

REVUE
JURIDIQUE DE L'
Océan
INDIEN

André ORAISON, « Réflexions critiques sur l'accord-cadre franco-mauricien du 7 juin 2010 relatif à la cogestion économique, scientifique et environnementale du récif de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants », *RJOI*, n° 20, 2015, p. 129-168.

DROIT INTERNATIONAL PUBLIC

Réflexions critiques sur l'accord-cadre franco-mauricien du 7 juin 2010 relatif à la cogestion économique, scientifique et environnementale du récif de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants

André ORAISON

Ancien Professeur en droit public à l'Université de La Réunion

Résumé :

Après de longues et laborieuses négociations diplomatiques, la France et Maurice ont signé le 7 juin 2010 à Port-Louis un accord-cadre pour une période de cinq ans, renouvelable par tacite reconduction. Complété par trois conventions d'application, cet engagement international – un engagement qui n'est toujours pas entré en vigueur – établit une cogestion de Tromelin pour l'exploitation des ressources biologiques de sa zone économique exclusive, la protection de son environnement terrestre et marin et la recherche archéologique. Il apparaît comme une réponse originale à la question posée par les deux États : à qui appartient ce récif corallien situé à quelque 450 kilomètres à l'est des côtes malgaches ? Appartient-il à la France qui l'occupe effectivement depuis la construction d'une station météorologique en 1954 ou à Maurice qui le revendique depuis 1976 ? Le Gouvernement de Paris invoque le caractère français de Tromelin depuis sa découverte par le navire français la « Diane » en 1722 ainsi que des actes de gestion accomplis par la France sur le récif, désormais rattaché aux TAAF par la loi du 21 février 2007. Pour sa part, le Gouvernement de Port-Louis revendique Tromelin en s'appuyant notamment sur une interprétation extensive de la version anglaise du Traité de paix de Paris du 30 mai 1814. Critiquable dans la mesure où il accorde à Maurice des avantages souvent très importants sans contreparties véritables, le traité du 7 juin 2010 ne permet pas par ailleurs de répondre à la question posée. Certes, il gèle pour une période indéterminée le différend territorial franco-mauricien. Mais il ne prétend pas le résoudre. Dès lors que la revendication de Maurice sur cet écueil repose sur des arguments juridiques faibles, la France aurait dû adopter une autre solution et envisager une gestion de Tromelin avec Madagascar – un État qui, à notre humble avis, possède des titres de droit solides sur le récif – dans le cadre d'une politique résolument anticolonialiste. Une ultime solution éminemment écologique ou conservacionniste consisterait à faire inscrire le récif de Tromelin, qualifié par l'accord-cadre de « sanctuaire océanique de la nature primitive », au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO.

Summary :

After long and tough diplomatic negotiations, France and Mauritius eventually signed in Port-Louis on 7 June 2010 a framework agreement for five years that is renewable by tacit agreement. Three conventions have been signed since to implement this framework agreement that has not yet come into force. This agreement establishes the joint management of the Tromelin Island as regards the exploitation of biologic resources in its Exclusive Economic Zone, the protection of its land and marine environment and archeological research. It appears as an original response to a question asked to two States: to whom does this coral reef located some 450 kilometers east of Madagascar belong? Does it belong to France, which has been effectively occupying it since the construction of a weather station in 1954, or to Mauritius, which has been claiming it since 1976. France claims the Tromelin Island has been French since its discovery by the French ship "Diane" in 1722 and that it has been administrating the island ever since. For example, the Tromelin Island has been integrated to the Territory of the French Southern and Antarctic Lands by the law of 21 February 2007. As for the Mauritian government, its claim rests on an extensive interpretation of the English version of the 30 May 1814 Paris Peace Treaty. The 7 June 2010 treaty can be criticized for it grants Mauritius some very important benefits without any real compensation, all the while not answering the issue at stake. It actually freezes for an undetermined period of time the franco-mauritian territorial dispute, without even trying to solve it. Since the Mauritian claim rests on such feeble legal arguments, France should have adopted a different solution and considered a joint management of the Tromelin Island with Madagascar, a State which, to our mind, has strong legal arguments over the reef. An ultimate ecological or conservationist solution would have been to have the Tromelin reef – which has been qualified as an "oceanic sanctuary of primitive nature" by the treaty – recognized as a UNESCO Natural World Heritage site.

Après de longues et minutieuses tractations diplomatiques, un « *accord-cadre* » franco-mauricien sur Tromelin a été signé à Port-Louis le 7 juin 2010 par Alain Joyandet, secrétaire d'État français à la Coopération, et Arvin Boolell, ministre mauricien des Affaires étrangères. Complété par deux annexes techniques – des annexes qui précisent les limites extérieures des eaux avoisinantes du récif définies par l'accord – et par trois conventions d'application, ce traité est de prime abord novateur dans la mesure où il établit une coopération originale entre deux États sous la forme d'une « *cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants* »¹. Cet engagement international est d'autant plus surprenant que cette modeste plateforme corallienne, isolée dans le sud-ouest de l'océan Indien, est officiellement et régulièrement revendiquée par l'État mauricien depuis le 2 avril 1976.

Que dire du récif de Tromelin, découvert par la France en 1722 et qui fait l'objet d'un différend franco-mauricien depuis près de quatre décennies ? Dépourvu de plateau continental au sens géographique du terme, dès lors qu'il est entouré de fonds abrupts de l'ordre de 3 000 à 4 000 mètres de profondeur, cet îlot aux multiples facettes émerge – par 15° 53' 01'' de latitude Sud et 54° 30' 54'' de longitude Est – au large de la côte orientale malgache et au nord-ouest de

¹ F. BANC « 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.

l'archipel des Mascareignes, à 450 kilomètres à l'Est sud-est du village côtier d'Antalaha (Madagascar) et à moins de 560 kilomètres dans le Nord nord-ouest de la ville de Saint-Denis (le chef-lieu du département de La Réunion)².

Vu du ciel, Tromelin a la forme d'une « *amande* »³. Le récif s'étend sur 1 700 mètres dans sa plus grande dimension tandis que sa largeur extrême est inférieure à 700 mètres. La superficie de cet accident de la nature est d'un kilomètre carré avec quelques ares en plus ou en moins selon les saisons et le passage des cyclones. Bas et sans relief, ce désert lilliputien se confond facilement avec les nuages évoluant à basse altitude sur l'océan. Par suite, il est difficile à repérer à l'œil nu par l'aviateur comme par le marin. L'île de Tromelin est par ailleurs ceinturée par une barrière de récifs qui rendent le mouillage des navires et le débarquement du matériel toujours délicats. Situé à une centaine de mètres du seul point possible de débarquement – une anse sablonneuse située au nord-ouest – par beau temps et uniquement pour des embarcations légères, le sommet de l'îlot culmine à moins de huit mètres au-dessus des flots. Au temps de la marine à voile et des lampes à huile, corvettes, flûtes et frégates redoutaient fort de le rencontrer sur leur route. C'est dire que le litige franco-mauricien sur Tromelin ne présente qu'un intérêt mineur lorsqu'on envisage son territoire terrestre. De surcroît, par manque d'eau douce et en raison des vents alizés du sud-est qui soufflent pendant une grande partie de l'année dans l'océan Indien, le récif est impropre à l'agriculture. Enfin, son sous-sol ne renferme aucune richesse particulière : jusqu'à preuve du contraire, il ne contient ni minerais ni ressources énergétiques fossiles (charbon, gaz naturel, hydrocarbures).

