en vertu de la loi du 21 février 2007, la desserte de ces îlots n'est donc possible qu'à titre exceptionnel et uniquement après agrément exprès des autorités administratives de Saint-Pierre de La Réunion pour des vols à caractère officiel et utilitaire. Concrètement, l'accès aux îlots sur avions militaires et le séjour sur chacun d'eux ne sont possibles que pour de très courtes périodes et uniquement pour les représentants des médias (cinéma, presse écrite, radios et télévisions) et les personnels des administrations civiles et militaires lorsqu'ils sont détenteurs d'un ordre de déplacement délivré par le préfet des TAAF dans le cadre de missions scientifiques bien précises¹. Ils sont notamment autorisés aux enseignants-chercheurs de l'Université et des grandes Écoles ainsi qu'aux chercheurs du CNRS et de l'IFREMER qui effectuent des études ciblées sur l'histoire, la géographie ou le statut des îlots ainsi que sur la faune et la flore spécifiques qui existent sur chacun d'entre eux, tant sur le territoire terrestre que dans les eaux environnantes². Pour être complet, il convient d'ajouter qu'un projet de décret classant les cinq îles Éparses en réserve naturelle nationale (terrestre et marine) est actuellement à l'étude.

À la suite de ces développements, il apparaît évident que la France ne se désintéresse pas du sort des îles Éparses du canal de Mozambique et du récif de Tromelin depuis leur détachement de la République autonome de Madagascar, réalisé par le décret du 1^{er} avril 1960. Le Gouvernement de Paris souligne que la présence permanente de parachutistes, de légionnaires et de gendarmes à partir de 1973 sur la plupart des îles Éparses permet à la France d'invoquer désormais le titre de l'occupation *réellement effective* de ces récifs qui prime toujours en droit international public contemporain pour décider de la souveraineté sur des territoires sans maître ou *res nullius*. C'est en ce sens que s'est prononcé l'ambassadeur de France à Port-Louis (île Maurice) dans une note adressée à la presse locale et publiée le 10 octobre 1977 :

"C'est le critère d'occupation effective qui prime en droit international pour décider de la souveraineté sur un territoire. C'est en tout cas sur cette base que la Cour permanente de Justice internationale a fondé son arrêt de 1933 sur le Groenland oriental et que la Cour internationale de Justice de La Haye a, en 1953, tranché le différend entre la France et la Grande-Bretagne, sur les

septembre 2008, n° 39, p. 69.

¹ Comme exemple probant, 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 des Glorieuses)", in *Journal officiel* des TAAF, 15 mars 2007, n° 33, p. 10. Pour des exemples plus récents, voir également l'arrêté n° 2009-126 du 23 novembre 2009, "autorisant l'accès à l'île de Grande Glorieuse et la plongée sous-marine dans le cadre du programme «suivi de la lentille d'eau douce comme indicateur de la vulnérabilité climatique des systèmes insulaires récifaux (INTERFACE)»", in *Journal officiel* des TAAF, 31 décembre 2009, n° 44, pp. 40-41 et l'arrêté n° 2010-13 du 1^{er} mars 2010, "autorisant une mission scientifique à Europa du CRVOI", in *Journal officiel* des TAAF, 31 mars 2010, n° 45, pp. 22-23.

² L'occasion nous est ici offerte de remercier une nouvelle fois Bernard LANDOUZY - ancien préfet du département de La Réunion et ancien délégué du Gouvernement de la République pour l'administration des îles Éparses - qui nous a permis de visiter les 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 le récif de 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.

îles Minquiers et Écréhous, en faveur du Gouvernement britannique qui occupait effectivement ces îles alors que la France avait seulement des droits fondés sur d'anciens traités"¹.

Outre l'occupation effective de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India par la France, le Gouvernement de Paris invoque également la thèse de l'acquiescement au moins implicite de la République de Madagascar à la souveraineté française sur l'ensemble des îles Éparses (C).

C) L'acquiescement tacite de la République malgache à la souveraineté de la France sur les îles Éparses

Dès le 14 octobre 1958, un Congrès de toutes les assemblées provinciales, réuni à Tananarive, proclame solennellement l'avènement de la République malgache et opte pour le statut d'État-membre de la "Communauté" française, c'est-à-dire pour une structure fédérative prévue par l'article 77 (aujourd'hui disparu) de la Constitution de la Ve République.

À la demande de ses délégués et notamment du Président du Gouvernement provisoire malgache, Philibert TSIRANANA, la France reconnaît le lendemain la caducité de la loi d'annexion du 6 août 1896². Mais la novation n'impliquait pas pour autant un changement de statut pour les îles Éparses qui avaient été rattachées administrativement à la Grande Ile après leur annexion. En l'absence de textes contraires, ces petits territoires insulaires ou archipélagiques dispersés dans le canal de Mozambique demeuraient donc des dépendances de la République autonome de Madagascar, elle-même dotée d'une Constitution depuis le 29 avril 1959.

Mais le 26 juin 1960, cette République autonome devient un État pleinement indépendant aux termes d'une déclaration commune franco-malgache. C'est au cours des négociations bilatérales qui ont précédé de quelques semaines cette date historique que la souveraineté de la France sur les différents îlots est mise en cause par la délégation malgache. Cependant, avant même la fin des négociations qui devaient aboutir aux premiers accords de coopération franco-malgaches du 2 avril 1960, un décret en date du 1^{er} avril 1960 - que le Gouvernement de Paris prétend avoir édicté dans le cadre de sa souveraineté originaires - confirme les droits de la France sur l'ensemble des îles Éparses. Il les détache du territoire de la République autonome malgache et les place sous l'autorité directe du ministère des DOM-TOM³.

¹ Voir *Le Mauricien*, lundi 10 octobre 1977, p. 3. La déclaration de l'ambassadeur de France à Maurice s'appuie notamment sur l'arrêt rendu à l'unanimité le 17 novembre 1953 par la Cour internationale de Justice dans l'*affaire des Minquiers et Écréhous* (France/Royaume-Uni). Voir *Rec. de la C.I.J.*, 1953, pp. 47-72 et notamment p. 70 : "La Cour est d'avis que les preuves ainsi présentées par le Gouvernement du Royaume-Uni montrent qu'au début du XVII^e siècle, les Minquiers étaient traités comme faisant partie du fief de Noirmont à Jersey et que les autorités britanniques, pendant une grande partie du XIX^e siècle et au XX^e, ont exercé des fonctions étatiques à l'égard de ce groupe". Voir également, dans le même sens, la page 57 où la Cour de La Haye estime que les éléments décisifs à prendre en considération dans ce contentieux territorial sont "les preuves se rapportant *directement* (c'est nous qui soulignons cet adverbe) à la possession des groupes des Écréhous et des Minquiers".

² Voir *Journal officiel* de la République malgache, 18 octobre 1958, p. 2311.

³ Commencées à Paris le 11 février 1960, les négociations diplomatiques aboutirent le 2 avril de la même année au paraphe de deux séries d'accords. La première portait transfert à la République souveraine de Madagascar des compétences de la Communauté et la seconde sur la coopération proprement dite. Voir le contenu de ces accords franco-malgaches in *J.O.R.F.*, 20 juillet 1960, pp. 6607-6629. Voir également leurs commentaires in *CONAC* (G.) et *FEUER* (G.), "Les accords franco-malgaches", *A.F.D.I.*, 1960, pp. 859-880.

Le décret de démembrement de la République malgache fut pris *in extremis* puisque le lendemain, 2 avril 1960, les premiers accords de coopération franco-malgaches étaient paraphés à Paris. Ce texte réglementaire français est relativement habile puisqu'il permet d'affirmer que les îles Éparses du canal de Mozambique n'étaient plus administrées par les autorités malgaches au moment du paraphe des accords de coopération. Mais un simple décret pouvait-il unilatéralement amputer Madagascar - État membre de la Communauté - de ses dépendances, si modestes soient-elles ? *Une nouvelle fois, rien n'est moins certain.*

Toujours est-il qu'à cette question essentielle, Jacques LEPRETTE a répondu, dès le 27 novembre 1979, aux Nations unies de la manière suivante : "Les îles dont il est question sont devenues possession de la France au siècle dernier en vertu du droit de l'occupation effective des territoires inhabités... Pratiquement inconnus au cours des siècles passés des populations établies sur la côte ouest de Madagascar, ils (les îlots) n'ont pas de noms locaux. Pour des raisons de pure convenance administrative, ils ont été placés sous l'autorité des gouverneurs de Madagascar jusqu'en 1960 ... Il n'a jamais été question de les considérer comme des dépendances naturelles de Madagascar"¹. On peut toutefois - sur ce point précis - mettre en doute la bonne foi du représentant de la France auprès de l'Organisation mondiale. Son affirmation va manifestement à l'encontre de l'esprit et de la lettre de la loi d'annexion du 6 août 1896 en ce qui concerne tout particulièrement les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India.

La France soutient que, de toute manière, le Gouvernement malgache aurait pris acte du décret de démembrement le 2 avril 1960, lors du paraphe des premiers accords de coopération franco-malgaches, après avoir reçu - semble-t-il - des assurances orales selon lesquelles les différents îlots pourraient revenir un jour à la Grande Ile. Par la suite, le Gouvernement de Tananarive aurait même souhaité recevoir l'assurance du Gouvernement français que ces îlots soient mis "à la libre disposition des Services civils et militaires malgaches, s'ils en manifestaient le désir, pour l'accomplissement de besoins légitimes, un accord précisant les modalités pratiques de leur utilisation, notamment en matière météorologique"². Pour sa part, le Gouvernement de Paris a interprété ce comportement comme équivalent à une reconnaissance au moins implicite de la souveraineté de la France sur les îles Éparses par l'État malgache.

Envisagé sous cet angle, le cas des îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India est à rapprocher de celui des îles Saint-Paul et Amsterdam et des archipels Crozet et Kerguelen ainsi que de la terre Adélie qui avaient été rattachés par un décret du 21 novembre 1924 au Gouvernement général de Madagascar et érigés en simples dépendances administratives de la Grande Ile³. Or ce texte réglementaire fut abrogé par la loi statutaire du 6 août 1955 qui créa, sous le nom de Terres australes et antarctiques françaises (TAAF), un nouveau TOM sans qu'une telle modification n'entraîne, au moment de l'indépendance de Madagascar, des protestations ou réserves de la part des autorités de ce pays⁴.

Le Gouvernement de Paris invoque - il est vrai - d'autres signes d'acquiescement importants des autorités politiques de Madagascar à la souveraineté française sur les îles Éparses⁵. Son représentant aux Nations unies a déclaré, le 27 novembre 1979, que "le Gouvernement malgache avait remis en 1962 à la France les dossiers domaniaux qu'il détenait

¹ Voir A/SPC/34/SR.37, p. 7.

² Voir BARDONNET (D.), *La succession d'États à Madagascar*, Éditions L.G.D.J., Paris, 1970, p. 342, note 94.

³ Voir J.O.R.F., 27 novembre 1924, pp. 10452-10453.

⁴ 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.

⁵ Voir à ce sujet BARALE (J.), "L'acquiescement dans la jurisprudence internationale", A.F.D.I., 1965, pp. 389-427.

encore à leur sujet". De fait, des documents administratifs concernant les Glorieuses (21 pièces) et Juan de Nova - il n'en existait pas, semble-t-il, pour les îlots Europa et Bassas da India - qui étaient détenus par les services de la première République malgache ont été *spontanément* transmis le 5 mai 1962 à l'Ambassadeur de France à Tananarive. Le Gouvernement de Paris considère que le transfert de ces divers documents, archives ou registres cadastraux comme équivalent à un nouvel acquiescement de la souveraineté française sur les îles Éparses par Madagascar. À cet égard, Daniel BARDONNET fait remarquer que la lettre du Président Philibert TSIRANANA ne mentionnait pas la reconnaissance par son Gouvernement de la souveraineté française sur les îles Éparses avant de préciser : "Néanmoins, celle-ci résulte implicitement du transfert de ces documents"¹.

Depuis la dénonciation officielle, le 25 janvier 1973, des premiers accords de coopération franco-malgaches et la signature à Paris de nouvelles conventions entre les deux pays, le 4 juin 1973, le Gouvernement d'Antananarivo revendique les quatre îles Éparses². Mais le Gouvernement français a toujours refusé d'aborder cette question avec les nouvelles autorités malgaches. Son représentant aux Nations unies a fait observer que lorsqu'il se produit des modifications gouvernementales et constitutionnelles au sein d'un État souverain, les Gouvernements nouveaux sont généralement tenus de respecter et d'appliquer les engagements internationaux souscrits au nom de l'État par les autorités antérieures conformément au principe bien établi de l'identité ou de la continuité de l'État³.

En l'espèce, la France estime qu'il y a continuité juridique de l'État malgache indépendant alors même que des événements internes très graves ont conduit à un changement profond de politique et de République sur la Grande Ile, à partir du 18 mai 1972. Dans l'optique française, l'actuel Gouvernement de Madagascar est donc juridiquement tenu de respecter tous les engagements internationaux pris expressément ou implicitement par ses prédécesseurs, depuis le 26 juin 1960⁴.

Cependant, la thèse de l'acquiescement de la République malgache à la présence de la France sur l'archipel des Glorieuses et sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India - telle qu'elle est présentée par le Gouvernement de Paris - et, sur un plan encore plus général, l'argumentation selon laquelle ces îlots ou groupes d'îlots sont légitimement devenus des territoires étatiques français à la fin du XIXe siècle sont fortement contestées par les autorités politiques de Madagascar à partir de 1972. Quel est donc le fondement juridique de la revendication malgache sur les îles Éparses (III) ?

¹ Voir BARDONNET (D.), *La succession d'États à Madagascar*, Éditions L.G.D.J., Paris, 1970, p. 342, note 93.

² Voir le décret n° 75-674 du 22 juillet 1975, "portant publication des accords de coopération entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République malgache, signés à Paris le 4 juin 1973, et de l'échange de lettres concernant le maintien en vigueur d'accords franco-malgaches, signé à Tananarive le 4 août 1973", *in* J.O.R.F., 30 juillet 1975, pp. 7708-7731.

³ Voir DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2009, pp. 601-602. Voir également DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, pp. 62-64.

⁴ Dans la mesure où l'État malgache a succédé à la France le 26 juin 1960 sans émettre pendant une période de douze ans des réserves expresses sur le décret français de démembrement de Madagascar édicté le 1^{er} avril 1960, ne doit-on pas - selon le Gouvernement français - conclure légitimement à son acquiescement ? La question est effectivement posée.

III. Le fondement de la revendication malgache sur les îles Éparses

La thèse malgache en faveur de la "rétrocession" des îles Éparses à la Grande Ile est partagée à l'origine, sur le plan interne, par tous les partis politiques fédérés dans le Front National pour la Défense de la Révolution Malgache (FNDRM), créé par une ordonnance en date du 29 décembre 1976 et présidé par le chef de l'État Didier RATSIRAKA à partir du 27 février 1977. Ainsi, c'est à l'initiative du FNDRM qu'une condamnation de la présence française sur certains îlots de l'océan Indien occidental a été votée par la cinquième Conférence des partis et organisations progressistes d'Afrique, réunie à Antananarivo du 17 au 19 mai 1978. La Conférence demande notamment "le respect de la souveraineté totale de ... Maurice sur l'île Tromelin et de Madagascar sur les Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India"¹.

La thèse malgache a ensuite été exposée pour la première fois par Christian Rémi RICHARD, ministre malgache des Affaires étrangères, à l'OUA lors du sommet de Monrovia en juillet 1979 et par Blaise RABETAFIKA, le représentant de Madagascar aux Nations unies, le 27 novembre 1979². Devant la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale de l'ONU, ce dernier a souligné qu'aucun Gouvernement malgache - y compris celui du Président Philibert TSIRANANA pourtant dénoncé dans son pays depuis 1972 comme un "néo-colonial au service de l'impérialisme français" - n'a jamais expressément renoncé à la souveraineté de Madagascar sur les îles Éparses. À propos des divers documents administratifs transmis le 5 mai 1962 par les autorités malgaches à l'ambassade de France à Tananarive, Blaise RABETAFIKA a par ailleurs précisé :

"Lors de la transmission des dossiers domaniaux, à aucun moment, à aucun endroit, il n'a été fait mention d'une reconnaissance de la souveraineté française sur les îles. Et le transfert des dossiers domaniaux n'a aucune incidence sur le statut juridique de ces espaces étant donné que les titres domaniaux ne constituent que des actes déclaratifs attestant l'existence de droits réels immobiliers sur un terrain, ce qui relève du droit privé"³.

À l'occasion, les dirigeants malgaches entendent donner à la France une leçon de droit en lui rappelant la distinction traditionnelle et élémentaire entre *res privata* et *res publica* ou *dominium* et *imperium*. Mais leur argumentation essentielle consiste à dire que les îles Éparses du canal de Mozambique étaient des territoires étatiques malgaches bien avant la colonisation de la Grande Ile par la France, puis des dépendances administratives de Madagascar de manière ininterrompue jusqu'au 1^{er} avril 1960, date à laquelle elles ont été détachées de la Grande Ile par la France de manière autoritaire, c'est-à-dire sans consultation préalable du peuple malgache ou de ses représentants élus.