L'île Tromelin présente en revanche un intérêt au plan météorologique en raison de sa position géographique. C'est un lieu de passage de la plupart des cyclones tropicaux qui menacent chaque année les pays du sud-ouest de l'océan Indien. À La Réunion, cet écueil est connu sous le nom de « *l'île aux cyclones* » et il ne se passe guère d'été austral où il n'ait lui-même à souffrir de ces météores⁴. Dans ce contexte, le récif a été choisi pour abriter une station d'observation qui participe, depuis plus de 60 ans, à la veille météorologique planétaire dans le cadre de l'Organisation Météorologique Mondiale (OMM). Construite en 1954, la station météorologique de Tromelin rend d'éminents services à la Communauté internationale : sa mission principale est de détecter la formation, l'intensité et la trajectoire souvent capricieuse des cyclones qui menacent chaque année la sécurité de la navigation maritime et aérienne dans l'océan Indien. Le traité du 7 juin 2010 n'aborde pas la question de la cogestion franco-mauricienne du récif dans le domaine de la prévision météorologique. Tout au plus, son article 3 pose-t-il le principe selon lequel le régime de cogestion établi par les deux États concerne « *l'observation des phénomènes naturels dans la région* ». Si une coopération

² Pour la localisation du récif de Tromelin dans l'Océan Indien, consulter les Annexes I, II et III.

³ A. HOARAU, *Les îles éparses. Histoire et découverte*, Sainte-Marie, Azalées Éditions, 2002, p. 182.

⁴ J. LACARRIEU, « Voyage à l'île des cyclones », *Revue de Madagascar*, 1954, n° 1, p. 43-54.

franco-mauricienne n'a pas été envisagée dans le domaine de la météorologie par le traité de Port-Louis, c'est tout simplement parce que cette coopération existe déjà, depuis 1954, en vertu des conventions liant la France et Maurice : dans le cadre de l'OMM dont les deux États sont membres, la station météorologique de Tromelin rend en effet des services réguliers et gratuits à tous les pays de l'océan Indien occidental et notamment à Maurice.

Après avoir présenté Tromelin au plan physique et mis en exergue son intérêt dans le domaine de la météorologie, il importe de présenter ce récif sous l'angle juridique. La cogestion franco-mauricienne porte sur un îlot qui est intégré avec les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (situées à l'intérieur du canal de Mozambique) dans une collectivité territoriale dotée d'un statut atypique depuis l'entrée en vigueur de la loi du 21 février 2007⁵ : les Terres australes et antarctiques françaises, plus connues sous l'acronyme TAAF depuis le vote de la loi statutaire du 6 août 1955⁶. À la suite de leur rattachement administratif aux TAAF dont le siège est désormais fixé à Saint-Pierre de La Réunion et en raison de leurs spécificités, les cinq îlots – également connus sous l'appellation d'îles Éparses – forment le cinquième district de cette collectivité territoriale *sui generis* en vertu d'un arrêté édicté le 23 février 2007 par le préfet des TAAF⁷.

Ces précisions étant données sur Tromelin, que faut-il penser de l'accord-cadre du 7 juin 2010 relatif à la cogestion de ce récif ? Bien qu'elle ne tranche pas la question de la souveraineté sur Tromelin, cette convention franco-mauricienne a été favorablement accueillie à Port-Louis⁸. Par contre, cet engagement international a surpris une partie de la classe politique de La Réunion. Avant même son entrée en vigueur, il a fait l'objet de critiques. Certaines personnalités ont regretté que les collectivités territoriales de La Réunion – une île en contact direct avec ce récif depuis un arrêté du 19 septembre 1960 qui confie, à l'origine, l'administration des îles Éparses « *au préfet du département de La Réunion, en tant que délégué du Gouvernement de la République* »⁹ – n'aient pas été

⁵ A. ORAISON, « Le nouveau statut des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India à la lumière de la loi ordinaire du 21 février 2007, "portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer" (La métamorphose des îles Éparses sur le plan juridique : du statut de "territoires résiduels de la République" à celui de partie intégrante des Terres australes et antarctiques françaises) », *RJOI*, n° 8, 2008, p. 133-187.

⁶ Loi n° 55-1052 du 6 août 1955, « conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises », *JORF*, 9 août 1955, p. 7979.

⁷ Arrêté n° 2007-18 bis du 23 février 2007, « portant création du district des îles Éparses de l'océan Indien », *Journal officiel des TAAF*, 15 mars 2007, n° 33, p. 17.

⁸ S. YAGABRUM, « Tromelin : la cogestion menacée ? », *L'express dimanche* (journal mauricien francophone), 21 avril 2013, p. 22.

⁹ Article 1^{er} de l'arrêté du 19 septembre 1960, « relatif à l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India », *Bulletin Officiel du ministère des DOM-TOM*, 1960, n° 15, p. 95. Depuis la naissance du litige franco-mauricien sur Tromelin en 1976, certains élus locaux se sont même prononcés pour le rattachement de ce récif à La Réunion. Consulter la déclaration d'un des responsables du Rassemblement des Démocrates pour l'Avenir de La Réunion (RADAR) in *Le Journal de*

consultées avant la signature de l'accord-cadre franco-mauricien sur la cogestion du récif.

Voici la philippique formulée par Wilfrid Bertile : « *La Réunion a été totalement tenue à l'écart de cet acte de complaisance dont on ne mesure pas encore toutes les conséquences... Quand on met le doigt dans un engrenage, tout le bras y passe. Partant de ce précédent, on ne pourra pas refuser à Madagascar et aux Comores la cogestion des îles qu'ils revendiquent dans le canal de Mozambique* »¹⁰. L'universitaire et ancien député socialiste considère que le traité franco-mauricien du 7 juin 2010 crée un fâcheux précédent dont pourraient notamment s'inspirer les autorités malgaches qui revendiquent les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India depuis le 18 mai 1972.

Certes, le traité franco-mauricien sur la cogestion de Tromelin est controversable à plus d'un titre. Pourtant, il a été mûrement réfléchi par les deux États intéressés. Pour reprendre l'expression d'Alain Joyandet, le signataire français de l'accord-cadre en sa qualité de secrétaire d'État à la Coopération, ce traité est le « *fruit d'une démarche consensuelle* »¹¹. Dans son préambule, cet accord souligne par ailleurs qu'il a été conclu « *avec la volonté partagée de la République française et de la République de Maurice de renforcer davantage encore leurs relations d'amitié et de voisinage* ». À bien des égards, la convention de Port-Louis peut être considérée comme le point d'orgue d'une lente évolution des esprits français et mauriciens qui a commencé à se manifester au début de la décennie « 80 », sous la première mandature du Président François Mitterrand. C'est dans ce contexte qu'il importe de commenter l'accord-cadre du 7 juin 2010 de cogestion de Tromelin et de ses eaux avoisinantes – un traité intelligent ou responsable par certaines de ses dispositions, mais non dépourvu d'ambiguïtés dans son ensemble – (I) avant d'analyser, sous un angle également critique, ses trois conventions d'application (II).

l'île de La Réunion, mercredi 23 janvier 1985, p. 5 : « *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...* ».

¹⁰ W. BERTILE, « Tromelin : La Réunion, spectatrice et spoliée », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 9 juin 2010, p. 59. En vérité, le traité franco-mauricien est aussi critiquable au point de vue formel, tout au moins dans sa rédaction originelle. A. ORAISON, « "Lettre ouverte aux parlementaires de La Réunion". L'accord-cadre franco-mauricien relatif à la cogestion du récif de Tromelin, signé à Port-Louis le 7 juin 2010, ne doit pas être ratifié en l'état », *Témoignages*, lundi 1^{er} juillet 2013, p. 6.

¹¹ A. DUPUIS, « Maurice et la France vont cogérer Tromelin », *Le Journal de l'île de La Réunion*, mardi 8 juin 2010, p. 18.

I.- La genèse de l'accord-cadre franco-mauricien sur la cogestion du récif de Tromelin et l'ambiguïté de son contenu

D'emblée, il importe de rappeler brièvement les thèses avancées par la France et Maurice pour justifier leurs prétentions antagonistes sur Tromelin depuis le 2 avril 1976¹² (A). Il est également nécessaire de retracer le processus d'élaboration du compromis conventionnel autant original que surprenant défini par l'accord-cadre de Port-Louis du 7 juin 2010 « *sur la cogestion économique, scientifique et environnementale* » relative à ce récif et à ses espaces maritimes environnants (B). Restera enfin à analyser le contenu de cet accord et plus précisément ses caractéristiques essentielles dont certaines soulèvent de légitimes interrogations et des critiques ou réserves plus ou moins importantes (C).

A.- Les revendications rivales de la France et de Maurice sur le récif de Tromelin

En sa qualité de Puissance occupante du récif depuis l'origine (à l'exception d'une courte occupation, au demeurant formelle, de la Grande-Bretagne de 1810 à 1814), la France a toujours maintenu une attitude constante dans le différend franco-mauricien : elle n'entend pas abandonner sa souveraineté multiséculaire sur Tromelin. Elle s'en tient à une situation de fait : le caractère français du récif depuis sa découverte. Ce récif a en effet été « *reconnu* » pour la première fois, en fin d'après-midi du mardi 11 août 1722 par le vaisseau la « *Diane* » – un navire de la Compagnie Française des Indes Orientales commandé par le capitaine Briand de La Feuillée – lors d'un périple de Saint-Paul de La Réunion (une île alors connue sous le nom d'île Bourbon) vers les Indes sans qu'il y ait eu descente à terre et prise de possession au nom du Roi de France. Comme ce fut le cas pour la plupart des îlots exigus, isolés et désertiques de l'océan Indien et conformément au droit international coutumier en vigueur au moment de sa découverte, le récif qui reçut à l'origine le nom d'Isle de Sable ne fut donc pas expressément annexé par la France. En réponse à une question écrite posée par le député Michel Debré, le Quai d'Orsay a néanmoins adopté une position de fermeté sur cette question. Voici son point de vue, exprimé le 9 septembre 1978 : « *La France a en effet toujours rejeté les prétentions des autorités de Port-Louis sur cet îlot qui ont pris pour la première fois en 1976 un caractère officiel. Elle n'a au contraire cessé de réaffirmer que sa souveraineté sur Tromelin, qui s'exerce depuis 1722 en vertu du droit de découverte géographique, ne saurait être contestée* »¹³.

¹² A. ORAISON et F. MICLO, « À qui appartient le récif de Tromelin ? », *APOI*, 1976, vol. III, p. 269-289 ; A. ORAISON et F. MICLO, « À qui appartient le récif de Tromelin (Éléments nouveaux et précisions) ? », *APOI*, 1978, vol. V, p. 263-280.

¹³ *JORF, Déb. Parl., Ass. Nat.*, 9 septembre 1978, p. 4965.

Outre ce titre juridique de la découverte d'un territoire sans maître revendiqué dès 1722, la France invoque aussi le Traité de Paris du 30 mai 1814 dans la version française qui seule, à l'époque, fait foi. Le Traité de paix est ainsi rédigé dans son article 8 : « *Sa Majesté Britannique, stipulant pour elle et ses Alliés, s'engage à restituer à Sa Majesté Très-Chrétienne... les colonies, pêcheries, comptoirs et établissements de tout genre que la France possédait, au 1^{er} janvier 1792, dans les mers et sur les continents de l'Amérique, de l'Afrique et de l'Asie, à l'exception toutefois... de l'Île de France et de ses dépendances, nommément Rodrigue et les Séchelles, lesquelles S.M. Très-Chrétienne cède en toute propriété et souveraineté à S.M. Britannique...* »¹⁴. D'après la thèse française, l'adverbe « *nommément* » a un sens précis : les États ont strictement énuméré les territoires demeurant au sein de l'Empire britannique après la signature du Traité de paix du 30 mai 1814. Dès lors que l'île Tromelin n'est pas nommée dans ce traité, la France en déduit qu'elle relève toujours de sa souveraineté. Le Gouvernement de Paris invoque enfin des actes d'administration accomplis par la France sur Tromelin depuis 1814 ainsi que le titre juridique prépondérant de l'occupation effective et continue de Tromelin depuis la construction d'une station météorologique sur ce récif en 1954, à la suite d'une recommandation officielle adressée à la France par l'OMM en 1953.

Pour sa part, Maurice n'a pas davantage l'intention de renoncer à ses prétentions sur Tromelin. Son argumentation n'a pas varié d'un iota depuis sa première revendication du récif. La demande de rétrocession de cet écueil est même une constante des initiatives diplomatiques mauriciennes au cours des quatre dernières décennies – notamment dans le cadre des Nations Unies – et elle est commune à tous les Gouvernements qui se sont succédé depuis le 2 avril 1976. Maurice revendique en droit Tromelin en s'appuyant principalement sur une interprétation extensive de la version anglaise du Traité de Paris du 30 mai 1814 qui met un terme à l'épopée napoléonienne dans diverses parties du monde. Dans cette version, l'article 8 du Traité est ainsi rédigé : « *His Britannic Majesty, stipulating for himself and his Allies, engages to restore to His Most Christian Majesty... the colonies, fisheries, factories and establishments of any kind which were possessed by France on the 1st January 1792, in the seas and on the continents of America, Africa and Asia, with the exception however... of the Isle of France and its dependencies, especially Rodrigues and les Séchelles, which several colonies and possessions His Most Christian Majesty cedes in full right and sovereignty to His Britannic Majesty...* ».