Pour recouvrer sa souveraineté sur l'archipel des Glorieuses et sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India, la République malgache dénonce une triple violation par la France du droit international public positif. Plus précisément, elle soutient que la France a méconnu en l'espèce le titre juridique de la contiguïté géographique (A), le principe fondamental du droit des

¹ Du côté français, la thèse présentée par Madagascar a été officiellement soutenue dans le passé par Georges MARCHAIS en sa qualité de secrétaire général du Parti Communiste français (PCF). À Antananarivo, il déclarait ainsi le 1^{er} avril 1980 : "Les îles malgaches d'Europa, de Bassas da India, de Juan de Nova et des Glorieuses, indûment occupées par la France, sont hérissées de moyens militaires français de surveillance. Notre Parti se prononce ... pour que ces îles, conformément aux décisions de l'ONU et de l'OUA, soient restituées ... à Madagascar". Voir *Le Quotidien de La Réunion*, 4 avril 1980, p. 32.

² La déclaration de Christian Rémi RICHARD a été publiée in *Madagascar-Matin*, samedi 21 juillet 1979, pp. 1 et 2.

³ Voir A/SPC/34/SR.37, p. 4.

peuples à disposer d'eux-mêmes (B) et la règle traditionnelle de l'intégrité territoriale d'un pays colonial promu à l'indépendance (C).

A.- La violation par la France du titre de la contiguïté géographique

Dès l'origine, le Gouvernement d'Antananarivo soutient la thèse générale selon laquelle les îles Éparses du canal de Mozambique font économiquement, géographiquement, juridiquement, humainement et historiquement parties de Madagascar. Il souligne plus précisément que la plupart de ces îlots ont toujours été - en raison de leur proximité avec la Grande Ile - des dépendances naturelles habitées d'un État pleinement souverain qui existait bien avant l'annexion de Madagascar par la France. Dans un souci de clarification, on peut en fait décomposer l'argumentation malgache en trois propositions distinctes.

a - Première proposition : les îles Éparses sont des dépendances naturelles de Madagascar

Bien qu'ayant une valeur toute relative, si l'on en juge par la jurisprudence des tribunaux arbitraux internationaux¹, la thèse de la "proximité géographique" ou "contiguïté territoriale" - thèse classique selon laquelle la souveraineté régulièrement établie sur un territoire entraîne également la souveraineté sur les éléments accessoires de ce territoire en vertu de la règle *accessorium sequitur principale* - a été présentée par Christian Rémi RICHARD à Monrovia (Liberia). Lors du sommet des chefs d'État ou de Gouvernement de l'OUA, le ministre malgache des Affaires étrangères a ainsi déclaré le 19 juillet 1979 :

"L'africanité de ces îles n'est plus à démontrer puisque, selon la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine, l'Afrique comprend «les États africains continentaux, Madagascar et les autres îles voisines de l'Afrique». Leur appartenance à Madagascar ne doit pas soulever également l'ombre d'un doute"².

Par la suite, cette thèse officielle a été reprise à l'ONU dans le Mémoire explicatif malgache précité du 12 novembre 1979 - qui insiste sur le fait que "l'archipel des Glorieuses et les îles Juan de Nova, Europa et Bassas da India constituent des dépendances naturelles de Madagascar"³ - et par Blaise RABETAFIKA devant la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale, le 27 novembre 1979. Voici son point de vue :

"Aucun État indépendant de la région n'est plus proche de ces îles que Madagascar et elles constituent par conséquent des dépendances naturelles de Madagascar : cette appartenance a d'ailleurs été reconnue implicitement ou explicitement par les États de la région. Ni les Comores, ni l'île Maurice, ni le Mozambique, ni les Seychelles n'ont revendiqué ces îles, que ce soit avant ou après leur accession à l'indépendance"⁴.

¹ Concernant l'attitude des juges et arbitres internationaux à l'égard de la théorie de la contiguïté géographique, voir notamment DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2009, pp. 594-595. Sur ce point précis, voir également la position de la France exprimée par Henri EMMANUELLI, en sa qualité de secrétaire d'État à la France d'outre-mer, in J.O.R.F., Déb. Parl., Ass. Nat., 7 octobre 1981, p. 1560.

² Voir la déclaration officielle de Christian Rémi RICHARD in *Madagascar-Matin*, samedi 21 juillet 1979, p. 1.

³ Voir A/34/245, Annexe, p. 1.

⁴ Voir A/SPC/34/SR.37, p. 2.

Cependant, la déclaration malgache n'est pas tout à fait exacte en ce qui concerne l'État comorien. En effet, après avoir créé une ZEE de 200 milles marins par une ordonnance en date du 20 juillet 1978, il semble que les responsables politiques de Moroni aient souhaité devenir partie prenante dans le conflit territorial franco-malgache. En sa qualité de Président de la République fédérale islamique des Comores, Ahmed ABDALLAH déclarait ainsi au cours d'un séjour privé à Paris, le 18 janvier 1980 : "Les îles Glorieuses appartiennent aux Comores en raison de leur proximité avec le banc du Geyser. Dès que nous aurons récupéré Mayotte, nous revendiquerons officiellement les Glorieuses"¹. Aussitôt connue, cette déclaration inattendue du chef d'État comorien qui s'appuie - comme la thèse malgache - sur le titre de la proximité géographique ou contiguïté territoriale a été vivement critiquée par le Gouvernement d'Antananarivo qui a accusé, en l'espèce, le Gouvernement français d'être "de connivence" avec le Gouvernement de Moroni afin de "brouiller les cartes de la décolonisation dans la région de l'océan Indien". Toutefois, la revendication comorienne sur l'archipel des Glorieuses est par la suite tombée dans l'oubli. Il est vrai que les autorités de Moroni ont déjà fort à faire avec la revendication de l'île de Mayotte depuis le 6 juillet 1975, date d'accession à la pleine indépendance de l'archipel des Comores.

Il est en revanche incontestable que les îles Éparses - toutes dispersées dans le canal de Mozambique - sont situées dans le voisinage immédiat de l'Afrique orientale et dans la proche banlieue de Madagascar. L'atoll de Bassas da India - le récif en fait le plus éloigné de la côte occidentale malgache - émerge à environ 350 kilomètres dans l'Ouest nord-ouest de Morombe et Juan de Nova - l'îlot le plus proche - à moins de 150 kilomètres dans le nord-ouest de Tambohorano. De même, l'archipel des Glorieuses est ancré à quelque 220 kilomètres dans l'Ouest nord-ouest de Diégo-Suarez et l'îlot Europa à moins de 300 kilomètres à l'Ouest sud-ouest du cap Saint-Vincent. En revanche, les îles Éparses sont situées à 9 000 kilomètres environ de Paris. Quant au préfet des TAAF, dont le siège effectif et définitif est désormais fixé à Saint-Pierre de La Réunion depuis 1997 et dont dépend le sort des îles Éparses sur le plan administratif depuis l'arrêté en date du 3 janvier 2005, il est installé à quelque 1 400 kilomètres des îles Glorieuses et Juan de Nova et à plus de 1 600 kilomètres des îles Europa et Bassas da India².

Aux Nations unies, le représentant malgache a voulu conforter la thèse de la contiguïté géographique en s'appuyant sur l'affirmation de certains spécialistes qui - au cours d'un colloque scientifique tenu à Antananarivo en 1979 - auraient déclaré que les îles Éparses se situaient du côté de la Grande Ile par rapport à la ligne de faille séparant l'Afrique de Madagascar et constituaient ainsi des prolongements naturels du plateau continental malgache³. Cet argument subsidiaire qui repose plus précisément sur la théorie de l'analogie géologique semble toutefois être contredit par les cartes des fonds marins du canal de Mozambique. Ces documents révèlent en effet que les îles Éparses sont des monts sous-marins d'origine volcanique, totalement isolés du socle de la Grande Ile. Contrairement à l'île Sainte-Marie de Madagascar, l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ne sont donc pas rattachés au socle de la Grande Ile et pas davantage à celui du continent africain.

¹ Voir article anonyme, "Le Président des Comores revendique l'archipel des Glorieuses" in *Le Monde*, dimanche 20 et lundi 21 janvier 1980, p. 5. Le banc du Geyser est situé à mi-distance de l'île de Mayotte et de l'archipel des Glorieuses. C'est un ensemble de hauts-fonds découvrants asséchés en partie à marée basse. Ce banc constitue un grand danger pour la navigation maritime, notamment par mer calme et à marée haute car rien ne décèle alors la présence de ces îles coralliennes en formation.

² Le titre de la contiguïté territoriale avait également été invoqué par le Gouvernement d'Antananarivo à l'égard du récif de Tromelin avant que Madagascar ne renonce à le revendiquer, en 1978. De fait, la plate-forme corallienne émerge à 450 kilomètres à l'est du village d'Antalaha (Madagascar) et à 550 kilomètres dans le nord-ouest de l'archipel des Mascareignes (La Réunion et Maurice).

³ Voir l'intégralité de l'intervention faite le 27 novembre 1979 par Blaise RABETAFIKA in A/SPC/34/SR.37, p. 2.

La théorie de la proximité géographique ou continuité territoriale à laquelle se réfèrent de manière ostensible les autorités politiques malgaches pour revendiquer les îles Éparses n'est pas sans rappeler la convention franco-malgache signée à Tananarive le 27 juin 1960, précisément sur l'île Sainte-Marie qui a pour chef-lieu Ambodifotatra. On sait que les habitants de ce petit territoire situé à l'est de Madagascar et à proximité immédiate de ses côtes avaient réclamé la départementalisation de leur île, dès le 11 novembre 1959, "eu égard à leur statut propre de citoyens français depuis 135 ans et à leur appartenance française depuis 208 années, sans défaillance"¹. Or, l'Accord "sur l'état des personnes originaires de l'île Sainte-Marie" a consacré une formule de compromis, "notable par son particularisme" et qui mérite, selon les professeurs Gérard CONAC et Guy FEUER, "de figurer parmi les curiosités du droit international"². Qualifiée de "par sa situation géographique" de "dépendance naturelle" de la Grande Ile, Sainte-Marie a d'abord été reconnue par la France - dans l'article 1^{er} de l'Accord - comme étant une "partie intégrante du territoire de la République Malgache"³.

Ainsi, l'île Sainte-Marie est effectivement rattachée à Madagascar et ses habitants deviennent donc des nationaux malgaches. Cependant, l'article 3 de l'Accord décide que ces derniers sont "admis, sur le territoire de la République Française, à exercer les droits attachés à la qualité de citoyen français tout en conservant la nationalité malgache". Par la suite, ce privilège exceptionnel consenti au seul profit des ressortissants de l'île Sainte-Marie a été expressément abrogé par l'article 2 du nouvel Accord général franco-malgache signé à Paris le 4 juin 1973⁴.

b - Deuxième proposition : les îles Éparses ont été fréquentées par des habitants de Madagascar

Blaise RABETAFIKA a été le premier à réfuter dans le cadre des Nations unies la thèse française selon laquelle les îlots du canal de Mozambique auraient toujours été des territoires vacants et sans maître et plus précisément encore des rochers totalement inhabités. Après avoir admis dans le cadre de la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale que les îles Éparses ont été dépourvues de populations humaines autochtones ou sédentaires, le représentant de Madagascar a néanmoins fait observer - dès le 27 novembre 1979 - qu'en raison même de la proximité géographique des îles Éparses par rapport à la Grande Ile, la plupart d'entre elles ont été découvertes, visitées et même utilisées périodiquement par des populations indigènes de la côte occidentale de Madagascar qui les considéraient traditionnellement comme des points d'escale ou de transit. Il a ainsi indiqué que les îles Glorieuses constituaient "depuis plusieurs siècles un terrain de pêche des Antakarana du nord de Madagascar".

Europa aurait également été fréquentée par des marins et des marchands malgaches, "bien avant la période coloniale", au cours d'échanges commerciaux entre la Grande Ile et le Mozambique voisin. Jusqu'à la fin du XIXe siècle, l'île de Juan de Nova aurait enfin été habitée "la plus grande partie de l'année par des pêcheurs" de tortue marine, vraisemblablement des Vezo, une ethnie de marins-nés ayant pour attache le littoral sud-ouest de Madagascar et plus précisément la région comprise entre Morondava et Tuléar⁵.

¹ Voir BARDONNET (D.), La succession d'États à Madagascar, Éditions L.G.D.J., 1970, Paris, p. 340, note 87.

² Voir CONAC (G.) et FEUER (G.), "Les accords franco-malgaches", A.F.D.I, 1960, p. 864.

³ Voir l'Accord "sur l'état des personnes originaires de l'île Sainte-Marie" in J.O.R.F., 20 juillet 1960, p. 6629.

⁴ Voir notamment ROUSSEAU (Ch.), "Chronique des faits internationaux", R.G.D.I.P., 1974/3, pp. 825-829 et notamment p. 828. Voir également FEUER (G.), "La révision des accords de coopération franco-africains et franco-malgaches", A.F.D.I., 1973, pp. 720-739 et notamment p. 728.

⁵ Voir A/SPC/34/SR.37, p. 2. Dans le même sens, voir RAJEMISA-RAOLISON (R.), Dictionnaire historique et

Il serait dès lors intéressant de vérifier l'argumentation de Madagascar par la consultation des livres de bord d'anciens navigateurs anglais, arabes, espagnols, français, hollandais ou portugais ayant traversé le canal de Mozambique. Mais elle est, dès à présent, crédible pour Juan de Nova, un récif très proche de la Grande Ile où l'on trouve des puits d'eau saumâtre comme aux Glorieuses - mais non à Europa - et qui fut un lieu de ponte très important pour les tortues marines de l'espèce *chelonina mydas* avant l'exploitation du guano. Cependant, compte tenu de son exigüité, la communauté humaine implantée sur l'atoll de Juan de Nova, quelques mois par an, ne pouvait guère compter plus d'une quarantaine de personnes.

Dans le cadre de l'Organisation des Nations unies, le représentant du Burundi a admis, pour sa part, que le climat spécifique des îles Éparses ainsi que leur superficie modeste et leur difficulté d'accès n'étaient guère propices à une implantation humaine permanente. "Mais - a-t-il aussitôt ajouté le 30 novembre 1979 - le fait qu'un territoire est inhabité pendant certaines périodes pour des raisons climatiques ne peut en aucun cas être invoqué pour justifier son occupation"¹. Sur un plan plus général, Blaise RABETAFIKA devait par ailleurs contester le 27 novembre 1979 le droit international public classique à l'élaboration duquel les États du Tiers Monde en général et l'État malgache en particulier n'ont pas pu participer. Voici, sur ce point précis, le passage essentiel de son intervention :

"La notion de découverte ou d'occupation est juridiquement nulle pour justifier la souveraineté territoriale française sur ces îles. Au XIXe siècle, le concept de souveraineté était propre aux États européens et ne représentaient aucun intérêt pratique ou politique pour les pêcheurs et navigateurs qui fréquentaient ces îles"².

Les autorités politiques malgaches font ainsi valoir que des territoires habités - même de manière épisodique - ne sauraient en aucun cas être assimilés à des territoires sans maître. Au demeurant, la conception "européocentriste" de la France n'avait-elle pas déjà été rejetée de manière magistrale - quatre ans auparavant - par la Cour internationale de Justice dans un important et éclairant avis consultatif en date du 16 octobre 1975 ? Appelée à répondre à la question principale, ainsi rédigée : "Le Sahara occidental (Rio de Oro et Sakiet El Hamra) était-il, au moment de la colonisation par l'Espagne, un territoire sans maître (*terra nullius*) ? ", la Cour de La Haye a en effet profité de l'occasion qui lui était offerte pour rejeter le principe de l'assimilation automatique d'un "territoire sans maître" à un "territoire non étatique". Elle a notamment déclaré à l'unanimité - hypothèse que l'on peut qualifier de rarissime - ce qui suit : "Quelles qu'aient pu être les divergences d'opinions entre les juristes, il ressort de la pratique étatique de la période considérée que les territoires habités par des tribus ou des peuples ayant une organisation sociale et politique n'étaient pas considérés comme *terra nullius*"³.

géographique de Madagascar, Librairie Ambozontany, Fianarantsoa, Madagascar, 1966, p. 169 : "L'îlot Juan de Nova était habité, à la fin du siècle dernier, 8 mois sur 12, par des pêcheurs de tortues, sujets du roi Alidy de Maintirano".

¹ Voir A/SPC/34/SR.39, p. 3.

² Voir A/SPC/34/SR.37, p. 3.

³ Voir *Rec. de la C.I.J.*, 1975, p. 39, paragraphe 80. Concernant les commentaires de cette décision de justice, voir notamment FLORY (M.), "L'avis de la Cour internationale de Justice sur le Sahara occidental (16 octobre 1975)", A.F.D.I., 1975, pp. 253-277. Voir également CHAPPEZ (J.), "L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice du 16 octobre 1975 dans l'affaire du Sahara occidental", R.G.D.I.P., 1976/4, pp. 1132-1187.

c - Troisième proposition : les îles Éparses dépendaient du Royaume souverain de Madagascar

À la souveraineté originelle que la France prétend avoir établi sur les îles Éparses du canal de Mozambique par voie de découverte et d'occupation effective à la fin du XIXe siècle, le représentant de Madagascar aux Nations unies a surtout opposé la souveraineté traditionnelle de Madagascar sur chacun des îlots. Le 27 novembre 1979, Blaise RABETAFIKA a ainsi fait observer qu'avant la colonisation française, établie en 1892 sur l'archipel des Glorieuses et en 1896 sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India, les îles Éparses n'étaient certainement pas des territoires sans maître ou *res nullius* susceptibles d'appropriation par le premier occupant comme le soutient la France. Les quatre îlots dispersés dans le canal de Mozambique étaient, au contraire, des prolongements naturels du territoire étatique malgache et, plus précisément, des dépendances de la monarchie Mérimina pleinement souveraine, par application d'un principe élémentaire bien connu dans tous les ordonnancements juridiques selon lequel l'accessoire doit toujours suivre la condition du principal (*accessorium sequitur principale*) :

"Avant la colonisation, il existait déjà un État malgache indépendant dont la souveraineté avait été reconnue internationalement par l'Allemagne, l'Angleterre, les États-Unis, la France et l'Italie. Juridiquement et naturellement, ces îles étaient des dépendances de l'État souverain de Madagascar et leur prise de possession (par la France) était dépourvue de base légale"¹.