Pour le Gouvernement de Port-Louis, l'adverbe *especially* signifie « *notamment* » et justifie la prise de possession par les Britanniques des « *dépendances mineures de Maurice* » qui ne sont pas énumérées dans le Traité de Paris comme Agaléga, l'archipel des Chagos et les îles Cargados Carajos. Pour les

¹⁴ *Bulletin des Lois du Royaume de France*, Imprimerie Royale, 1814, Tome 1^{er}, 2^e trimestre, n° 16, p. 180. Consulter également <http://mjp.univ-perp.fr/traites/1814paris.htm>.

Mauriciens, Tromelin doit logiquement s'ajouter à la liste de ces « *dépendances mineures* ». À l'appui de ses prétentions, l'État mauricien invoque, lui aussi, des actes d'administration accomplis par les autorités anglaises ou mauriciennes sur Tromelin après 1814 : il a ainsi produit une copie de quatre baux consentis à des Mauriciens par les autorités de Port-Louis dans la première moitié du XXe siècle pour l'exploitation du guano censé exister sur ce récif ainsi qu'une liste des dépendances de Maurice établie par l'administration anglaise en 1826 et qui englobe Tromelin sous son nom primitif d'Isle de Sable¹⁵. Il faut néanmoins raison garder : une guerre franco-mauricienne n'est pas à redouter : le litige qui oppose la France et Maurice n'est qu'une « *friendly dispute* » (« *querelle d'amis* ») comme l'avait souligné, à juste titre, le Premier ministre mauricien et « *Père de l'Indépendance* » – Sir Seewoosagur Ramgoolam – devant le Parlement monocaméral de Port-Louis le 15 novembre 1977¹⁶.

De fait, le bon climat des relations franco-mauriciennes qui prévaut depuis l'indépendance de Maurice, proclamée le 12 mars 1968, se traduit par un fonctionnement harmonieux de la coopération entre les deux pays. Ce climat ne pouvait que favoriser la recherche d'une solution de nature à satisfaire chacun des États concernés. Pour désamorcer les charges explosives que renferment les îlots dispersés à la périphérie de Madagascar et éviter des affrontements de type Malouines, pourquoi ne pas recourir à la négociation diplomatique qui est le mode privilégié de règlement pacifique des différends internationaux ? Engagée de bonne foi par les pays en litige et aussi longtemps que nécessaire, la négociation est de nature à déboucher sur une solution juste et équitable. De surcroît, les tortues marines et la station météorologique qui cohabitent à Tromelin depuis 1954 sont objectivement plus faciles à négocier que l'imposante base militaire installée par les États-Unis sur l'atoll de Diego Garcia¹⁷. Compte tenu de ces coordonnées paramétriques, la France et Maurice se devaient de trouver une issue honorable dans l'unique contentieux qui les oppose depuis 1976. Mais laquelle ? Pour résoudre le démêlé franco-mauricien sur Tromelin, plusieurs solutions sont en fait concevables.

¹⁵ Pour une connaissance détaillée et critique des arguments avancés au plan juridique par la France et Maurice au sujet de leurs revendications concurrentes sur Tromelin depuis le 2 avril 1976, consulter Y. DAUDET, « La revendication de l'île Maurice sur Tromelin », *Annuaire du Droit de la Mer*, 1998, tome III, p. 151-160 et A. ORAISON, « Radioscopie critique de la querelle franco-mauricienne sur le récif de Tromelin (La succession d'États sur l'ancienne Isle de Sable) », *RJOI*, n° 14, 2012, p. 5-118.

¹⁶ *Le Militant* (quotidien mauricien du Mouvement Militant Mauricien), mercredi 16 novembre 1977, p. 1 ; A. MAUDAVE, « Tromelin. A friendly dispute », *l'express*, mercredi 24 avril 2013, p. 7.

¹⁷ A. ORAISON, « Radioscopie critique de la querelle anglo-mauricienne sur l'archipel des Chagos (La succession d'États sur les îles stratégiques de Diego Garcia, Peros Banhos et Salomon, ancrées au cœur du bassin central de l'Océan Indien) », *RJOI*, n° 17, 2013, p. 25-86.

B.- La lente maturation de l'accord-cadre du 7 juin 2010 sur la cogestion économique, scientifique et environnementale du récif de Tromelin

La solution la plus logique est celle d'un règlement définitif du conflit franco-mauricien par une juridiction internationale. Suggérée dès 1979 par Sir Harold Walter, ministre mauricien des Affaires étrangères, cette forme d'internationalisation du litige sur Tromelin est peu probable pour la raison que la France la rejette alors même que sa thèse est solide au plan juridique¹⁸. À cet égard, plusieurs observations s'imposent pour comprendre la position de la France. D'abord, c'est un principe bien établi de droit international que nul État souverain ne saurait être traîné devant le prétoire international sans son consentement. Ce principe a été reconnu par les juridictions arbitrales internationales, dès le début du XIXe siècle. Par la suite, il a été confirmé, aux XXe et XXIe siècles, par les tribunaux qui se sont succédé au Palais de la Paix à La Haye et d'abord par la Cour permanente de Justice internationale (CPJI) dans un avis consultatif rendu le 23 juillet 1923 à propos de l'affaire du *Statut de la Carélie orientale*¹⁹. C'est par ailleurs un constat que les États hésitent le plus souvent à faire trancher leurs litiges 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 – de manière souvent abusive – leur « honneur » ou leurs « intérêts vitaux ».

Certes, une autre solution radicale existe. Elle consiste pour le Gouvernement de Paris à céder Tromelin à Maurice. Mais cette solution n'est pas réaliste compte tenu de l'enjeu que représente 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 de l'intangibilité de sa présence dans cette région en prenant notamment appui sur l'article 5 de la Constitution de la Ve République²⁰. Son objectif est de se maintenir sur toutes ses dépendances de la région et notamment sur Tromelin, dès lors qu'elle peut se prévaloir de titres juridiques à la fois anciens, diversifiés et solides sur ce récif²¹. Mais cela ne

¹⁸ Sir Harold Walter avait proposé à son homologue français - à l'époque Jean François-Poncet - qu'un tribunal international *ad hoc* composé d'un arbitre français, d'un arbitre mauricien et d'un sur-arbitre indépendant - ayant, par suite, une autre nationalité - soit constitué dans les meilleurs délais pour déterminer à qui appartient en droit l'ancienne Isle de Sable. Article anonyme, « Harold Walter veut amener l'affaire de Tromelin devant un tribunal », *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 8 mars 1979, p. 12. Mais la France a toujours repoussé la proposition mauricienne comme elle en a parfaitement le droit.

¹⁹ Dans un *dictum* qui n'a jamais été démenti, la CPJI déclare ce qui suit : « *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* ». CPJI, Affaire du *Statut de la Carélie orientale*, Rec. 1923, Série B, n° 5, p. 27.