Avant la loi d'annexion votée par le Parlement français le 6 août 1896, la Grande Ile a effectivement servi de support à un État malgache indépendant, structuré, unificateur et même très centralisateur. Ses fondateurs ont été les rois ANDRIANAMPOINIMERINA et RADAMA I^{er} - son fils - qui régnèrent respectivement de 1787 à 1810 et de 1810 à 1828. Comme d'autres grandes Puissances européennes, la France avait été conduite à reconnaître, dès le XIXe siècle, la pleine souveraineté du Royaume de Madagascar en concluant avec lui des traités de commerce et d'amitié. Ainsi, une convention franco-malgache signée le 12 septembre 1862 - dans laquelle la France reconnaissait RADAMA II comme Roi de Madagascar - instituait une "paix constante et amitié perpétuelle" entre les deux pays (article 1^{er})².

Par la suite, il est vrai, la France a progressivement éliminé par la force le Royaume de Madagascar. Cette opération s'est effectuée en deux temps, à la fin du XIXe siècle. D'abord, un premier traité de semi-protectorat a été imposé à la Reine RANAVALONA III, le 17 décembre 1885 à Tamatave (principal port malgache de la côte orientale). L'article 2 de cet engagement international disposait en effet : "Un résident, représentant le Gouvernement de la République, présidera aux relations extérieures de Madagascar, sans s'immiscer dans l'administration intérieure des États de Sa Majesté la Reine". Ensuite, dans un second traité signé le 1^{er} octobre 1895 avec la même souveraine - après la prise de Tananarive par l'armée française - était institué un véritable mais éphémère protectorat. Son article 1^{er} était rédigé de manière péremptoire : "Le Gouvernement de Sa Majesté la Reine de Madagascar reconnaît et accepte le protectorat de la France avec toutes ses conséquences"³. L'article 3 de l'accord franco-malgache précisait : "Le Gouvernement de la République française représentera Madagascar dans toutes ses relations extérieures".

¹ Voir A/SPC/34SR.37, p. 3.

² Voir DESCHAMPS (H.), Histoire de Madagascar, Éditions BERGER-LEVRAULT, Paris, 1961, p. 174 et DELVAL (R.), RADAMA II. Prince de la Renaissance malgache (1861-1863), Éditions de l'École, Paris, 1972, pp. 385-392.

³ Pour prendre connaissance du contenu intégral de ces deux traités diplomatiques, voir tout particulièrement BOITEAU (P.), Contribution à l'histoire de la nation malgache, Éditions Sociales, Paris, 1958, pp. 406-409 et pp. 415-417.

Sans doute, la loi d'annexion du 6 août 1896 a-t-elle mis fin à l'existence de la monarchie Merina¹. Mais il faut bien reconnaître qu'en déclarant colonie française "Madagascar avec les îles qui en dépendent" sur le fondement de la contiguïté territoriale ou de la proximité géographique, ce texte législatif français pour le moins laconique confirmait purement et simplement l'unité organique de la Grande Ile et des îles Éparses conformément aux principes généraux de la succession d'États.

Le Gouvernement d'Antananarivo fait encore valoir que la revendication officielle de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India par les autorités politiques malgaches est d'autant plus légitime que la France a détaché ces îlots de Madagascar par le décret du 1^{er} avril 1960. Il souligne, en d'autres termes, que l'excision de ces territoires insulaires par la France - réalisée de manière unilatérale peu de temps avant l'accession à l'indépendance de la Grande Ile, proclamée le 26 juin 1960 - viole le principe cardinal du droit à l'autodétermination ou droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (B).

B.- La violation par la France du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes

À la veille du paraphe - le 2 avril 1960 - de l'accord franco-malgache portant transfert de l'ensemble des compétences à la République malgache, la France a, par un décret en date du 1^{er} avril 1960, maintenu unilatéralement et nominalement sa souveraineté sur les îles Éparses en les détachant de la République autonome de Madagascar et en les plaçant sous l'autorité directe du ministre chargé des DOM-TOM². Certes, ce texte réglementaire est en tous points conforme à la législation française. Cependant, il méconnaît le droit international coutumier de la décolonisation dans son acception la plus large dans la mesure où il a été édicté par le Gouvernement de Paris à la veille de l'accession à l'indépendance de la Grande Ile, proclamée le 26 juin 1960. Le décret du 1^{er} avril 1960 méconnaît plus précisément le "droit des peuples à disposer d'eux-mêmes" tel qu'il est inscrit dans la Convention internationale fondatrice des Nations unies, elle-même signée et ratifiée par la France avant son entrée en vigueur le 24 octobre 1945.

Lors des travaux de la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale de l'Organisation mondiale, Blaise RABETAFIKA a notamment fait le constat suivant, le 27 novembre 1979 : "L'acte unilatéral et arbitraire du 1^{er} avril 1960 ... a été pris par l'une des Parties sans consultation préalable avec l'autre Partie au moment où des négociations franco-malgaches sur l'indépendance étaient théoriquement en cours, mettant ainsi la délégation malgache devant un fait accompli"³.

En outre, le représentant de Madagascar a fait remarquer - non sans pertinence - que dès lors qu'il avait été signé le 1^{er} avril 1960, le décret de démembrement du territoire malgache ne

¹ Lors de sa première visite officielle à Tananarive, le vendredi 22 août 1958, en sa qualité de dernier Président du conseil de la IV^e République, le Général de GAULLE prononça une phrase historique et prophétique devant une foule immense et enthousiaste assemblée au stade municipal de Mahamasina (l'ancien Champs de Mars de la monarchie Méridionale et haut lieu de la mémoire collective malgache). En désignant de manière ostensible la colline où est situé le Palais de la Reine qui surplombe la vallée de l'Ikopa, il déclara : "Demain, vous serez de nouveau un État comme vous l'étiez lorsque ce Palais était habité". Voir SPACENSKY (A.), Madagascar, Cinquante ans de vie politique (de RALAIMONGO à TSIRANANA), Nouvelles Éditions latines, Paris, 1970, p. 281 et SAURA (A.), Philibert TSIRANANA (1910-1978). Premier président de la République de Madagascar, Tome I (À l'ombre de De GAULLE), Éditions L'HARMATTAN, Paris, 2006, p. 47.

² 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.

³ Voir A/SPC/34/SR. 37, pp. 3-4.

pouvait pas matériellement être connu de la Partie malgache le 2 avril 1960, date à laquelle les premiers accords de coopération franco-malgaches ont été paraphés. La connaissance du texte réglementaire français ne pouvait être possible qu'à la date de sa parution au *Journal officiel* de la République Française, c'est-à-dire concrètement le 14 juin 1960¹.

Ceci étant, il est certain que la Puissance administrante de "Madagascar et dépendances" avait l'obligation de conduire l'ensemble de ces territoires insulaires à la pleine indépendance. Il est vrai également qu'un référendum d'autodétermination est impossible sur les îles Éparses faute d'un peuplement humain autochtone ou permanent comme l'a fait observer le 14 juillet 1979 le Président Didier RATSIRAKA au cours d'un entretien avec Labane OYAKA, en sa qualité de Président du Comité de libération de l'OUA². Mais pour les autorités politiques responsables d'Antananarivo, le Gouvernement français n'avait pas le droit de disposer d'une portion du territoire malgache - si modeste soit-elle - sans le consentement exprès des populations de Madagascar ou de leurs représentants élus³.

À ce sujet, Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU et Alain PELLET soulignent qu'en prenant appui sur la Charte de San Francisco du 26 juin 1945 qui mentionne à deux reprises le "principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes" (dans ses articles 1^{er} et 55), "la majorité anti-colonialiste des Nations Unies a forgé les instruments juridiques permettant de légitimer l'accession à l'indépendance des peuples coloniaux"⁴. La majorité onusienne a par la suite été amenée à préciser le contenu du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes en des termes particulièrement bien frappés. Il convient ici de se référer à la Résolution A/1514 (XV) adoptée à l'unanimité - cas rarissime - par l'Assemblée générale des Nations unies le 14 décembre 1960 et contenant la célèbre "Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux"⁵.

Après avoir proclamé "*solennellement* la nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations", la Résolution 1514 - plus communément appelée aujourd'hui la *Charte de la décolonisation* - a toutefois désigné de façon restrictive les groupements humains susceptibles, en tant que peuples, d'invoquer le droit de libre disposition externe. Dans son article 1^{er}, elle déclare en effet que le droit à l'autodétermination externe appartient aux peuples qui sont assujettis "à une subjugation, à une domination et à une exploitation étrangères". Autant dire que seules les populations des entités coloniales ont le droit de disposer d'elles-mêmes et le droit éventuellement d'accéder à la pleine indépendance. Les autres en principe ne l'ont pas.

Inscrit dans l'article 2 de la *Charte de la décolonisation*, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est formulé en des termes non équivoques. Les voici : "Tous les peuples ont le droit de libre détermination. En vertu de ce droit, ils déterminent librement leur statut politique et poursuivent librement leur développement économique, social et culturel"⁶. Faut-il en outre rappeler que la Résolution 1514 a été confirmée à plusieurs reprises par les résolutions ultérieures de l'organe plénier de l'ONU. En ce sens, on peut notamment mentionner la

¹ Voir le contenu intégral du décret du 1^{er} avril 1960 in Annexe VII.

² Voir ROUSSEAU (Ch.), "Chronique des faits internationaux", R.G.D.I.P., 1980/1, pp. 401-402.

³ Sur un plan plus général, voir GUYOMAR (G.), "La succession d'États et le respect de la volonté des populations", R.G.D.I.P., 1963/1, pp. 92-117.

⁴ Voir DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2009, p. 577.

⁵ La Résolution A/1514 a plus exactement été adoptée par 89 voix contre 0 avec 9 abstentions. Voir son contenu intégral in DUPUY (P.-M.), *Les grands textes de droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, pp. 86-88.

⁶ Voir notamment GUILHAUDIS (J.-F.), *Le droit des peuples à dispose d'eux-mêmes*, Éditions Presses Universitaires de Grenoble (P.U.G.), 1976, 226 pages et JOUVE (E.), *Le droit des peuples*, Éditions P.U.F., Paris, 1986, 127 pages.

Résolution 2625 du 24 octobre 1970 qui contient la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États, conformément à la Charte des Nations unies*¹ ?

Ainsi défini et précisé par la *Charte de la décolonisation* et les résolutions ultérieures de l'Assemblée générale des Nations unies, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est placé depuis le 26 juin 1945 sur le même plan que le principe du règlement pacifique des différends internationaux ou règle de l'interdiction du recours à la force armée dans les relations internationales qui est, pour sa part, expressément mentionnée à l'article 2 de la Charte de San Francisco. Manifestement, ce droit des peuples à la libre disposition a été méconnu par la France quand elle a édicté le décret du 1^{er} avril 1960.

Le *droit des peuples* constitue la base juridique de la décolonisation démocratique des pays du Tiers Monde dans la seconde moitié du XXe siècle. Sa mise en œuvre a profondément transformé la carte politique de la société internationale en mettant fin aux empires coloniaux européens et en suscitant, par ricochet, la création d'un grand nombre d'États qui sont aujourd'hui membres des Nations unies. À ce sujet, le professeur Pierre-Marie DUPUY souligne que l'ensemble des résolutions onusiennes, "maintes fois évoquées en pratique par la suite, constitue des textes sans doute en eux-mêmes dépourvus de portée obligatoire mais dont la portée politique éminente a contribué de façon déterminante au développement du droit international coutumier". L'éminent internationaliste ajoute : "C'est la raison pour laquelle on doit considérer pour l'essentiel leur contenu comme significatif de l'état actuel du droit positif"².

Le principe de droit international coutumier relatif à l'obligation de consulter le peuple colonisé pour lui permettre d'accéder à la pleine indépendance a, de surcroît, été rappelé à deux reprises par la Cour internationale de Justice réunie en formation plénière dans le cadre de sa fonction gracieuse³.

L'organe judiciaire principal des Nations unies a ainsi évoqué ce principe basique dans un avis consultatif *rédempteur* rendu le 21 juin 1971 sur les *Conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest Africain) nonobstant la Résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*. Après avoir dûment constaté que "l'évolution ultérieure du droit international à l'égard des territoires non autonomes, tel qu'il est consacré par la Charte des Nations unies, a fait de l'autodétermination un principe applicable à tous ces territoires"⁴, la Cour de La Haye - alors présidée par le Juge pakistanais Sir Muhammad ZAFRULLA KHAN - a déclaré :

"C'est pourquoi, quand elle envisage les institutions de 1919 (relatives aux territoires sous mandat expressément prévus dans le cadre de la Société des Nations par le Traité de paix de Versailles du 28 juin 1919), la Cour doit prendre en considération les transformations survenues dans le demi-siècle qui a suivi et son interprétation ne peut manquer de tenir compte de l'évolution que le droit a ultérieurement connue grâce à la Charte des Nations unies et à la

¹ Voir DUPUY (P.-M.), *Les grands textes de droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, pp. 89-98.

² Voir DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, p. 145.

³ Dans le cadre de sa fonction gracieuse dont l'origine remonte en fait à 1920, la Cour de La Haye rend des avis consultatifs qui, par définition, ne sont pas des actes juridictionnels. Ne possédant pas la force obligatoire des arrêts rendus au contentieux, ces avis sont considérés comme de simples opinions de la Cour destinées à éclairer sur le plan juridique les organisations internationales habilitées à la consulter. Néanmoins, dans la pratique, les avis consultatifs de la Cour sont très importants. Ils ont toujours une grande autorité morale et s'imposent dès lors qu'ils se bornent à constater objectivement le droit international positif. Mais faut-il s'en étonner quand on sait qu'ils émanent d'un aréopage prestigieux qui est - selon la formule employée par l'article 92 de la Charte de San Francisco - "l'organe judiciaire principal des Nations unies" ?

⁴ Voir *Rec. C.I.J.*, 1971, p. 31, paragraphe 52.

coutume. *De plus, tout instrument international doit être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment où l'interprétation a lieu* (c'est nous qui soulignons cette phrase éminemment novatrice en matière d'interprétation des traités diplomatiques et autres engagements internationaux). Dans le domaine auquel se rattache la présente procédure, les cinquante dernières années ont marqué, comme il est dit plus haut, une évolution importante. Du fait de cette évolution, il n'y a guère de doute que «la mission sacrée de civilisation» avait pour objectif ultime l'autodétermination et l'indépendance des peuples en cause. Dans ce domaine comme dans les autres, le *corpus juris gentium* s'est beaucoup enrichi et, pour pouvoir s'acquitter fidèlement de ses fonctions, la Cour ne peut l'ignorer"¹.

Présidée par le Juge polonais Manfred LACHS, la Haute Assemblée du Palais de la Paix a encore fait une allusion directe au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes dans son avis consultatif du 16 octobre 1975, relatif au *Sahara occidental*. Elle a également mis en œuvre une *stratégie d'ouverture* dans un *dictum* célèbre, ainsi rédigé : "La validité du principe d'autodétermination, défini comme répondant à la nécessité de respecter la volonté librement exprimée des peuples, n'est pas diminuée par le fait que dans certains cas l'Assemblée générale n'a pas cru devoir exiger la consultation des habitants de tel ou tel territoire. Ces exceptions s'expliquent soit par la considération qu'une certaine population ne constituait pas un «peuple» pouvant prétendre à disposer de lui-même, soit par la conviction qu'une consultation eût été sans nécessité aucune, en raison de circonstances spéciales"².

Dans la mesure où l'excision des îles Éparses a été réalisée d'une manière unilatérale par la France, sans consultation du peuple malgache et sans l'accord préalable des autorités politiques de Tananarive, la France a méconnu en 1960 le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. À la limite, il est même permis de se demander si le décret du 1^{er} avril 1960 ne va pas à l'encontre de la volonté *expressément* manifestée par les habitants de la Grande Ile. En rejetant l'indépendance immédiate et en se prononçant, à une très large majorité (plus de 77% de "oui"), pour le maintien de Madagascar au sein de la Communauté française lors du référendum national constituant du 28 septembre 1958, le peuple malgache ne se prononçait-il pas également pour le maintien de l'unité organique de Madagascar et de toutes ses dépendances, dont l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ? Envisagé sous cet angle, le décret du 1^{er} avril 1960 - détachant de manière unilatérale et autoritaire les petits îlots du canal de Mozambique de la République autonome de Madagascar - va directement à l'encontre du consentement du peuple malgache favorable - dès 1958 - au *statu quo* territorial.

À la suite de ces développements, il est clair pour la plupart des membres de la Communauté internationale - notamment incarnée par les pays du Tiers Monde, les Nations unies et l'Union Africaine ainsi que pour les instances dirigeantes d'Antananarivo - que les îles Éparses du canal de Mozambique demeurent, en ce début de XXI^e siècle, des exemples palpables de "décolonisation inachevée" ou "imparfaite" au regard du droit international positif. De surcroît, chaque fois que l'occasion se présente, Madagascar fait valoir que la France a méconnu en 1960 - outre la règle cardinale de l'autodétermination des peuples coloniaux - celle beaucoup plus ancienne de l'intangibilité des frontières coloniales (C).

¹ Voir *Rec. C.I.J.*, 1971, pp. 31-32, paragraphe 53. Pour les commentaires, voir notamment BOLLECKER (B.), "L'avis consultatif du 21 juin 1971 dans l'affaire de la Namibie (Sud-Ouest Africain)", *A.F.D.I.*, 1971, pp. 281-333.

² Voir *Rec. C.I.J.*, 1975, p. 33, paragraphe 59.

C) La violation par la France du principe de l'intangibilité des frontières coloniales

Le Gouvernement d'Antananarivo affirme que sa revendication sur l'archipel des Glorieuses et sur les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India est fondée sur le fait que, pendant toute la période coloniale, ces territoires insulaires ont été considérés par la France comme des dépendances naturelles de la Grande Ile et ont été effectivement administrés par les autorités de celle-ci. En d'autres termes, il insiste sur les nombreux "liens historiques" qui ont existé entre Madagascar et les îles Éparses, non seulement avant la colonisation de la Grande Ile par la France mais aussi pendant toute la période coloniale qui s'étend de 1896 à 1960. En sa qualité de ministre malgache des Affaires étrangères, Christian Rémi RICHARD a pu ainsi déclarer à Monrovia - dès 1979 - que la France avait elle-même scellé l'unité organique de Madagascar et des îles Éparses. Voici le passage essentiel de son intervention¹ :

"Lorsque Madagascar a été annexée par la France en 1896, la loi du 6 août 1896, promulguée par la Puissance coloniale, déclarait colonie française «Madagascar avec les îles qui en dépendent». Durant toute la période coloniale, la dénomination officielle de l'entité administrative et juridique telle qu'elle est reconnue sur la liste des territoires non autonomes énumérés dans la Résolution 66 (I) du 14 décembre 1946 de l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies était «Madagascar et dépendances»".

Dans la mesure où les quatre îles Éparses ancrées dans le canal de Mozambique ont bien été administrées par la collectivité territoriale de Madagascar jusqu'au 1^{er} avril 1960, n'auraient-elles pas dû continuer à l'être après le 26 juin 1960, c'est-à-dire une fois proclamée la pleine indépendance de la Grande Ile ? Pour répondre positivement à cette interrogation que l'on peut qualifier de cartésienne, le Gouvernement d'Antananarivo soutient que le détachement unilatéral et imprévu des îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India de la République autonome malgache par le décret français du 1^{er} avril 1960 est doublement condamnable. Il l'est au niveau de la logique (a) comme sur le plan du droit (b).

a - L'excision des îles Éparses de la République de Madagascar est illogique

Pour le Gouvernement d'Antananarivo, cette excision est d'abord illogique - pour ne pas dire absurde - compte tenu des liens étroits multiformes qui ont existé entre Madagascar et les petites îles dispersées dans le canal de Mozambique pendant toute la période coloniale qui commence - pour la plupart d'entre elles - avec la loi d'annexion de la Grande Ile en date du 6 août 1896 et s'achève avec le décret de démembrement du 1^{er} avril 1960. Pendant une période continue de près de 64 ans, la France a en effet toujours confirmé l'unité organique de Madagascar et des îles Éparses. Il est au demeurant aisé de démontrer les liens qui ont pu exister entre la Grande Ile et les quatre îlots aujourd'hui revendiqués par les autorités malgaches. Encore convient-il, dans un souci de clarification, de dissocier très nettement le cas de l'archipel des Glorieuses et celui des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India².

¹ La déclaration de Christian Rémi RICHARD a très bien résumé la position juridique de Madagascar dans le litige territorial qui l'oppose à la France. Voir sa publication *in extenso in Madagascar-Matin*, samedi 21 juillet 1979, pp. 1 et 2.

² Concernant la gestion administrative des îles Éparses par les différentes autorités françaises de la Grande Ile avant l'accession à l'indépendance de Madagascar, voir tout particulièrement la note éclairante de Pierre LAMPUÉ sous l'arrêt ERRIAH, rendu le 9 février 1961 par la Chambre criminelle de la Cour de cassation, *in* Recueil PENANT, 1961, p. 594.

En raison de leur proximité géographique, les îles Glorieuses ont d'abord été administrativement rattachées à la colonie de Mayotte. Le rattachement est indiqué de façon peu précise par un décret en date du 6 juillet 1897¹. Mais il est expressément consacré par celui du 9 septembre 1899, ainsi rédigé : "L'administration de la colonie de Mayotte et de l'archipel des Glorieuses, ainsi que celle des protectorats de la Grande-Comore, d'Anjouan et de Mohéli est confiée à un gouverneur résidant à Mayotte" (article 1^{er})². À l'origine, le groupe des Glorieuses a donc suivi le sort de l'archipel des Comores. Mais ce régime a été modifié quand il fut décidé que la colonie de Mayotte et les îlots et protectorats qui en dépendaient cesseraient de constituer un "gouvernement distinct" pour être rattachés au "gouvernement général de Madagascar". Les îles Glorieuses ont ainsi été rattachées à la colonie française de Madagascar par le jeu successif du décret du 9 avril 1908³, puis de la loi du 25 juillet 1912⁴ et du décret du 23 février 1914, pris pour son application⁵. Ce dernier texte indiquait que l'archipel des Comores et les îles Glorieuses formeraient "l'une des circonscriptions administratives" de la colonie de Madagascar tout en conservant, à titre provisoire, la législation et la réglementation en vigueur. Par la suite, un arrêté gubernatorial en date du 9 novembre 1928 a détaché les îles Glorieuses de la circonscription des Comores et les a liées à la province insulaire de Nossi-Bé (ou Nosy Be)⁶. Il faut enfin mentionner la loi du 9 mai 1946 qui a définitivement séparé l'archipel des Comores de Madagascar pour en faire un territoire d'outre-mer (TOM) distinct, "jouissant de l'autonomie administrative et financière". La loi englobait seulement les îles d'Anjouan, de la Grande-Comore, de Mayotte et de Mohéli⁷. Ainsi, jusqu'au moment où le décret litigieux du 1^{er} avril 1960 a été édicté par les autorités françaises, le groupe des Glorieuses est resté tour à tour une dépendance administrative de la colonie, puis du territoire d'outre-mer et enfin - à partir du 14 octobre 1958 - de l'État autonome de Madagascar.

Les trois autres îlots dispersés dans le canal de Mozambique n'ont pas connu le même sort. Dès leur prise de possession par la France, réalisée implicitement en vertu de la loi du 6 août 1896, les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India ont été considérés comme des dépendances de la colonie française de Madagascar⁸. La note publiée au *JORF* du 31 octobre 1897 a d'ailleurs corroboré une solution que l'on peut considérer comme rationnelle⁹.

Par la suite, des arrêtés du gouverneur général de Madagascar sont intervenus à leur sujet. Mais les règles posées par eux ont souvent varié. Ainsi, l'île Juan de Nova a-t-elle été rattachée à la province de Tananarive par un arrêté en date du 21 novembre 1921¹⁰, puis à la province de

¹ Le décret du 6 juillet 1897 est ainsi rédigé, dans son article 1^{er} : "La colonie de Mayotte et les protectorats de la Grande-Comore, d'Anjouan et de Mohéli forment un groupe d'établissements coloniaux indépendants, placé sous l'autorité politique d'un administrateur des colonies, résidant à Mayotte, qui exerce également sa surveillance sur l'archipel des Glorieuses". Voir J.O.R.F., 10 juillet 1897, p. 3893.

² Voir J.O.R.F., 13 septembre 1899, p. 6144.

³ Voir J.O.R.F., 10 avril 1908, p. 2507.

⁴ Voir la loi "déclarant les îles d'Anjouan, de Mohéli et de la Grande-Comore colonies françaises" in J.O.R.F., samedi 3 août 1912, p. 6961.

⁵ Voir J.O.R.F., 26 février 1914, p. 1807.

⁶ Voir Rec. Dareste, 1929, Législation, p. 593.

⁷ Voir la loi 46-973 du 9 mai 1946, "tendant à accorder l'autonomie administrative et financière à l'archipel des Comores", in J.O.R.F., 10 mai 1946, p. 3973.

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

⁹ 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.

¹⁰ Voir Rec. Dareste, 1922, Législation, p. 955.

Maintirano par un arrêté du 14 mars 1930¹ et enfin au district de Nossi-Bé par un arrêté du 16 juin 1932². Pour sa part, l'île Europa a été rattachée à la province de Tananarive par l'arrêté précité du 21 novembre 1921³, puis à la province de Morombe par l'arrêté précité du 14 mars 1930⁴, au district de Nossi-Bé par l'arrêté précité du 16 juin 1932⁵ et enfin au district de Tuléar par un nouvel arrêté en date du 20 décembre 1949⁶. Les îlots Juan de Nova et Europa ont ainsi connu le même sort administratif de 1921 à 1930 et de 1932 à 1949. Pour être tout à fait complet, il convient enfin d'ajouter qu'aucun texte n'a réalisé l'intégration du récif submersible et inaccessible de Bassas da India dans une subdivision territoriale administrative de Madagascar, le besoin ne s'en faisant pas sentir.

Les gouverneurs en poste à Madagascar avaient pour mission principale d'aller périodiquement réaffirmer la souveraineté de la France sur chacun des îlots et d'accorder quelques rares concessions à des particuliers pour l'exploitation du coprah aux Glorieuses, du sisal à Europa et du guano à Juan de Nova tandis que les stations météorologiques permanentes installées sur la Grande Glorieuse, à Europa et à Juan de Nova dépendaient du Service météorologique français implanté à Tananarive. Jusqu'au décret méphistophélique du 1^{er} avril 1960, les services administratifs de Tananarive s'occupaient également des divers problèmes de droit du travail qui se posaient sur la plupart des îles Éparses⁷.

En dernière analyse, il faut bien admettre qu'après avoir consacré - par la loi d'annexion du 6 août 1896 - l'unité organique de Madagascar et des îles Éparses, la France a confirmé, d'une manière constante et à plusieurs reprises, jusqu'au vénérable et regrettable décret du 1^{er} avril 1960, cette unité sur le triple plan administratif, législatif et juridictionnel. À cet égard, le représentant de l'Algérie aux Nations unies pouvait conclure avec pertinence, le 28 novembre 1979, dans le cadre de la Commission politique spéciale : "Si les îles n'avaient pas appartenu politiquement, économiquement et juridiquement à Madagascar, la France ne serait certainement pas allée jusqu'à créer des liens artificiels entre lesdites îles et les subdivisions territoriales de la Grande Ile"⁸.

C'est dire, en d'autres termes, que les autorités politiques d'Antananarivo sont légitimement en droit de se prévaloir aujourd'hui de la pratique française uniforme pendant toute la période coloniale pour revendiquer les îles Éparses. Ainsi, le détachement des îles Éparses de Madagascar par le décret du 1^{er} avril 1960 est illogique. Mais il est aussi et surtout illicite (b).

b - L'excision des îles Éparses de la République de Madagascar est illicite

À Monrovia, le 19 juillet 1979, Christian Rémi RICHARD a affirmé que le préjudice que le décret français du 1^{er} avril 1960 fait subir à Madagascar, quant au plein exercice de sa

¹ Voir Rec. Dareste, 1931, Législation, p. 601.

² Voir *Journal officiel* de Madagascar et Dépendances, 25 juin 1932, p. 710.

³ Voir Rec. Dareste, 1922, Législation, p. 955.

⁴ Voir Rec. Dareste, 1931, Législation, p. 601.

⁵ Voir *Journal officiel* de Madagascar et Dépendances, 25 juin 1932, p. 710.

⁶ Voir *Journal officiel* de Madagascar et Dépendances, 31 décembre 1949, pp. 1831-1832.

⁷ Il existe un cimetière sur chaque îlot où reposent des travailleurs malgaches (à Europa et aux Glorieuses), mauriciens et seychellois (à Juan de Nova et aux Glorieuses) ainsi que deux colons français de souche européenne à Europa après un drame de la folie survenu le 1^{er} mars 1910.

⁸ Voir A/SPC/34/SR.38, p. 5.

souveraineté sur l'ensemble du territoire, est considérable. Le ministre malgache des Affaires étrangères précise qu'il est d'autant plus inadmissible que son pays était en droit de se prévaloir de la pratique constante de la France pendant la période coloniale - période qui va de 1896 à 1960 - en ce qui concerne l'appartenance de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India. Il a notamment déclaré :

"Si la succession d'États s'entend juridiquement d'une substitution d'un État à un autre, dans la souveraineté sur un territoire et dans la capacité de contracter des engagements internationaux, une des règles de base en matière de succession est que «les accessoires suivent le principe». Or, tel n'a pas été le cas entre Madagascar et la France en 1960. Le décret français du 1^{er} avril 1960 a privé Madagascar de sa souveraineté sur les Iles du Canal de Mozambique alors même que la France avait eu recours à cette règle au moment où elle avait pris possession de ces Iles en 1896"¹.

Ces propos ont été repris aux Nations unies le 27 novembre 1979 par Blaise RABETAFIKA. Pour le représentant malgache auprès de l'Organisation mondiale, les îles Éparses auraient dû en effet continuer à faire partie intégrante du territoire de la République de Madagascar après l'indépendance de ce pays, conformément aux principes généraux de la succession d'États. À l'occasion, ce représentant a insisté sur le fait qu'en détruisant l'unité organique de Madagascar, le décret français du 1^{er} avril 1960 viole de manière manifeste la règle de l'intégrité territoriale d'un pays colonial ou règle de *l'uti possidetis juris*².

Que faut-il alors penser du principe de l'intangibilité des frontières coloniales qui est invoqué de manière constante depuis 1972 par la République de Madagascar ? On peut d'abord rappeler avec Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU et Alain PELLET que ce "principe politique de délimitation... consiste à fixer la frontière en fonction des anciennes limites administratives internes à un État préexistant dont les nouveaux États accédant à l'indépendance sont issus"³. Il s'agit en fait du principe fondamental de *l'uti possidetis juris* - à l'origine simple coutume régionale latino-américaine - qui a permis de réaliser à partir de 1810 et tout au long du XIXe siècle l'émancipation des anciennes colonies espagnoles de l'Amérique centrale et méridionale dans le respect des limites administratives tracées unilatéralement dans ces contrées du Nouveau monde par un colonisateur européen : en l'espèce, le Royaume d'Espagne⁴. Le principe de *l'uti possidetis juris* visait ainsi à assurer le respect par les entités souveraines nouvelles des limites territoriales existantes au moment de leur accession à la pleine indépendance. En d'autres termes, son application emportait la transformation pure et simple des limites administratives établies par l'État espagnol en frontières internationales proprement dites au profit des nouveaux États indépendants hispano-américains.

Ainsi compris, le "principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation" mis en œuvre en Amérique hispanique de manière systématique dès le début du XIXe siècle est devenu, par la suite, une règle d'essence coutumière internationale à portée universelle incontestable. De fait, il a animé dans la seconde moitié du XXe siècle tous les mouvements de décolonisation sur le continent africain, en Asie, dans la Caraïbe et dans le Pacifique. Entre

¹ Voir la déclaration de Christian Rémi RICHARD in *Madagascar-Matin*, samedi 21 juillet 1979, p. 2.

² Voir A/SPC/34/SR.37, p. 4.

³ Voir DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2009, p. 520.

⁴ Voir notamment SALMON (J.), *Dictionnaire de Droit International Public*, Éditions BRUYLANT, Bruxelles, 2001, p. 1123. Ce précieux dictionnaire donne de *l'utis possidetis juris* - expression manifestement empruntée au droit romain - la définition suivante : "Règle de droit international née en Amérique latine et liée au phénomène de l'accession à l'indépendance des colonies, en vertu duquel les États nés de la décolonisation succèdent aux limites qui étaient les leurs quand ils étaient sous l'administration de l'État colonial (que ces limites aient alors été des frontières établies internationalement par des traités ou de simples limites administratives décidées unilatéralement par la métropole)".

temps, cette règle coutumière a été cristallisée ou "codifiée" dans la *Charte de la décolonisation* votée le 14 décembre 1960 par l'organe plénier de l'Organisation mondiale. L'article 6 de la Résolution 1514 (XV) dispose en effet ce qui suit : "Toute tentative visant à détruire partiellement ou totalement l'unité nationale et l'intégrité territoriale d'un pays est incompatible avec les buts et les principes de la Charte des Nations unies".

Faut-il enfin ajouter que la Charte constitutive de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), signée à Addis-Abeba le 25 mai 1963, n'a pas négligé le principe coutumier de *l'uti possidetis juris*. Elle l'a en effet évoqué dans son article 3 aux termes duquel les pays membres de l'OUA reconnaissent solennellement le principe du respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque État. De surcroît, la première session de la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement africains qui a suivi la création de l'OUA et qui s'est réunie au Caire a adopté, le 21 juillet 1964, la Résolution AGH/Res. 16 (I) dans laquelle il est impérativement décidé que "tous les États membres" de l'Organisation continentale africaine "s'engagent à respecter les frontières existantes au moment où ils ont accédé à l'indépendance". À ce sujet, il convient de souligner avec Denis ALLAND qu'une telle résolution a été votée par l'instance suprême de l'OUA "afin de stabiliser le continent africain au moment de sa décolonisation"¹.