²⁰ Dans son article 5, la Constitution du 4 octobre 1958 indique clairement que le Président de la République est « *le garant de l'indépendance nationale* » et « *de l'intégrité du territoire* » (alinéa 2).

²¹ La France doit aussi tenir compte du point de vue des partis politiques de La Réunion qui sont, dans l'ensemble, attachés au maintien des îles Éparses du canal de Mozambique et du récif de Tromelin au sein de la République française. F. CELLIER, « "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 ;

signifie pas pour autant qu'il n'existe pas de terrain d'entente entre la France et Maurice.

La France ne pouvait-elle pas trouver avec Maurice une solution originale au sujet de Tromelin en lui proposant, sinon l'établissement d'un condominium franco-mauricien sur le récif, du moins une exploitation en commun de sa zone économique exclusive ? La mise en œuvre d'une solution aussi souple peut être de nature à renforcer la solidarité inter-îles. On sait par ailleurs qu'une coopération est déjà inscrite dans les faits. La station météorologique installée par la France à Tromelin sur recommandation de l'OMM fournit des renseignements réguliers à l'État mauricien depuis 1954. Dès lors, pourquoi ne pas étendre cette coopération féconde à la pêche hauturière et à la protection de l'environnement ? C'est cette solution originale qui a été proposée par la France, dès 1982. À l'époque où il était ministre de la Coopération dans le Gouvernement socialiste de Pierre Mauroy, Jean-Pierre Cot déclare : « *Il nous faut dépasser les problèmes de souveraineté, de territorialité, pour réfléchir en termes de mise en valeur, en termes de prospérité commune et de partage des richesses de l'océan Indien* »²². En réponse à une question du sénateur Henri Goetschy, le ministre des Outre-mer – Georges Lemoine – a, pour sa part, fait une déclaration analogue le 5 juin 1985²³. À cet égard, le professeur Jean Charpentier pouvait résumer, dès 1983, une évolution remarquable en déclarant que, depuis quelque temps et face aux revendications qui pèsent sur les îles Éparses, 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* »²⁴.

Par la suite, cette solution a mûri dans les esprits. Ainsi, au lendemain de sa visite officielle en France, les 25 et 26 mars 1985, le Premier ministre mauricien, Anerood Jugnauth, a déclaré qu'il avait obtenu du Gouvernement de Paris que l'île Tromelin et ses eaux environnantes soient conjointement exploitées par la France et Maurice. À la même époque, une solution identique avait été envisagée avec Madagascar qui revendique les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India. Cinq ans plus tard, ces projets ont été confirmés par le Président de la République française, à l'époque François Mitterrand, lors de ses visites couplées à Antananarivo et à Port-Louis, en juin 1990²⁵.

C'est bien dans le cadre d'une stratégie élaborée par la France et par la suite agréée par Madagascar et Maurice qu'il faut comprendre la décision prise par le deuxième Sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des pays membres de la Commission de l'Océan Indien (COI), réuni à Saint-Denis de La Réunion sous la

A. DUPUIS, « 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, p. 10-11.

²² Consulter l'interview de Jean-Pierre Cot in *Le Quotidien de La Réunion*, vendredi 27 août 1982, p. 33.

²³ *JORF, Déb. Parl., Sénat*, 6 juin 1985, p. 1059.

²⁴ J. CHARPENTIER, « Territoire », *Pratique française du droit international, AFDI*, 1983, p. 930.

²⁵ J. CHARPENTIER, « Territoire. 3) *Iles Éparses* », *Pratique française du droit international, AFDI*, 1990, p. 1094.

présidence du Président de la République française : Jacques Chirac. Le communiqué qui ponctue le 3 décembre 1999 la réunion de la COI se prononce sur le principe d'une cogestion des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India par la France – État occupant – et les États revendicateurs : Madagascar et Maurice²⁶ : « *En l'absence d'un consensus entre certains États 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* »²⁷.

Curieusement, cette solution politique n'a pas été reprise lors du troisième Sommet des chefs d'État ou de Gouvernement des pays membres de la COI qui a siégé à Antananarivo (Madagascar) le 22 juillet 2005²⁸. De fait, il faudra attendre encore plus d'une décennie pour que le concept de cogestion du récif de Tromelin proposé par la France et adopté au plus haut niveau par la COI, le 3 décembre 1999, prenne enfin corps avec le traité franco-mauricien signé le 7 juin 2010, après avoir été réactivé par la France et Maurice – le 10 juin 2008 – à l'occasion d'une visite officielle à Paris du Premier ministre mauricien, Navinchandra Ramgoolam²⁹. Reste alors à analyser sous un angle critique les dispositions essentielles de l'accord-cadre franco-mauricien.

C.- L'accord-cadre du 7 juin 2010 : une solution ambiguë au différend franco-mauricien sur le récif de Tromelin

Complété par trois conventions d'application dans des domaines présentant un intérêt commun pour les deux pays, la France et Maurice ont signé un accord-cadre « *sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants* ». Après avoir mis l'accent sur les discussions diplomatiques approfondies entre les Parties « *sur leurs droits de souveraineté et leurs revendications territoriales au sujet de l'île de Tromelin* », le préambule du traité du 7 juin 2010 évoque la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et notamment ses dispositions sur la conservation et l'exploitation des ressources biologiques ainsi

²⁶ A. ORAISON, « 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 ?) », *APOI*, 1999-2000, vol. XVI, p. 275-324.

²⁷ A. DUPUIS, « Cogestion des îles Éparses. Les gesticulations dérisoires de la COI », *Le Journal de l'île de La Réunion*, vendredi 10 décembre 1999, p. 20.

²⁸ N. ZAFIMAHARO, « Coopération régionale. Pour un océan Indien sans frontières », *L'Express de Madagascar*, samedi 23 juillet 2005, p. 3.

²⁹ A. ORAISON, « 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, p. 10-11.

que les dispositions de sa partie XII, relative à la préservation du milieu marin. Dans ce préambule, l'accord franco-mauricien insiste sur la volonté des Parties de « combattre toute forme de pêche illégale » et de « protéger les stocks de poissons ».

Dans son article 1^{er}, l'accord-cadre de Port-Louis précise qu'il a « pour objet d'établir un régime de cogestion économique, scientifique et environnementale relatif à l'île de Tromelin ainsi qu'à sa mer territoriale et à sa zone économique exclusive (ci-après désignées "espaces maritimes environnants") ». Ainsi, le champ d'application géographique du traité franco-mauricien est particulièrement vaste : il s'applique en effet non seulement au récif de Tromelin proprement dit, mais aussi à sa mer territoriale et à sa zone économique exclusive dont la superficie est de l'ordre de 280 000 kilomètres carrés.

Dans son article 3, l'accord-cadre indique que le régime de gestion commune ainsi établi concerne principalement la protection de l'environnement marin, la conservation et la promotion de la biodiversité terrestre et marine, l'exploitation des ressources halieutiques ainsi que la recherche archéologique (alinéa 1^{er}). Mais dans cet engagement atypique, la France et Maurice n'excluent nullement de compléter cette liste déjà étoffée « par le biais de conventions spécifiques conclues d'un commun accord » (alinéa 2).