En tant que norme de droit international général, le principe de *l'uti possidetis juris* a, par ailleurs, été confirmé à plusieurs reprises par la jurisprudence internationale, qu'elle soit arbitrale ou "judiciaire". En ce sens, on doit notamment mettre l'accent sur l'arrêt *transactionnel* rendu à l'unanimité le 22 décembre 1986 par une Chambre *ad hoc* de la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Différend frontalier* qui a opposé pour la première fois deux États francophones de l'Afrique subsaharienne : le Burkina Faso et la République du Mali. Après avoir souligné que le "but évident" du "principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation" est "d'éviter que l'indépendance et la stabilité des nouveaux États ne soient mises en danger par des luttes fratricides nées de la contestation des frontières à la suite du retrait de la puissance administrante"², la Chambre *ad hoc* - présidée par le Juge algérien Mohammed BEDJAOUI - a précisé son point de vue. Elle l'a fait en des termes qui ne prêtent à aucune équivoque : "C'est le besoin vital de stabilité pour survivre, se développer et consolider progressivement leur indépendance dans tous les domaines qui a amené les États africains à consentir au respect des frontières coloniales, et à en tenir compte dans l'interprétation du principe de l'autodétermination des peuples"³.

Le principe coutumier de *l'uti possidetis juris* a encore été appliqué dans le même sens par le Tribunal international permanent de La Haye - réuni une nouvelle fois en formation restreinte - à l'occasion du *Différend frontalier, terrestre, insulaire et maritime* qui a opposé deux États d'Amérique centrale (El Salvador et le Honduras) et permis, pour la première fois, l'intervention d'une troisième État latino-américain (le Nicaragua). Dans son arrêt gargantuesque de 268 pages rendu le 11 septembre 1992, la nouvelle Chambre *ad hoc* - alors présidée par le Juge brésilien José SETTE-CAMARA - a en effet déclaré sans restriction : "*L'uti possidetis juris* est par essence un principe rétroactif, qui transforme en frontières internationales des limites administratives conçues à l'origine à de tout autres fins"⁴.

Un tel principe a pour objectif principal d'assurer la stabilisation des frontières internationales et la sécurité juridique des nouveaux États dans la mesure où la grande diversité

¹ Voir ALLAND (D.), *Droit international public*, Éditions P.U.F., Paris, 2000, p. 676. Voir également LALONDE (S.), "Uti possidetis : its colonial past revisited", R.B.D.I., 2001/1, pp. 23-99.

² Voir *Rec. C.I.J.*, 1986, p. 565, paragraphe 20.

³ Voir *Rec. C.I.J.*, 1986, p. 567, paragraphe 25.

⁴ Voir *Rec. C.I.J.*, 1992, p. 388, paragraphe 43.

ethnique, sociale, linguistique et culturelle des populations dans les pays du Tiers Monde est en fait la conséquence d'une colonisation effectuée le plus souvent sur la base de découpages territoriaux arbitraires établis par des Puissances coloniales, généralement ignorantes de ces réalités ethniques, sociales, linguistiques et culturelles. Dès lors, si l'on veut éviter des drames comme ceux qui ont été constatés au Zaïre et au Nigeria lors des tentatives de sécession respectives du Katanga de 1960 à 1964 et du Biafra de 1967 à 1969 ou des troubles qui persistent en 2010 au Soudan et en Afrique noire, notamment au Congo (ex-Zaïre)¹, une seule voie est à suivre. Ainsi, pour Jean-François GUILHAUDIS, "l'extraordinaire diversité" des populations dans les États nouveaux "fait, dans ces pays, du respect de l'intangibilité des frontières et de l'interdiction de la sécession une question de vie ou de mort"². C'est dire une nouvelle fois avec la Cour de La Haye - dans son arrêt *Différend frontalier* du 22 décembre 1986 - que "le nouvel État accède à la souveraineté avec l'assiette et les limites territoriales qui lui sont laissées par l'État colonisateur"³.

Encore faut-il souligner qu'en droit international contemporain, le principe de *l'uti possidetis juris* a même le pas sur le principe d'autodétermination externe en cas de contradiction entre ces deux principes fondamentaux. Le remettre en cause pour tenir compte de la volonté de certaines minorités - comme c'est le cas par exemple à Mayotte par rapport à l'ensemble comorien - reviendrait à mettre à feu et à sang de manière quasi permanente de nombreuses régions d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et d'Océanie. Sa méconnaissance par la France en 1975 dans le canal de Mozambique est certainement à l'origine de l'interminable conflit franco-comorien sur l'île de Mayotte qui perdure et a même tendance à s'aggraver en ce début de XXI^e siècle⁴. Ne serait-il pas plus exact - en dernière analyse - de parler du "droit des entités coloniales à disposer d'elles-mêmes" plutôt que du "droit des peuples à disposer d'eux-mêmes" ?

Il convient enfin d'ajouter que le principe traditionnel et incontesté de *l'uti possidetis juris* n'est pas prêt de tomber en désuétude. Même si elle n'est pas toujours respectée ici et là, cette norme de droit international général a en effet vocation à s'appliquer dans le cas de sécession d'un État unitaire et en cas de dissolution d'un État fédéral, c'est-à-dire plus exactement hors du cadre géographique du continent africain et en dehors du contexte historique et classique de la décolonisation. C'est un fait qu'au cours de la décennie "90", elle a reçu une application magistrale en Europe orientale et dans la région des Balkans lors de la création de nouvelles entités pleinement souveraines au lendemain de l'effondrement de la Communauté internationale des États socialistes Est-européens à direction communiste en 1989, de la dissolution de la Yougoslavie et de l'implosion concomitante de l'Union soviétique en 1991.

De fait, la création de nouveaux États indépendants sur le continent européen - comme la Biélorussie, la Croatie, les États baltes (Estonie, Lettonie et Lituanie), la Macédoine, la Moldavie, la Slovénie, l'Ukraine entre 1991, la Bosnie-Herzégovine en 1992, puis le Monténégro en 2006 et enfin la République du Kosovo en 2008⁵ - a toujours été réalisée dans le respect du

¹ Voir notamment BRAECKMAN (C.), "Développement des infrastructures, contrats miniers et poids de la dette. Le Congo et ses amis chinois", *Le Monde diplomatique*, septembre 2009, p. 11.

² Voir GUILHAUDIS (J.-F.), *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Presses Universitaires de Grenoble (P.U.G.), 1976, p. 65.

³ Voir *Rec. C.I.J.*, 1986, p. 568, paragraphe 30.

⁴ Sur un plan général, il faut bien constater que le principe fondamental de la consultation des populations directement intéressées dans le cadre des limites coloniales n'a pas toujours été respecté par les Puissances administrantes. Dans la zone sud-ouest de l'océan Indien, par exemple, il a été mis en échec aux Comores par la France de manière manifeste en 1975. Voir notamment ORAISON (A.), "Nouvelles réflexions sur la conception française du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes à la lumière du «cas mahorais» (Les problèmes juridiques et politiques posés à Mayotte sur le plan interne et au niveau international après le vote de la loi organique du 21 février 2007)", *R.D.I.S.D.P.*, 2009/1, pp. 1-112.

⁵ Voir à ce sujet BALMOND (L.), "KOSOVO. Proclamation de l'indépendance, 17 février 2008", *Chronique des faits internationaux*, *R.G.D.I.P.*, 2008/2, pp. 400-402. Voir également WECKEL (Ph.), "Plaidoyer pour le processus

principe de l'intégrité territoriale des ex-Républiques fédérées. Il en est ainsi dans la mesure où les frontières internationales de ces nouveaux membres de la Communauté internationale coïncident avec les délimitations administratives qui existaient au moment de la désintégration des fédérations yougoslave et soviétique¹.

Après avoir ainsi présenté les argumentations juridiques respectives des gouvernements français et malgaches, que faut-il alors penser de la sempiternelle question posée au début de cette étude : à qui appartiennent les îles Éparses du canal de Mozambique *officiellement* et *nommément* rattachées aux Terres australes et antarctiques françaises par la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer" ? À qui appartiennent en droit ces résidus désertiques et quelque peu anachroniques d'une histoire coloniale désormais révolue ? À ce sujet, quelques réflexions terminales s'imposent sur l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India.

Réflexions terminales

Au terme de cette étude pluridisciplinaire, le différend franco-malgache sur les îles Éparses apparaît essentiellement comme le procès du décret français du 1^{er} avril 1960. Un faisceau d'indices démontre que les quatre îlots revendiqués par les gouvernements successifs de Madagascar à partir de 1972 ont bien été des territoires étatiques malgaches et plus précisément des dépendances du Royaume souverain de Madagascar jusqu'à son annexion par la France, le 6 août 1896. Il est évident qu'ils ont été, par la suite, des dépendances administratives de la Grande Ile jusqu'à l'entrée en vigueur du décret du 1^{er} avril 1960.

En réalisant le démembrement du territoire national malgache sans consultation préalable du peuple de Madagascar ou de ses représentants élus, le décret du 1^{er} avril 1960 déroge aux principes généraux de la succession d'États. On peut en effet mettre en doute la thèse française selon laquelle la République de Madagascar aurait acquiescé au démembrement de son territoire. Cette amputation lui a plutôt été imposée par la Puissance administrante à la veille de sa résurrection en tant qu'État souverain, le 26 juin 1960. Au demeurant, cette excision est loin de constituer un cas isolé dans l'histoire de la décolonisation. Dans la région de l'océan Indien, la Grande-Bretagne n'a pas agi différemment lorsqu'elle a détaché - en vertu d'un décret-loi du 8 novembre 1965 - l'archipel des Chagos (dont l'atoll de Diego Garcia) de sa colonie de l'île Maurice pour l'inclure à des fins stratégiques dans une nouvelle colonie de la Couronne britannique : le *British Indian Ocean Territory* (BIOT)².

d'indépendance du Kosovo. Réponse à Olivier CORTEN", R.G.D.I.P., 2009/2, pp. 257-271.

¹ Voir SAHOVIC (M.), "Le droit des peuples à l'autodétermination et la dissolution de la fédération de Yougoslavie", Mélanges en l'honneur de Nicolas VALTICOS, Droit et Justice, Éditions PÉDONE, Paris, 1999, pp. 189-196 et SHAW (M. N.), "The Heritage of States : the Principle of *Uti Possidetis Juris* Today", B.Y.B.I.L., 1996, pp. 75-154. Voir également NESI (G.), "L'*uti possidetis* hors du contexte de la décolonisation : le cas de l'Europe", A.F.D.I., 1998, pp. 1-23. Bien entendu, on ne saurait généraliser. D'abord, le principe coutumier de l'*uti possidetis juris* n'est certainement pas une norme de *jus cogens* ou norme impérative du droit international général. C'est dire qu'il ne crée pas des obligations rayonnant *erga omnes*. Ensuite, ce principe n'est pas apte à résoudre toutes les questions de délimitation territoriale qui peuvent surgir entre les États nouvellement indépendants. À l'occasion, on peut faire - avec Giuseppe NESI - une remarque fort intéressante. La voici : "Rien n'empêche, évidemment, les États directement intéressés de décider, d'un *commun accord*, de déroger à l'*uti possidetis juris* et de déterminer les frontières respectives à travers un accord en utilisant des normes différentes ou même des critères particuliers de délimitation" (précité, p. 8).

² Voir ORAISON (A.), Les avatars du B.I.O.T. (*British Indian Ocean Territory*). Le processus de l'implantation militaire américaine à Diego Garcia", A.P.O.I., 1979, Volume VI, pp. 177-209. Voir également 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.

Replacée dans un contexte général, la question relative au statut international des îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India ne contribue pas à simplifier la géopolitique dans la zone sud-ouest de l'océan Indien où la France est accusée de poursuivre une politique néocolonialiste non seulement sur les îles Éparses du canal de Mozambique mais aussi à Mayotte et sur le récif de Tromelin. De surcroît, au-delà de son aspect territorial, le différend franco-malgache est le type même de conflit suscité par l'émergence d'un nouveau droit international coutumier de la mer. Un des enjeux principaux du litige demeure en effet l'appropriation des ressources biologiques et des réserves minières, pétrolières et gazières - potentielles ou réelles - d'une vaste zone maritime de cette partie du monde. Enfin, dans la mesure où *l'autoroute des hydrocarbures* - élément fondamental de la sécurité du camp occidental - demeure toujours "en liberté surveillée" en ce début de XXI^e siècle, il est à craindre que la "chasse aux îles" par les grandes Puissances nucléaires et maritimes comme par les États riverains de l'océan Indien ne se poursuive pour des raisons autant économiques que stratégiques et politiques pendant une longue période. C'est dire que cette région du monde est toujours dans un "temps de crise prolongée".

Pour sa part, il est évident que la France n'entend pas brader la moindre parcelle de son territoire national, fut-elle dérisoire comme peuvent l'être les îles Éparses. De fait, elle garde présent à l'esprit la double préoccupation de la pérennité de sa présence dans la région de l'océan Indien occidental et du développement des relations amicales avec l'ensemble des pays souverains de cette région et tout particulièrement avec l'État malgache. En réponse à une question écrite posée Michel DEBRÉ le 4 avril 1983, le Quai d'Orsay s'est prononcé résolument en ce sens le 26 juin suivant et cette position est restée intangible jusqu'à aujourd'hui. La voici exprimée en une phrase : "Le Gouvernement entend poursuivre la politique engagée et qui vise principalement, d'une part, au maintien de la sécurité et de la stabilité de l'océan Indien et, d'autre part, au rayonnement de la présence française dans cette région"¹.

Si la France s'en tient à la thèse de l'occupation effective de territoires sans maître depuis la fin du XIX^e siècle, la République malgache, de son côté, ne prétend à aucune hégémonie dans cette "zone de convoitise" qu'est la zone sud-ouest de l'océan Indien. Elle n'en a d'ailleurs pas les moyens économiques, financiers et militaires². Mais son exigence rigoureuse du respect de l'intégrité territoriale - à commencer par la sienne - la conduit à évoquer la "décolonisation imparfaite" de son territoire en contestant la présence française sur les îles Éparses du canal de Mozambique et à les revendiquer. De fait, la demande de rétrocession des îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India a été une constante des initiatives malgaches au cours des dernières décennies et elle a été pratiquement commune à tous les gouvernements qui se sont succédé à Antananarivo depuis la première revendication officielle des îlots qui remonte à 1972.

Certes, le différend franco-malgache sur les îles Éparses a été mis entre parenthèses par le Président malgache Marc RAVALOMANANA pour des raisons d'opportunité pendant toute la durée de sa mandature commencée en 2002 et interrompue par un coup d'État en 2009. Mais il a vocation à être réactivé à tout moment dès lors que Madagascar peut toujours invoquer le droit international public coutumier de la décolonisation avec le soutien unanime et indéfectible de la Communauté internationale.

C'est dire en d'autres termes que le conflit territorial franco-malgache subsiste sur le plan juridique et risque d'affecter, à la longue, les relations entre les deux pays. Près de quatre

¹ Voir J.O.R.F., Déb. Parl., Ass. Nat., 27 juin 1983, p. 2884.

² Dans l'immédiat, par exemple, le Gouvernement de Paris devrait, dans un geste d'apaisement, retirer ses légionnaires des îles Glorieuses et ses parachutistes des îles Juan de Nova et Europa afin de rompre l'encerclement psychologique de la Grande Ile par l'armée française. Il devrait également s'engager à assurer la neutralisation intégrale des îles Éparses. Une telle mesure pourrait s'inscrire dans le cadre d'un traité confirmant solennellement la liberté de navigation dans le canal de Mozambique.

décennies après son émergence officielle, le moment ne serait-il pas venu de sortir de l'impasse ? Le devoir principal et même prioritaire des membres des Nations unies n'est-il pas de rechercher une solution juste et équitable à leurs litiges par des moyens pacifiques, conformément aux principes posés par la Charte de San Francisco ?

Le changement brutal de régime intervenu à Antananarivo le 17 mars 2009 qui a eu lieu sous la pression de la rue n'a pas sérieusement affecté le fonctionnement de la coopération franco-malgache¹. Dès lors, l'arrivée au pouvoir d'Andry RAJOELINA pourrait peut-être favoriser la recherche d'une solution durable de nature à satisfaire chacune des deux Parties concernées. Pour "désamorcer les charges explosives" que renferment les îlots dispersés dans la banlieue de Madagascar et éviter le renouvellement des affrontements de type Malouines, pourquoi ne pas recourir à la *négociation diplomatique* qui est un mode élémentaire de règlement pacifique des différends internationaux, assurément le plus ancien et l'un des plus fréquemment employés ? Engagée de bonne foi par les États directement en litige et aussi longtemps que nécessaire, la négociation est de nature à déboucher sur un résultat juste et équitable². Par ailleurs, les tortues marines de l'espèce *chelonina mydas* et les stations d'observation météorologiques qui cohabitent depuis plusieurs décennies sur la Grande Glorieuse, à Juan de Nova et à Europa sont objectivement plus faciles à négocier que l'imposante base militaire aéronavale installée par les États-Unis sur la plateforme de Diego Garcia dans le bassin central de l'océan Indien. Compte tenu de ces diverses coordonnées paramétriques, il est permis de penser que la France et Madagascar sauront trouver une issue honorable dans la seule querelle qui les oppose durablement depuis 1972. Mais laquelle ?

Sans doute, la solution la plus radicale qui consiste pour la France à céder purement et simplement les îles Éparses à l'État malgache n'est-elle pas réaliste compte tenu du double enjeu stratégique et économique que représente l'ensemble de la région de l'océan Indien pour les grandes Puissances maritimes et nucléaires comme pour les pays riverains. Pour sa part, la France déclare s'en tenir au principe traditionnel de la pérennité de sa présence dans l'océan Indien occidental. Son objectif est bien de se maintenir sur toutes ses dépendances insulaires de cette partie du monde et notamment sur les îles Éparses dès lors qu'elle peut se prévaloir de titres juridiques divers et solides³. Mais cela ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas de terrain d'entente entre les Gouvernements de Paris et d'Antananarivo.

La France ne pourrait-elle pas trouver avec l'État malgache une réponse originale aux diverses questions concernant les îles Éparses en lui proposant, *sinon l'établissement d'un condominium franco-malgache sur ces îlots*, du moins une exploitation en commun des richesses de leurs vastes zones économiques exclusives respectives ? La mise en œuvre d'une telle solution

¹ Voir à ce sujet BALMOND (L.), "Madagascar. Incertitudes suscitées par le coup d'État de mars 2009", *Chronique des faits internationaux*, R.G.D.I.P., 2009/2, pp. 413-415. Voir également HERVIEU (S.), "À Madagascar, les factions politiques rivales concluent un accord sur le partage du pouvoir", *Le Monde*, jeudi 8 octobre 2009, p. 7.

² Concernant le fondement, les fonctions, les modalités et la portée de la négociation diplomatique en matière de règlement des différends internationaux, voir DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2009, pp. 924-927.

³ La France doit aussi tenir compte du point de vue récurrent des partis politiques du département de La Réunion et de son opinion publique qui sont profondément attachés au *statu quo* dans la zone sud-ouest de l'océan Indien et plus précisément au maintien des îles Éparses du canal de Mozambique et du récif de Tromelin - respectivement revendiqués par Madagascar et par Maurice - au sein de la République française. Dans le passé, c'est notamment le cas du Rassemblement des Démocrates pour l'Avenir de La Réunion (RADAR) qui déclare en 1985 : "Le RADAR tient à rappeler à ces beaux soupirants que La Réunion existe et qu'il ne faut pas espérer lui voler ses îles lointaines qui, en cas d'indépendance forcée, constitueraient pour elle des réserves pour la pêche, l'aquaculture, etc ...". Voir *Le Journal de l'île de La Réunion*, mercredi 23 janvier 1985, p. 5. Pour des propos analogues mais beaucoup plus récents, 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.), "Le Parlement mauricien adopte une nouvelle loi sur ses espaces maritimes. Tromelin restera-t-elle française ?", *Le Journal de l'île de La Réunion*, jeudi 24 février 2005, pp. 10-11.

pourrait être de nature à renforcer la solidarité inter-îles sur le plan économique et à éliminer à l'avenir tout contentieux territorial dans la zone sud-ouest de l'océan Indien. Par ailleurs, on sait qu'une coopération importante est déjà inscrite dans les faits. Installées par la France sur l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova et Europa à la demande de l'OMM, les stations météorologiques fournissent, sans compensation financière, des renseignements techniques permanents à l'État malgache depuis plusieurs décennies. Dès lors, pourquoi ne pas étendre une coopération qui a manifestement fait ses preuves à la recherche océanographique, à la pêche hauturière, à la protection de l'environnement du milieu terrestre et marin et, à plus long terme, à l'exploitation des ressources minérales et énergétiques des grands fonds océaniques ?

Une proposition en ce sens avait précisément été faite par la France, dès 1982¹. À l'époque où il était ministre de la Coopération et du développement, Jean-Pierre COT avait ainsi déclaré : "Il nous faut dépasser les problèmes de souveraineté, de territorialité, pour réfléchir en termes de mise en valeur, en termes de prospérité commune et partage des richesses de l'océan Indien"². En réponse à une question posée par le sénateur Henri GOETSCHY, Georges LEMOINE a fait une déclaration en tous points analogue, le 5 juin 1985, en sa qualité de ministre des départements et des territoires d'outre-mer³. À cet égard, le professeur Jean CHARPENTIER résumait - dès 1983 - cette évolution remarquable en déclarant que, depuis quelques années et face aux revendications qui pèsent sur les îles Éparses et sur le récif de Tromelin, la position de la France "consiste à estomper, autant que faire se peut, la problématique de la souveraineté qui cristallise les oppositions, derrière celle de la coopération"⁴.

Au lendemain de sa visite officielle en France les 25 et 26 mars 1985, en qualité de Premier ministre mauricien, Anerood JUGNAUTH a pour sa part révélé à la presse de son pays qu'il avait pu obtenir du Gouvernement de Paris que le récif de Tromelin soit conjointement exploité par les deux pays intéressés. Il a précisé que la France et Maurice avaient décidé de mettre sur pied une commission mixte *ad hoc* pour étudier la question⁵. Une solution analogue avait été envisagée, à la même époque, pour la gestion des îles Éparses du canal de Mozambique en partenariat avec les responsables de la Grande Ile. Cinq ans plus tard, ces projets ont été effectivement confirmés par le Président de la République française - à l'époque François MITTERRAND - lors de ses visites officielles à Madagascar et à Maurice en juin 1990⁶.

C'est donc dans le cadre d'une stratégie patiemment élaborée depuis le début de la décennie "80" par le Gouvernement français et par la suite expressément agréée par les gouvernements malgache et mauricien qu'il faut comprendre la décision spectaculaire prise 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 (La Réunion) sous la présidence de Jacques CHIRAC.

¹ Une proposition voisine que l'on peut qualifier d'avant-garde avait déjà été adoptée - à l'initiative du Front National de la Révolution Malgache - par la première Conférence des partis et organisations progressistes des îles du sud-ouest de l'océan Indien, réunie à Victoria du 27 au 29 avril 1978. Après avoir demandé, dans une Résolution n° 2 - sur le thème "Politique et Stratégie" - "le respect de la souveraineté de Madagascar sur les îles de Bassas da India, Europa, Juan de Nova et de l'archipel des Glorieuses", la Conférence avait décidé : "Ces îles devront continuer à assurer leur rôle de veille météorologique permanente et d'alerte cyclonique pour toutes les autres îles du sud-ouest de l'océan Indien... L'exploitation concertée des richesses de la mer dans la zone économique de ces îles sera réalisée au bénéfice du développement de toutes les îles du sud-ouest de l'océan Indien". Voir à ce sujet RATOSONARIVO (R.), "La Conférence de Mahé (Seychelles)", Océan Indien Actuel, mai-juin 1978, p. 18.

² Voir l'interview intégrale de Jean-Pierre COT in *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 27 août 1982, p. 33.

³ Voir J.O.R.F., Déb. Parl., Sénat, 6 juin 1985, p. 1059.

⁴ Voir CHARPENTIER (J.), "Pratique Française du Droit International", A.F.D.I., 1983, p. 930.

⁵ Voir *L'Express* (quotidien de l'île Maurice), 6 avril 1985, p. 32.

⁶ Voir CHARPENTIER (J.), "Pratique Française du Droit International", A.F.D.I., 1990, p. 1094. Voir également *Revue de l'Océan Indien*, juillet 1990, numéro 105, pp. 6-7.

Le communiqué officiel qui ponctue le vendredi 3 décembre 1999 cette importante réunion de la COI s'est en effet prononcé - avec l'accord formel du Président de la République française - sur le principe d'une "cogestion" du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India par la France et les deux États revendicateurs : *nommément* Madagascar et Maurice. Il est toutefois rédigé en des termes sibyllins qui peuvent donner lieu à des interprétations divergentes. 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 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"¹.

Cette solution éminemment politique n'avait pas été reprise lors du troisième sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des pays membres de la COI qui s'est tenu à Antananarivo le vendredi 22 juillet 2005². Que faut-il alors penser d'une telle initiative qui vient toutefois d'être relancée avec succès par la France le 10 juin 2008 en ce qui concerne le récif de Tromelin à l'occasion d'une visite officielle à Paris du Premier ministre mauricien, Navinchandra RAMGOOLAM³ ? Un accord-cadre franco-mauricien en date du 7 juin 2010 a en effet été conclu pour une période initiale de cinq ans. Renouvelable par tacite reconduction, cet engagement international peut être qualifié d'historique dans la mesure où il entérine un concept original de coopération dans la zone sud-ouest de l'océan Indien et établit un partenariat entre la France et Maurice afin d'atteindre des objectifs ciblés. Concrètement, l'accord-cadre est accompagné de trois conventions techniques qui prévoient une *gestion commune* franco-mauricienne du récif de Tromelin proprement dit et de ses espaces maritimes environnants dans le domaine économique de la pêche hauturière, dans celui de la protection environnementale et en matière de recherche archéologique⁴.

Dès lors, ce concept de cogestion dont bénéficie aujourd'hui Maurice ne pourrait-il pas faire "tache d'huile" et être étendu au profit de Madagascar qui revendique les îles Éparses du canal de Mozambique depuis 1972 ? En vérité, si *cogestion* de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India il doit un jour y avoir, celle-ci ne devrait également porter que sur des points précis qui tiennent compte notamment de leur localisation stratégique. À cet égard, une double précision s'impose.

¹ Voir DUPUIS (A.), "Cogestion des îles Éparses. Les gesticulations dérisoires de la COI", *Le Journal de l'île de La Réunion*, vendredi 10 décembre 1999, p. 20.

² Voir QUÉGUINER (Th.), "Troisième sommet des chefs d'État hier à Madagascar. La COI en quête de dynamisme", *Le Journal de l'île de La Réunion*, samedi 23 juillet 2005, p. 12. Voir également 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. La question de l'avenir des îles Éparses n'a pas davantage été évoquée lors de la rencontre entre Nicolas SARKOZY et Marc RAVALOMANANA à l'Élysée, le samedi 12 avril 2008. Les deux Présidents n'ont abordé que les questions économiques concernant les deux pays. Voir *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 15 avril 2008, p. 15.

³ Voir article anonyme, "Maurice. Une initiative de SARKOZY. La France propose la cogestion de Tromelin", *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 11 juin 2008, p. 58. Voir également ORAISON (A.), "À propos de l'idée de «cogestion» du récif de Tromelin par la France et Maurice : un vieux «serpent de mer» qui refait surface", *Témoignages*, jeudi 25 septembre 2008, pp. 10-11.

⁴ Voir BANC (F.), "Maurice. Signature d'un accord avec la France sur Tromelin. L'île de la coopération", *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 8 juin 2010, p. 16 et DUPUIS (A.), "Maurice et la France vont cogérer Tromelin", *Le Journal de l'île de La Réunion*, mardi 8 juin 2010, p. 18. Pour la critique du traité, voir ORAISON (A.), "Une décision qui pourrait produire de profonds bouleversements. Cogestion de Tromelin : un accord critiqué", *Témoignages*, lundi 14 juin 2010, pp. 8-9.

D'abord, cette cogestion ne saurait avoir un impact sur le plan économique - à l'exception peut-être de la pêche aux thonidés¹ - puisque la plupart de ces îlots ont déjà été classés en réserve naturelle intégrale depuis 1975 et doivent logiquement le rester dans l'intérêt bien compris de la Communauté internationale². Ensuite, tout doit être mis en œuvre pour protéger des écosystèmes à la fois uniques et fragiles, existants de surcroît sur des territoires relativement restreints. Par voie de conséquence, la "cogestion" des îles Éparses doit s'inscrire dans le cadre d'une politique globale de sauvegarde de la région de l'océan Indien occidental³. Concrètement, cette politique doit concerner la recherche océanographique, la protection des espèces animales et végétales de la ZEE entourant les îlots lorsqu'elles sont menacées d'extinction ainsi que la répression de la chasse et de la pêche illégales. Mais elle doit encore concerner la lutte contre l'immigration clandestine, la prévention des attentats terroristes et des actes de piraterie, la sécurité de la navigation maritime dans le canal de Mozambique - l'ancienne "Route des Épices" reconvertie en *autoroute des matières premières 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'hydrocarbures⁴.

Si en dernière analyse la gestion commune des îles Éparses du canal de Mozambique par la France et Madagascar se révèle impossible à mettre en œuvre ou si elle est rejetée par l'une ou l'autre des Parties concernées, une ultime solution de compromis peut être envisagée. Elle pourrait consister dans la reconnaissance par le Gouvernement de Paris d'un *droit de préférence* au profit des autorités malgaches dans l'hypothèse où la France déciderait de renoncer à sa souveraineté sur la totalité des îles Éparses ou sur certaines d'entre elles seulement⁵. Il semble

¹ Voir l'arrêté n° 2010-20 du 22 mars 2010, "modifiant l'arrêté n° 2008-154 du 17 décembre 2008, prescrivant les règles encadrant l'exercice de la pêche aux thons et autres poissons pélagiques autorisée dans les zones économiques exclusives des îles Éparses (Glorieuses, Juan de Nova, Bassas da India, Europa, Tromelin)", in *Journal officiel* des TAAF, 31 mars 2010, n° 45, pp. 15-16.

² Les îles Éparses du canal de Mozambique et le récif de Tromelin ont certainement vocation à être inscrits au "patrimoine mondial naturel et culturel" de l'humanité 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. Ces îlots pourraient en effet se voir attribuer au plan international la qualité de sanctuaires inviolables présentant "une valeur universelle exceptionnelle du point de vue esthétique ou scientifique" dans la mesure où ils abritent de nombreuses colonies d'oiseaux marins lors des périodes de reproduction ainsi que les tortues marines de l'espèce *chelonina mydas*. Ils pourraient alors rejoindre dans la région de l'océan Indien occidental 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 "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 célèbres cocos de mer ou "cocos-fesses". Dans l'hypothèse où ce label prestigieux et sélectif leur serait accordé, les îlots français continueraient évidemment à être administrés en tant que "réserve naturelle" par une autorité administrative nationale. Mais ils le seraient alors sous le contrôle d'une instance internationale à autorité incontestable : le *Comité du patrimoine mondial*. Il est certain qu'une telle inscription des îles Éparses au patrimoine mondial naturel et culturel de l'UNESCO aurait alors des incidences non négligeables en matière de géopolitique dans la région de l'océan Indien. Elle aurait pour effet de rendre moins virulentes - sinon dépourvues d'intérêt pratique - les revendications des autorités politiques malgaches et mauriciennes sur ces terres exceptionnelles. Voir notamment DUPUIS (A.), "Faire des îles Éparses un patrimoine mondial naturel", *Le Journal de l'île de La Réunion*, vendredi 7 mars 2003, p. 15. Voir également 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 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.

⁴ Cette conception écologique que l'on peut encore qualifier de *conservationniste* en matière de "cogestion des îles Éparses" n'est pas le fruit d'une cogitation doctrinale. Elle a en effet été exprimée à plusieurs reprises par des instances officielles et notamment par le Conseil des îles Éparses dans sa séance du 29 décembre 1999 (document rédigé le 3 janvier 2000 mais non publié). 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 du 7 avril 2008, "instituant une taxe de séjour dans le district des îles Éparses des Terres australes et antarctiques françaises", in *Journal officiel* des TAAF, 30 juin 2008, n° 38, p. 12.

⁵ Voir notamment BASDEVANT (J.), *Dictionnaire de la terminologie du droit international*, Éditions SIREY, Paris, 1960,

qu'une telle solution ait déjà été proposée vainement au Gouvernement de Paris par les responsables de la première République malgache - dès 1960 - à l'égard de l'ensemble des îles Éparses du canal de Mozambique et du récif de Tromelin¹.

Cependant, il n'est nullement certain que le Gouvernement d'Antananarivo puisse à l'avenir se contenter d'une telle solution qui ne dépendrait toujours - il faut le souligner - que du bon vouloir du Gouvernement de Paris. Comment alors sortir de cet interminable imbroglio juridique dans l'hypothèse où les deux Parties concernées sont évidemment de bonne foi avec le désir d'aboutir à un résultat concret et juste ?

À terme, la solution qui nous paraît la plus rationnelle mais qui est aussi la plus radicale en droit réside dans le recours au règlement juridictionnel des différends internationaux pour déterminer à qui appartiennent réellement les îles Éparses du canal de Mozambique. Cette ultime solution serait évidemment compatible avec les principes généraux posés dans la Charte de San Francisco du 26 juin 1945 et réaffirmés à plusieurs reprises par l'Assemblée générale des Nations unies. En ce sens, on peut mentionner la Résolution 2625 (XXV) adoptée par l'organe plénier de l'Organisation mondiale le 24 octobre 1970. Contenant la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États, conformément à la Charte des Nations unies*, ce texte dispose en termes péremptoirs : "Tous les États doivent régler leurs différends internationaux avec d'autres États par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger"².

Certes, l'hypothèse d'un règlement du contentieux territorial franco-malgache sur l'archipel des Glorieuses et les îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India par une instance juridictionnelle internationale quelconque - qu'elle soit arbitrale ou "judiciaire" - a bien été envisagée par le Gouvernement d'Antananarivo dès la fin de la décennie "70". Bien que souhaitable, cette forme d'internationalisation du conflit franco-malgache nous paraît toutefois jusqu'à nouvel ordre fort peu probable parce que la France l'a toujours rejetée. À ce sujet, plusieurs observations complémentaires peuvent être formulées.