De surcroît, la France et Maurice conviennent d'élaborer conjointement un schéma directeur « définissant les mesures de gestion des écosystèmes des espaces maritimes environnants » dans le respect des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (article 4). Les deux États reconnaissent également l'importance des ressources halieutiques « pour leur développement économique durable » et envisagent, à cette fin, « de renforcer la coopération en matière de contrôle et de surveillance dans le domaine de la pêche » : dans cette optique, ils s'engagent à prendre des mesures conjointes afin d'obtenir une évaluation scientifique des stocks halieutiques dans les eaux avoisinantes de Tromelin (article 5). En fonction de l'évaluation de ces stocks et en vue de l'établissement d'un régime de développement durable, un régime de cogestion pourra alors s'appliquer aux ressources halieutiques de la zone économique exclusive du récif. Voici à l'évidence des dispositions judicieuses que personne ne saurait *a priori* contester.

Pour Philippe Weckel, le régime de cogestion ainsi établi ne signifie nullement un abandon de la souveraineté française sur Tromelin. À l'appui, le juriste internationaliste constate que « les pouvoirs régaliens sur l'île et dans sa mer territoriale ne sont pas affectés par les accords de 2010 »³⁰. Certes, l'observation est exacte. Dans le même sens, les activités régaliennes de surveillance, de contrôle et de lutte contre la pêche illicite dans la ZEE de

³⁰ http://www.sentinelles-droit-international.fr/bulletins/a2013/20130414_bull_344/bulletin_sentinelle_344.php.

Tromelin ne sont pas davantage couvertes par l'accord franco-mauricien. Cependant, celui-ci n'est pas un engagement international conventionnel figé. Rédigé de manière laconique, son article 9 n'exclut pas, dans ces trois domaines, une collaboration plus étroite entre la France et Maurice : « *Les parties s'engagent à renforcer leur coopération en matière de surveillance, de contrôle et de lutte contre la pêche illicite afin d'accroître l'efficacité du régime de cogestion défini dans le présent accord* ».

Pour sa mise en œuvre effective, l'accord-cadre de Port-Louis a prévu un volet institutionnel. L'organe principal est le comité de cogestion dont il importe de préciser la composition, le fonctionnement et les attributions. Il faut déjà constater avec Frédérique Coulée que « *le comité de cogestion est composé à parité* »³¹ : constitué de délégations désignées par la France et Maurice, il comprend en effet un nombre égal de membres et il est toujours « *coprésidé par les deux parties* ». À l'initiative de l'une des Parties, il se réunit au moins une fois par an, alternativement en France et à Maurice, et quand il se prononce, c'est toujours « *par consensus* » (article 8). À ce sujet, Philippe Weckel se veut une nouvelle fois rassurant lorsqu'il déclare que « *la codécision ne fait pas perdre à la France son pouvoir de contrôle* »³². Il est certain que les décisions concernant Tromelin et ses espaces maritimes environnants seront adoptées par un organe paritaire : au besoin, l'article 8 du traité précise que « *les attributions du comité de cogestion sont définies et exercées d'un commun accord* ». Sur ce point, on peut penser qu'il en sera toujours ainsi, quelle que soit l'évolution du traité. Les attributions du comité de cogestion sont par ailleurs variées puisqu'il délibère sur toutes les activités concernant la gestion des ressources halieutiques, la protection de l'environnement et la recherche archéologique.

Ainsi présenté, le comité de cogestion ne devrait pas, en principe, prendre des mesures irréfléchies et hasardeuses, dès lors qu'il n'agit jamais seul. Louis Balmond note en effet qu'il est toujours assisté « *par des groupes d'experts spécialisés chargés de réaliser les travaux préalables à la prise de décision* »³³. De fait, les trois conventions d'application de l'accord-cadre précisent que les décisions du comité de cogestion sont invariablement préparées par des groupes d'experts, également mixtes et paritaires, en vue de mettre en œuvre des objectifs bien définis pour l'exploitation des ressources halieutiques, la protection durable de l'environnement terrestre et marin et la recherche archéologique. Également coprésidé par les deux Parties, chaque groupe d'experts franco-mauricien doit se réunir au moins une fois par an, au besoin par visioconférence, et il rend compte chaque année au comité de cogestion de l'avancement de ses travaux.

³¹ F. COULÉE, « Territoire. *Île de Tromelin* », *Pratique française du droit international*, AFDI, 2010, p. 930-931 et notamment p. 931.

³² Document Internet précité.

³³ L. BALMOND, « France/Île Maurice. Accord-cadre sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants, parape, 4 février 2010 », *Chronique des faits internationaux*, RGDIP, 2010, n° 2, p. 397-399 et notamment p. 399.

L'accord-cadre du 7 juin 2010 n'a pas été envisagé pour une période indéterminée. Sous cet angle, Frédérique Coulée a pu, à bon escient, le considérer comme un « *accord original et pragmatique* »³⁴. Le traité de Port-Louis indique en effet qu'il est conclu pour une durée de cinq ans, tacitement renouvelable pour une nouvelle période de cinq ans, « *à moins que l'une des parties ne notifie, par voie diplomatique, sa volonté de mettre fin audit accord, six mois avant son échéance* » (article 13). Le traité prévoit également que les Parties pourront se réunir avant l'expiration du délai de dix ans afin de dresser le bilan de l'accord-cadre et d'en examiner le devenir. L'une des Parties peut enfin proposer, par la voie diplomatique, des amendements au traité par écrit, étant entendu que « *tout amendement au présent accord sera adopté par consentement mutuel des deux parties* » (article 14). Ces dispositions que l'on peut assimiler à des garde-fous constituent, *a priori*, autant de garanties sérieuses pour la France : elles lui donnent la possibilité de remettre en cause l'accord-cadre de cogestion dans l'hypothèse où la coopération avec Maurice se révélerait à l'usage particulièrement conflictuelle, voire quasi impossible.

Pour être exhaustif, une ultime et importante précaution a été prévue et doit, par suite, être mentionnée. Dans l'accord franco-mauricien, il est décidé que tout différend portant sur l'application ou l'interprétation du présent traité, qui n'aurait pas été réglé par voie de consultations dans les meilleurs délais, « *sera résolu par des moyens pacifiques convenus d'un commun accord conformément au droit international* » (article 15). En vertu de cette clause, Maurice ne pourra donc pas – sous prétexte de la survenance d'une difficulté réelle ou supposée au sujet de l'application ou de l'interprétation de l'accord-cadre de Port-Louis – contester la souveraineté de la France sur le récif de Tromelin et dans ses eaux avoisinantes devant un tribunal arbitral international ou, *a fortiori*, devant la Cour internationale de Justice de La Haye sans l'agrément du Gouvernement de Paris.