En premier lieu, il faut savoir que c'est un principe général de droit international coutumier bien établi que nul État indépendant ne peut être traîné devant le prétoire international sans son consentement³. Le principe fondamental selon lequel le règlement juridictionnel des querelles interétatiques a un caractère purement facultatif et ne dépend que des "souveraines volontés étatiques" a été reconnu et énoncé très tôt par les juridictions internationales arbitrales, dès le XIXe siècle. Par la suite, ce principe a été confirmé tout au long du XXe siècle par les

p. 230. Ce dictionnaire définit le "droit de préférence" en des termes lapidaires de la manière suivante : "Droit accordé par un État à un autre d'obtenir la cession d'un territoire dans le cas où le premier État déciderait de le céder".

¹ Le Gouvernement malgache avait plus exactement envisagé qu'au cas où la France renoncerait à l'exercice de sa souveraineté sur les îles Éparses, un *droit de préférence* lui soit consenti ou, plus exactement, que le Gouvernement français l'informe en priorité de toute modification qui pourrait être apportée au statut des îlots. Voici le contenu de cette proposition : "Il suffirait alors - comme le révèle une note non datée du ministère des Affaires étrangères - qu'un navire malgache ou un détachement malgache transporté par avion prenne possession des terres au nom du Gouvernement malgache pour que la souveraineté de Madagascar soit reconnue sur le plan international". Mais cette proposition n'a jamais rencontré d'écho favorable auprès de la France. Voir à ce sujet BARDONNET (D.), *La succession d'État à Madagascar*, Éditions L.G.D.J., Paris, 1970, p. 342, note 94.

² Voir le contenu intégral de la Résolution 2625, contenant la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre États, conformément à la Charte des Nations unies*, in DUPUY (P.-M.), *Les grands textes de droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, pp. 89-98 et notamment p. 94.

³ Sur les modes juridictionnels de règlement des litiges internationaux, voir DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2009, pp. 957-1023 et DUPUY (P.-M.), *Droit international public*, Éditions DALLOZ, Paris, 2008, pp. 601-630.

deux Cours qui se sont succédé dans la grande salle de justice du Palais de la Paix à La Haye et d'abord par la Cour permanente de Justice internationale dans un avis consultatif *précurseur* rendu le 23 juillet 1923 à propos de l'affaire du *Statut de la Carélie orientale*. En tant qu'organe judiciaire principal de la Société des Nations, la première Cour de La Haye déclare en effet dans un *dictum* particulièrement bien frappé et qui, par la suite, n'a jamais été démenti : "Il est bien établi en droit international qu'aucun État ne saurait être obligé de soumettre ses différends avec les autres États soit à la médiation, soit à l'arbitrage, soit enfin à n'importe quel procédé de solution pacifique, sans son consentement"¹. C'est dire avec la doctrine des publicistes les plus qualifiés et notamment avec Patrick DAILLIER, Mathias FORTEAU et Alain PELLET, qu'à la différence de la situation des individus devant les tribunaux internes, "les États ne sont soumis à la juridiction de la Cour pour un litige donné que *pour autant qu'ils y consentent*"².

C'est par ailleurs un autre constat que les États hésitent à faire trancher leurs contentieux territoriaux par une instance tierce, si prestigieuse soit-elle, parce qu'ils ne veulent jamais courir le risque de perdre leur procès, notamment dans des domaines qui mettent en jeu ce qu'ils appellent leur "honneur" ou leurs "intérêts vitaux". De fait, les cas d'*adjudication* d'un territoire étatique disputé entre deux États par une juridiction internationale occasionnelle ou permanente sont plutôt rares. Certes, il est possible de citer un cas exemplaire survenu au cours de la décennie "90". Il concerne la "bande d'Aouzou" qui avait été placée à l'origine sous la souveraineté de la République du Tchad en vertu d'un Traité d'amitié et de bon voisinage conclu le 10 août 1955 entre la République française et le Royaume-Uni de Libye qui venait d'accéder à l'indépendance. Occupée par la force en 1973, puis purement et simplement annexée par les Libyens l'année suivante, elle a fait l'objet d'un contentieux entre le Tchad et la Libye qui a été tranché à une très large majorité - "par seize voix contre une" - en faveur du Tchad par la formation plénière de la Cour internationale de Justice, alors présidée par Sir Robert JENNINGS, dans un arrêt *Différend territorial* en date du 3 février 1994³. Mais il faut bien reconnaître que ce vaste territoire saharien désertique était dépourvu de populations humaines autochtones ou sédentaires et ne présentait aucun intérêt économique pour la Libye.

Dans ce contexte et en ayant conscience d'être en opposition avec l'ensemble de la Communauté internationale sur son interprétation bien singulière du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou droit des peuples à l'autodétermination et à l'indépendance, la France - qui n'est d'ailleurs plus liée par la déclaration unilatérale et facultative de juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice depuis le 10 janvier 1974⁴ - exclut jusqu'à nouvel ordre la voie juridictionnelle pour régler le sort des îles Éparses du canal de Mozambique. Elle est en effet convaincue qu'elle serait automatiquement condamnée par un tribunal international - arbitral ou "judiciaire" - qui ne pourrait qu'appliquer en l'espèce le droit international coutumier de la décolonisation forgé par l'ensemble des États du Tiers Monde dans la seconde moitié du XXe siècle et non la conception spécifique que le Gouvernement de Paris a de la mise en œuvre du droit d'autodétermination externe depuis sa décision contestable qui a consisté à détacher de manière autoritaire les îles Éparses de Madagascar par le décret du 1^{er} avril 1960.

Sans lire l'avenir dans le marc de café ou dans les boules de cristal, on peut donc raisonnablement penser que la position de la France sur ce point précis restera pendant

¹ Voir *Rec. C.P.J.I.*, Série B, n° 5, p. 27.

² Voir DAILLIER (P.), FORTEAU (M.) et PELLET (A.), *Droit International Public*, Éditions L.G.D.J., Paris, 2009, p. 992.

³ Voir *Rec. C.I.J.*, 1994, pp. 6-41 et notamment p. 40, paragraphe 77. Pour le commentaire de cette décision de justice exemplaire, voir KOHEN (M.), "Le règlement des différends territoriaux à la lumière de l'arrêt de la C.I.J. dans l'affaire Libye/Tchad", *R.G.D.I.P.*, 1995/2, pp. 301-334.

⁴ Voir CHARPENTIER (J.), "Retrait de la déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la C.I.J." in *Pratique française du droit international*, A.F.D.I., 1974, pp. 1052-1504.

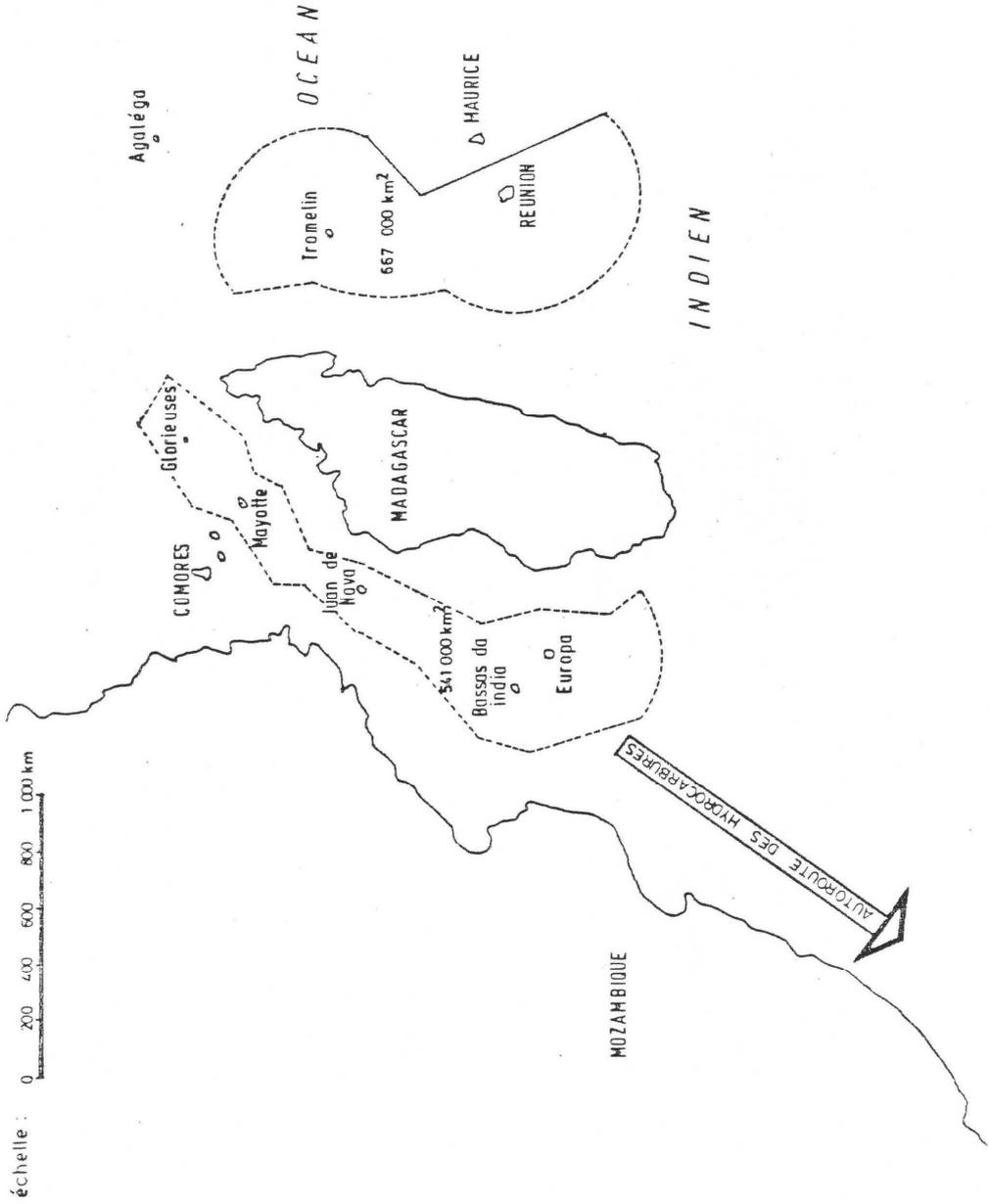
longtemps encore immarcescible. Le Gouvernement de Paris n'acceptera pas, en d'autres termes, que le différend territorial qui l'oppose officiellement depuis 1972 à Madagascar à propos des îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India - désormais *nommément* rattachées aux Terres australes et antarctiques françaises en vertu de la loi ordinaire du 21 février 2007 - soit tranché par une quelconque instance juridictionnelle internationale.

Ainsi, le vieux contentieux franco-malgache sur les îles Éparses du canal de Mozambique a fort peu de chance d'être débattu dans la grande salle de justice du Palais de la Paix à La Haye. Sur un plan plus général, une autre remarque s'impose. Bien qu'il ait été mis en sourdine par les autorités malgaches depuis 2003 pour des raisons d'opportunité pratique, ce litige qui porte sur les derniers "résidus" de l'Empire colonial français dans la zone sud-ouest de l'océan Indien fera encore sûrement parler de lui dans les années à venir. C'est dire que nous devons toujours rester à l'écoute des îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India ancrées dans le canal de Mozambique, "la route des cyclones et des grands pétroliers".

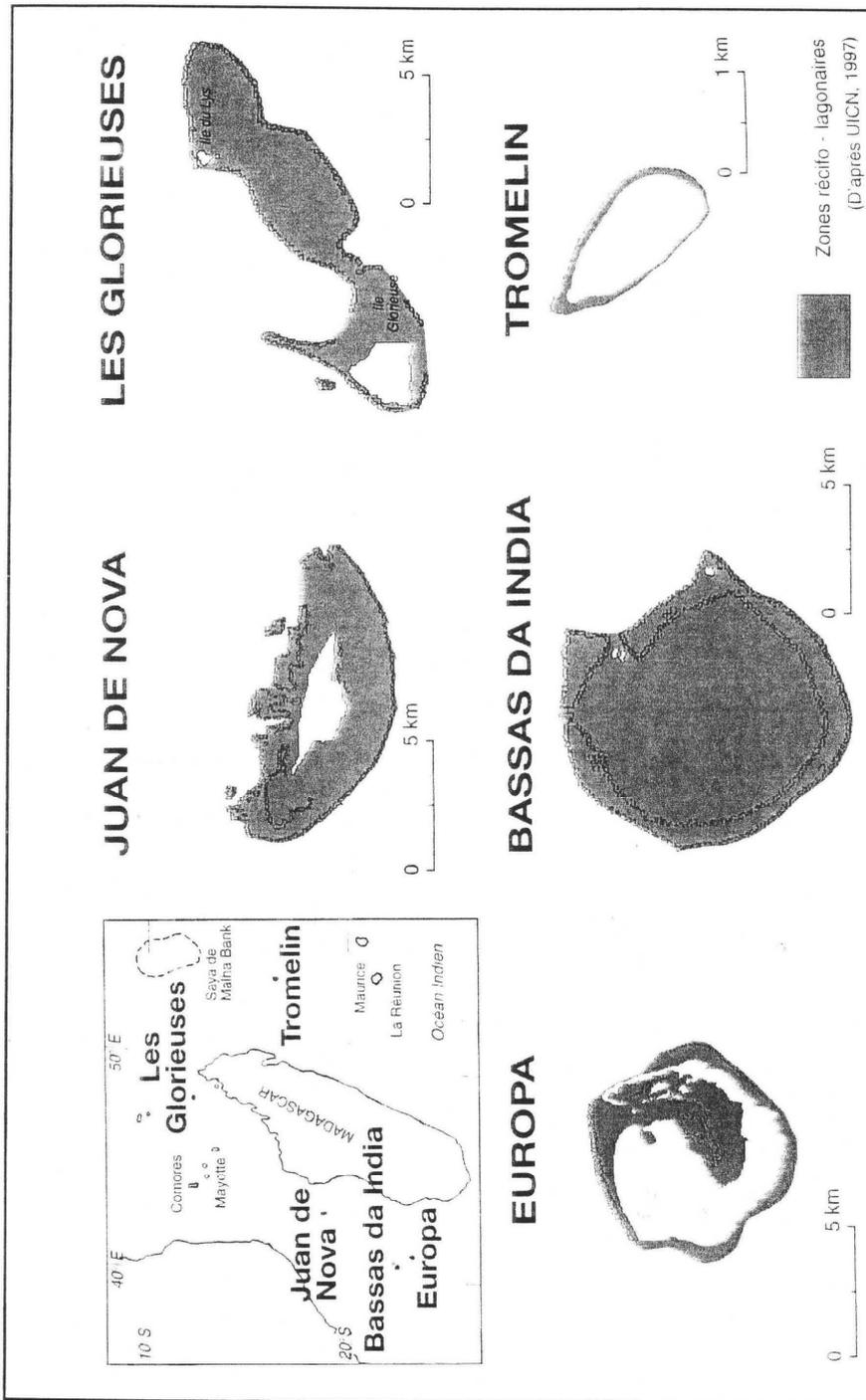
Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion, le vendredi 2 juillet 2010.

Annexe I

— Schéma de la zone économique exclusive française dans la région sud-ouest de l'océan Indien d'après la méthode de la ligne médiane.



Annexe II



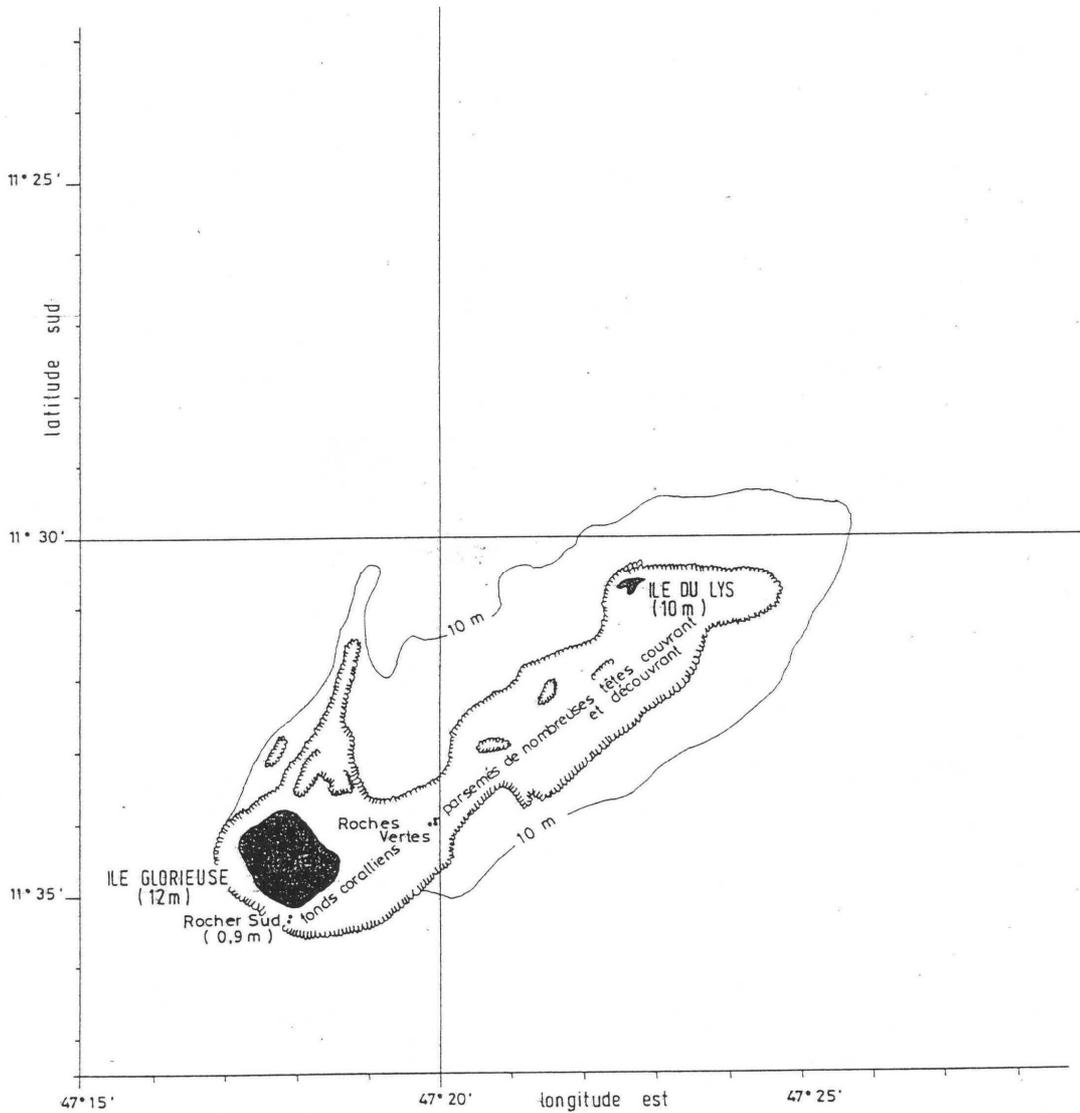
Localisation des Iles Eparses

Annexe III

ILES GLORIEUSES

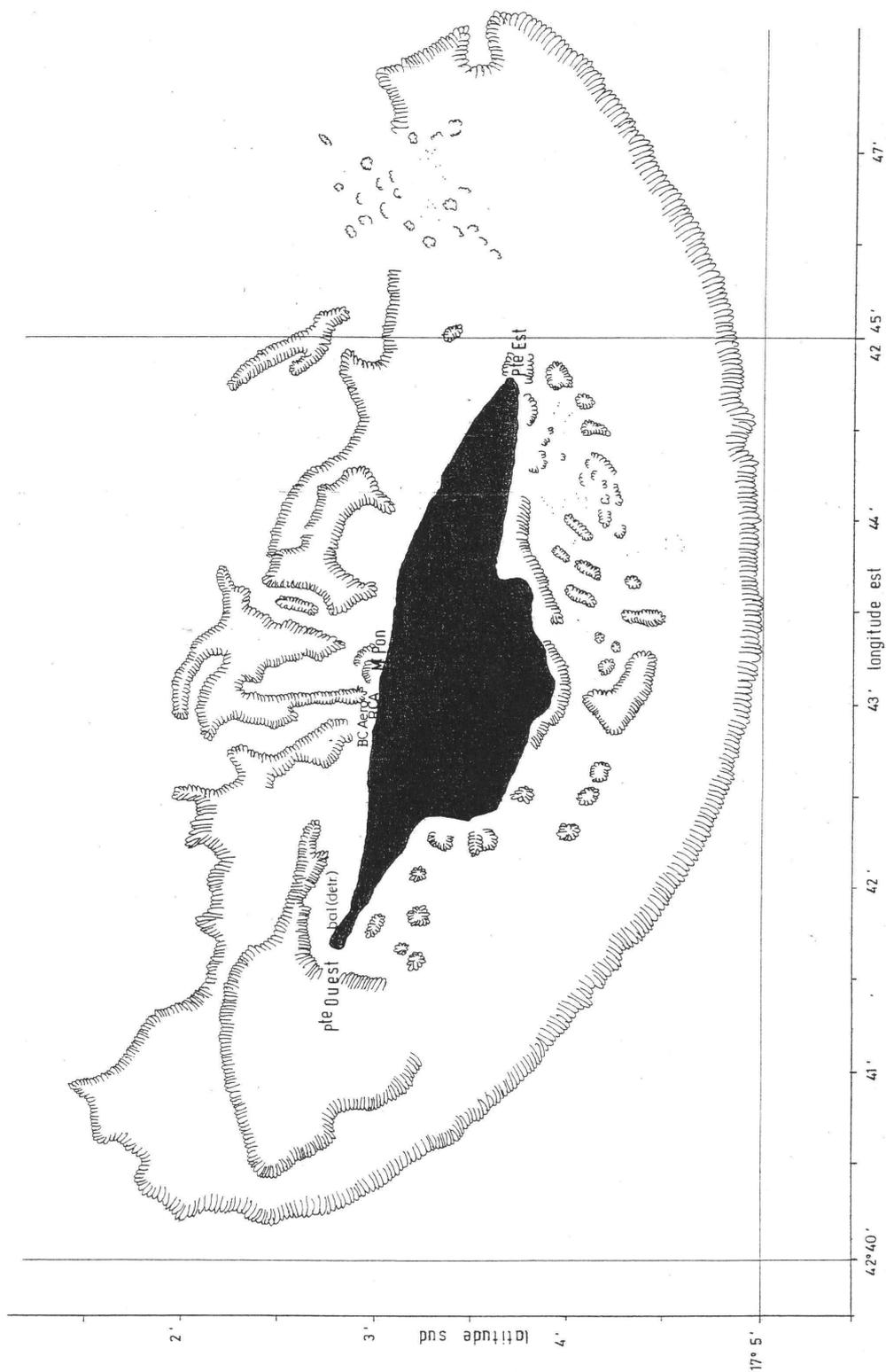
échelle : 0 1 2 3 4 5 km

d'après des levés effectués par la SHOM en 1977.



Annexe IV

- ILE JUAN DE NOVA -
échelle : 0 500 1000 1500 2000 2500 m
d'après des levés effectués par la SHOM en 1953

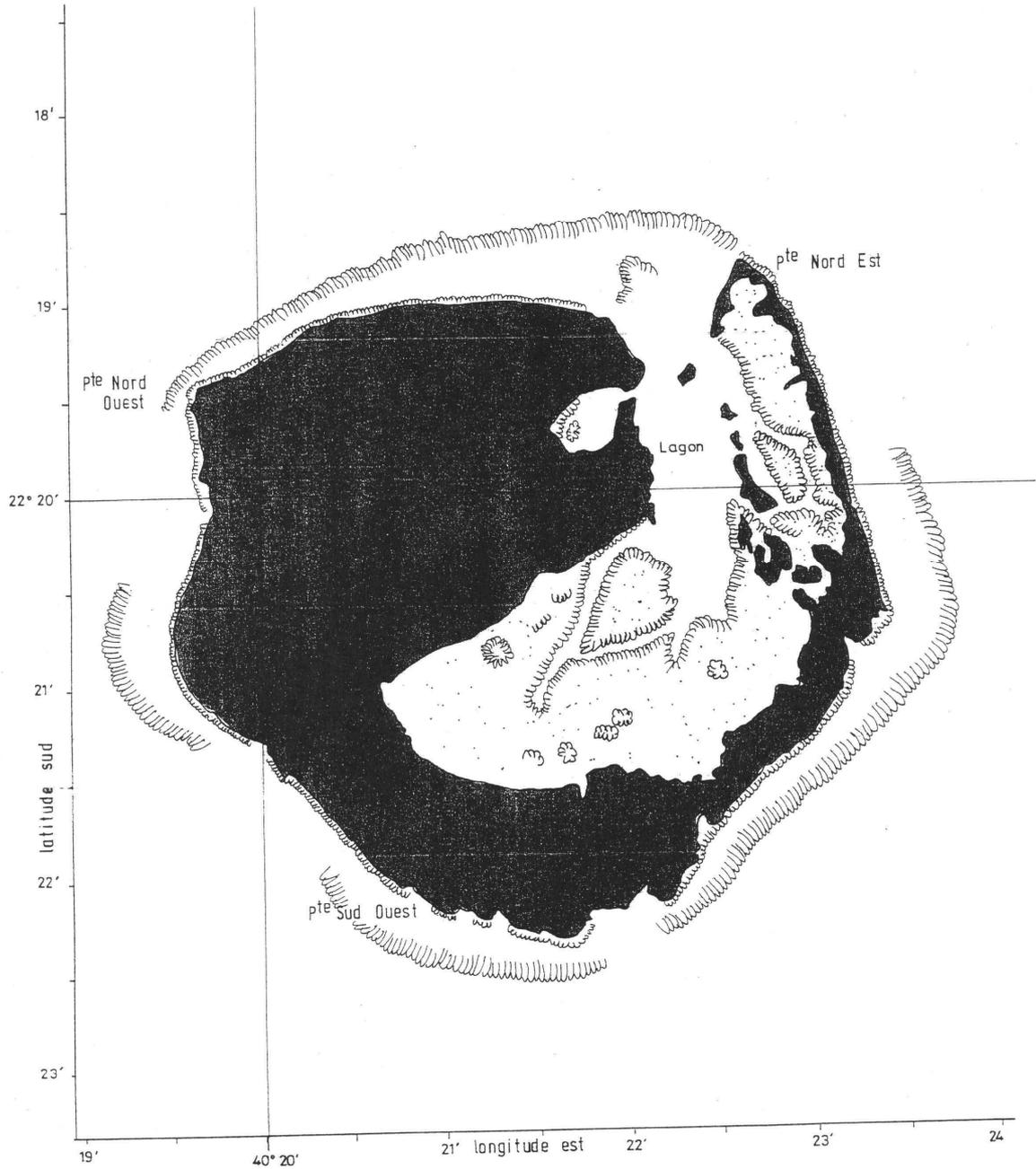


Annexe V

- ILE EUROPA -

échelle : 0 500 1000 1500 2000 2500 m

d'après des levés effectués par la SHOM en 1954

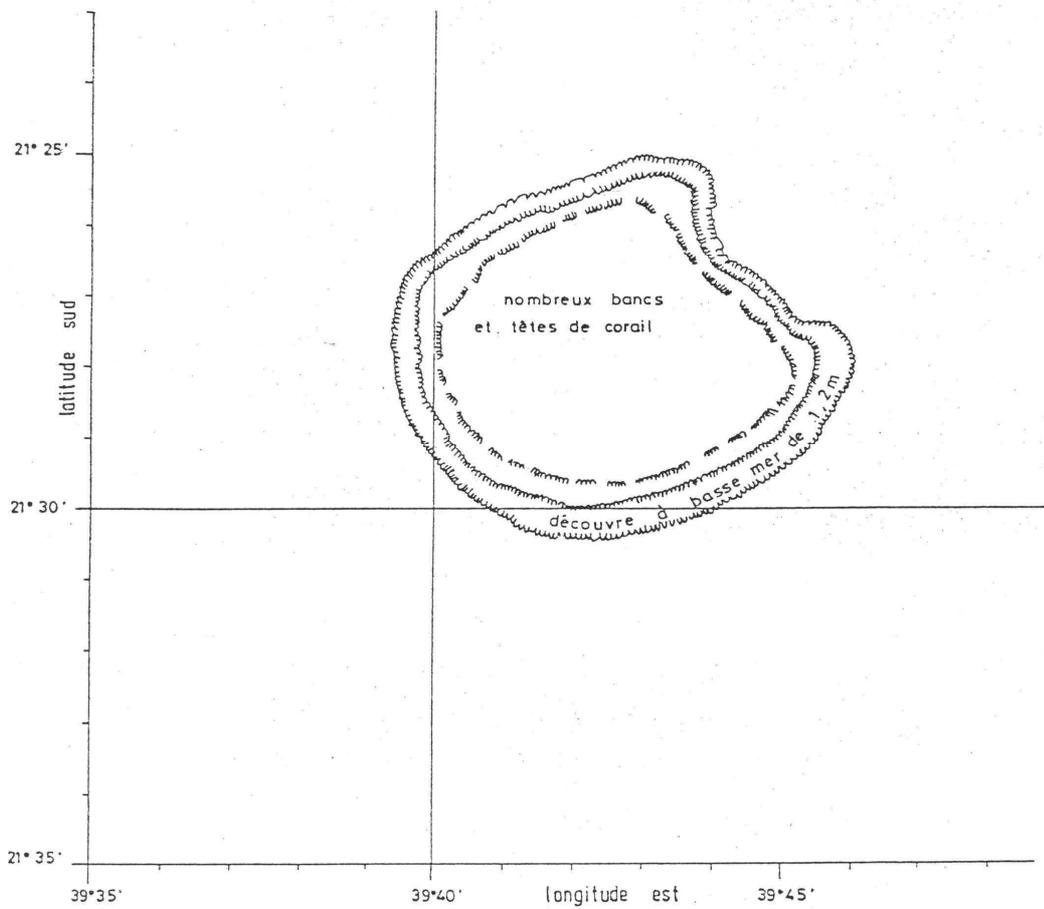


Annexe VI

BASSAS DA INDIA

échelle : 0 1 2 3 4 5 km

croquis dressé d'après des photos aériennes du BC "La Charente" de 1978



Annexe VII
Décret n° 60-555 du 1^{er} avril 1960
relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la
souveraineté de la France¹

Le Président de la République,

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre d'État,

Vu la Constitution ;

Vu l'acte du 23 août 1892 portant prise de possession, au nom de la France, des îles Glorieuses ;

Vu la prise de possession, au nom de la France, des îles Juan de Nova, Europa et Bassas da India en octobre 1897,

Décète :

Art. 1^{er}. – 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.

Art. 2. –Ce ministre peut confier leur administration à l'un des fonctionnaires relevant de son département.

Art. 3. –Sont abrogées toutes dispositions antérieures contraires à celles du présent décret.

Art. 4. –Le Premier ministre et le ministre d'État chargé du Sahara, des départements d'outre-mer et des territoires d'outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 1^{er} avril 1960.

C. De GAULLE.

Par le Président de la République :

Le Premier ministre,

Michel DEBRÉ.

Le ministre d'État,

Robert LECOURT.

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.

Annexe VIII

Résolution 64/382 adoptée le 2 décembre 2009

par l'Assemblée générale des Nations unies

Application de la Déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix

L'Assemblée générale,

Rappelant la Déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix, qui figure dans sa résolution 2832 (XXVI) du 16 décembre 1971, et rappelant également ses résolutions 54/47 du 1^{er} décembre 1999, 56/16 du 29 novembre 2001, 58/29 du 8 décembre 2003, 60/48 du 8 décembre 2005 et 62/14 du 5 décembre 2007 ainsi que les autres résolutions pertinentes,

Rappelant également le rapport de La Réunion des États du littoral et de l'arrière-pays de l'océan Indien, tenue en juillet 1979¹,

Rappelant en outre le paragraphe 102 du Document final de la treizième Conférence des chefs d'État ou de gouvernement des pays non alignés, tenue à Kuala Lumpur les 24 et 25 février 2003², où il était noté, en particulier, que le Président du Comité spécial de l'océan Indien poursuivrait ses consultations officielles sur les travaux futurs du Comité,

Soulignant la nécessité de promouvoir des démarches consensuelles favorables à la poursuite de tels efforts,

Notant les initiatives prises par les pays de la région pour promouvoir la coopération, en particulier sur le plan économique, dans la région de l'océan Indien et la contribution qu'elles peuvent apporter à la réalisation des objectifs globaux d'une zone de paix,

Convaincue que la participation de tous les membres permanents du Conseil de sécurité et des principaux utilisateurs maritimes de l'océan Indien aux travaux du Comité spécial est importante et contribuerait à faire progresser un dialogue bénéfique à tous en vue d'instaurer des conditions de paix, de sécurité et de stabilité dans la région de l'océan Indien,

Considérant qu'il faut consacrer davantage d'efforts et de temps à un débat ciblé sur des mesures concrètes propres à assurer des conditions de paix, de sécurité et de stabilité dans la région de l'océan Indien,

Ayant examiné le rapport du Comité spécial de l'océan Indien³,

1. Prend note du rapport du Comité spécial de l'océan Indien ;

2. Se déclare de nouveau convaincue que la participation de tous les membres permanents du Conseil de sécurité et des principaux utilisateurs maritimes de l'océan Indien aux travaux du Comité spécial est importante et faciliterait grandement un dialogue bénéfique à tous sur la voie de la paix, de la sécurité et de la stabilité dans la région de l'océan Indien ;

¹ Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Supplément n° 45 et rectificatif (A/34/45 et Corr. 1).

² Voir A/57/759-S/2003/332, annexe I.

³ Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-quatrième session, Supplément n° 29 (A/64/29).

3. Prie le Président du Comité spécial de poursuivre ses consultations officieuses avec les membres du Comité et de lui en rendre compte, par l'intermédiaire du Comité, à sa soixante-sixième session ;

4. Prie le Secrétaire général de continuer à fournir au Comité spécial, dans les limites des ressources existantes, toute l'assistance nécessaire, y compris par l'établissement de comptes rendus analytiques ;

5. Décide d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa soixante-sixième session la question intitulée « Application de la Déclaration faisant de l'océan Indien une zone de paix »¹.

¹ La Résolution 64/382 a été adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies, le 2 décembre 2009 par 128 voix contre 3 et 45 abstentions. Comme les années précédentes, les trois grandes Puissances occidentales ont voté contre la Résolution 64/382 : à savoir les États-Unis, la France et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