Voulues par la France et insérées dans l'engagement international du 7 juin 2010, ces diverses mesures de protection ont été confirmées – pratiquement mot pour mot et dans le même ordre – dans chacune des trois conventions d'application portant respectivement sur la cogestion de la recherche archéologique (articles 9, 10 et 11), la cogestion en matière environnementale (articles 14, 15 et 16) et la cogestion des ressources halieutiques des eaux environnantes de Tromelin (articles 16, 17 et 18).

Sur un plan plus général et malgré son aspect de prime abord original et consensuel qu'on lui reconnaît volontiers, on peut néanmoins s'interroger sur le bien-fondé d'une cogestion franco-mauricienne de Tromelin. En vérité, l'accord-cadre du 7 juin 2010 qui l'institue n'est pas paré de toutes les vertus. Il pourrait même être qualifié de « *marché de dupes* », dès lors que la France accorde à Maurice des avantages considérables et sans contreparties véritables dans tous les

³⁴ F. COULÉE, préc., p. 931.

domaines envisagés³⁵. Il en est ainsi également dans la mesure où l'accord-cadre de Port-Louis ne règle pas de manière définitive la question de la souveraineté sur le récif. En vérité, voici la critique majeure que l'on peut formuler à l'encontre du traité de cogestion de Tromelin : cet accord est ambigu, dès lors que chacune des Parties cocontractantes peut l'interpréter à sa façon et surtout à son avantage.

L'ambiguïté principale apparaît de manière manifeste à la lecture de l'article 2 de l'accord-cadre franco-mauricien sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative au récif de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants, dont le contenu, minutieusement rédigé, a été repris *mutatis mutandis* dans l'article 2 de chacune de ses trois conventions d'application, portant sur la cogestion de la recherche archéologique, la cogestion en matière environnementale et la cogestion des ressources halieutiques. Avant de le commenter sous un angle critique, voici le contenu *in extenso* des deux paragraphes de l'article 2 de l'engagement international :

« Les parties conviennent de ce qui suit :

(a) Rien dans le présent accord ni aucun acte en résultant ne peut être interprété comme :

(i) un changement de la position de la République de Maurice en ce qui concerne la question de la souveraineté ou des compétences territoriales et maritimes sur l'île de Tromelin et les espaces maritimes environnants ;

(ii) un changement de la position de la République française en ce qui concerne la question de la souveraineté ou des compétences territoriales et maritimes sur l'île de Tromelin et les espaces maritimes environnants ;

(iii) la reconnaissance ou le soutien de la position de la République de Maurice ou de la République française en ce qui concerne la question de la souveraineté ou des compétences territoriales et maritimes sur l'île de Tromelin et les espaces maritimes environnants.

b) Aucun acte ou activité de la République de Maurice ou de la République française ou de toute tierce partie résultant du présent accord et de sa mise en œuvre ne constituera une base pour affirmer, soutenir ou rejeter la position de la République de Maurice ou de la République française en ce qui concerne la question de la souveraineté ou des compétences territoriales et maritimes sur l'île de Tromelin et les espaces maritimes environnants ».

Ainsi, la position des Parties est nettement affichée dans le traité franco-mauricien du 7 juin 2010. Comme on pouvait s'y attendre, la France n'entend pas renoncer à sa souveraineté multiséculaire sur Tromelin, établie dès 1722, et

³⁵ A. ORAISON, « Tromelin. Accord franco-mauricien de cogestion du récif. "Un marché de dupes" », *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 20 juin 2010, p. 10.

Maurice pas davantage à ses sempiternelles revendications formulées sur le récif depuis 1976. Ainsi, la cogestion de ce récif et de ses eaux environnantes par la France et Maurice n'est qu'un « *pis-aller* » et non une véritable solution, car elle ne règle pas de manière définitive le litige qui oppose les deux États. En dépit des garde-fous imposés par le Gouvernement de Paris et constatés dans la présente étude, le député Philippe Folliot va même beaucoup plus loin : il interprète l'accord-cadre de Port-Louis comme un processus progressif d'« *abandon de souveraineté* » de la France sur cet îlot au profit de Maurice³⁶. Que faut-il en penser ?

En vérité, l'accord-cadre de Port-Louis n'est pas une convention synallagmatique. Pour être un engagement bilatéral équilibré comportant des obligations réciproques et équivalentes entre les Parties contractantes, il aurait fallu qu'en contrepartie de la gestion commune consentie sur Tromelin par la France dans des secteurs stratégiques – comme celui de l'exploitation des ressources halieutiques des eaux environnantes du récif – une obligation *sine qua non* soit mise à la charge de Maurice : l'obligation pour ce pays de renoncer à revendiquer – ouvertement et même implicitement – le récif dans les instances internationales comme les Nations Unies ou l'Union Africaine, au moins pendant toute la durée d'exécution de l'accord-cadre et de ses conventions d'application. Dans la mesure où cette obligation conventionnelle – le « *gel* » de la revendication mauricienne sur Tromelin – n'a pas été exigée par la France ou acceptée par Maurice, on peut considérer l'engagement international du 7 juin 2010 comme une porte ouverte à l'abandon, à plus ou moins longue échéance, de la souveraineté française sur l'ancienne Isle de Sable.

Faute d'être assujettie à une telle obligation, Maurice peut en effet continuer à revendiquer Tromelin tout en étant désormais associée par la France à un système de cogestion du récif. De fait, l'attitude du Gouvernement de Port-Louis est révélatrice. Pour ce Gouvernement, il est déjà acquis que la cogestion franco-mauricienne sur Tromelin ne saurait être une fin en soi : la cogestion du récif ne peut être qu'une étape obligée devant logiquement conduire – en fait le plus tôt possible – à son rattachement à l'État mauricien. Son ministre des Affaires étrangères – Arvin Boolell – a rappelé la position de Maurice aux Nations Unies, au lendemain immédiat de la signature du traité du 7 juin 2010³⁷. Le Premier ministre mauricien est aussi intervenu en ce sens à l'ONU, le 24 septembre 2011. Navinchandra Ramgoolam a, certes, considéré comme un « *progrès* » la signature de l'accord-cadre portant sur la cogestion du récif. Mais il a tenu à préciser que le dialogue franco-mauricien a néanmoins vocation à se poursuivre afin de permettre « *le retour de Tromelin* » dans le giron de la Nation arc-en-ciel et de réaliser, par

³⁶ Consulter son *interview* réalisée par Irène FRAIN in *Paris Match* du 4 au 10 juillet 2013, p. 103.

³⁷ Consulter l'intervention d'Arvin Boolell faite, le mardi 28 septembre 2010, à l'Assemblée générale des Nations Unies in <http://www.un.org/fr/ga/65/meetings/generaldebate/debate28092010.shtml>.

suite, la restauration de l'intégrité territoriale de l'État mauricien³⁸. C'est dire qu'on n'a pas fini d'entendre parler du différend territorial franco-mauricien, non seulement dans les chancelleries des pays du sud-ouest de l'océan Indien mais d'abord et surtout à Paris et à Port-Louis³⁹.

Bien qu'elle soit moins grave, une autre critique peut être formulée à l'encontre du traité franco-mauricien du 7 juin 2010, portant cogestion du récif de Tromelin. Dans son préambule, ce traité indique qu'il ne fait que tirer les leçons du « 2^{ème} Sommet des chefs d'État et de Gouvernement de la Commission de l'Océan Indien » et de son communiqué du 3 décembre 1999, adopté à l'unanimité, avec les voix des responsables politiques des Comores, de la France, de Maurice, de Madagascar et des Seychelles. L'option retenue par la France en accord avec l'État mauricien à propos de ce récif crée, par conséquent, un précédent qui a désormais vocation à s'appliquer à toutes les petites îles françaises dispersées dans le canal de Mozambique, au large des côtes occidentales de Madagascar.

Ainsi, le Gouvernement d'Antananarivo est-il aujourd'hui en droit de réclamer une cogestion économique, scientifique et environnementale franco-malgache sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India qu'il revendique officiellement et plus ou moins régulièrement depuis le 18 mai 1972⁴⁰. De fait, cette cogestion franco-malgache sur les îles Éparses et leurs zones économiques exclusives est-elle aujourd'hui sérieusement envisagée par le Président Hery Rajaonarimampianina depuis le 19 mars 2014⁴¹. De même, le Gouvernement de Moroni pourrait également exiger une cogestion politique et économique sur Mayotte – une île érigée au rang de département français depuis le jeudi 31 mars 2011⁴² – qu'il revendique aux Nations Unies depuis le 6 juillet 1975, date de la proclamation de l'indépendance de l'archipel des Comores⁴³. Reste alors à présenter, de manière détaillée et toujours sous un angle critique, les divers domaines d'application de l'accord-cadre de Port-Louis sur la cogestion du récif de Tromelin (II).

³⁸ Consulter <http://gadebate.un.org/66/mauritius>. Consulter sa dernière allocution prononcée aux Nations Unies, le samedi 28 septembre 2013, in <http://www.un.org/fr/ga/68/meetings/gadebate/#content>.

³⁹ F. BANC, « Tromelin. Du sable et des enjeux », *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 16 avril 2013, p. 11.

⁴⁰ A. ORAISON, « 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) », *RJOI*, n° 11, 2010, p. 147-233.

⁴¹ F. BANC, « Le Président malgache veut discuter avec la France du statut des îles Éparses », *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 20 mars 2014, p. 15.

⁴² O. GOHIN, « Mayotte en droit constitutionnel français », *RJOI*, n° 17, 2013, p. 7-24.

⁴³ A. ORAISON, « Radioscopie critique de l'inextricable et regrettable querelle franco-comorienne sur l'île de Mayotte », *RJOI*, n° 16, 2013, p. 153-176.

II.- Les domaines d'application plus ou moins critiquables du traité franco-mauricien sur la cogestion du récif de Tromelin

Certes, l'accord-cadre du 7 juin 2010 peut, à bon droit, être qualifié d'historique dans la mesure où il entérine un concept original de coopération qui – pour reprendre l'expression du ministre mauricien des Affaires étrangères Arvin Boolell – « *vise à établir un partenariat actif entre Maurice et la France dans plusieurs domaines* »⁴⁴.

Néanmoins, les domaines d'intervention retenus par La France et Maurice sont plus ou moins contestables. Concrètement, ce traité est accompagné de trois conventions techniques signées le même jour et impliquant une cogestion franco-mauricienne dans des domaines ciblés. La première et la plus importante porte sur l'exploitation commune des ressources halieutiques dans les espaces maritimes environnants de Tromelin (A). La deuxième concerne la cogestion en matière environnementale du milieu terrestre et marin du récif (B) et la troisième, la plus inadéquate, la recherche archéologique sur cet îlot (C).

A.- La cogestion franco-mauricienne des ressources halieutiques dans les espaces maritimes environnants du récif de Tromelin

En application du traité signé à Port-Louis, la cogestion franco-mauricienne des ressources halieutiques dans les espaces maritimes environnants de Tromelin apparaît aujourd'hui prioritaire. Pour Louis Balmond, il n'y a à ce sujet aucun mystère : « *C'est assurément l'émergence du nouveau droit de la mer tel qu'il résultera de la Convention de Montego Bay de 1982 qui va activer les revendications mauriciennes, au nom de la maîtrise des ressources halieutiques sur les eaux de Tromelin* »⁴⁵. Si ce constat élémentaire est tout à fait exact, il nécessite néanmoins une série de réflexions. Les voici.

Ce n'est certainement pas pour 100 hectares de sable et de corail érigés en réserve naturelle depuis 1975, une piste d'atterrissage pour avions légers construite en 1954 et une station météorologique que la France s'accroche à Tromelin, un îlot isolé à 9 000 kilomètres de Paris. Les vastes espaces maritimes qui entourent ce récif sont riches en ressources biologiques tandis que le substratum des grands fonds marins environnants paraît déjà prometteur en ressources minières. Dans le cadre d'une nouvelle éthique du développement proposée par les pays du Tiers Monde dans la seconde moitié du XXe siècle et visant à assurer une répartition plus équitable des richesses océaniques entre les États, ces espaces maritimes représentent également un réel enjeu économique pour Maurice qui importe

⁴⁴ A. DUPUIS, « Maurice et la France vont cogérer Tromelin », préc., p. 18.

⁴⁵ L. BALMOND, préc., p. 398.

chaque année des stocks importants de poissons pour faire face aux besoins d'une population de 1 300 000 habitants en 2014. Dès lors, un rappel historique sur l'évolution du droit de la mer s'impose pour comprendre l'importance et la pérennité de la rivalité franco-mauricienne sur Tromelin et la signature du traité du 7 juin 2010.

Tant que la législation internationale se limitait à la notion de mer territoriale placée sous la souveraineté de l'État côtier et assujettie à la règle coutumière des trois milles nautiques, les pays pourvus d'un littoral maritime se souciaient peu de la faire respecter au voisinage de leurs îlots inhabités et isolés. Mais dans la seconde moitié du XXe siècle, les données du problème ont été bouleversées sous la pression des États en développement. Les nouveaux pays indépendants ont exigé la refonte du droit de la mer dans le cadre d'un « *Nouvel ordre économique international* » (NOEI), plus juste et plus équitable, et ils sont notamment à l'origine de la notion de zone économique exclusive (ZEE). La codification de ce concept coutumier par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ou Convention de Montego Bay (CMB), signée le 10 décembre 1982, représente assurément l'un des aspects majeurs de la restructuration du système juridique international des espaces océaniques. Il faut ainsi mettre l'accent sur un événement qui permet de comprendre l'âpreté du différend franco-mauricien sur Tromelin depuis 1976.

Concernant son assiette et ses limites avec la haute mer, la ZEE de l'État riverain peut s'étendre jusqu'à « *200 milles marins des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale* » en vertu de l'article 57 de la CMB, entrée en vigueur le 16 novembre 1994⁴⁶. Par ailleurs, les droits de l'État côtier dans la ZEE sont d'une très grande ampleur. En vertu de l'article 56 de la CMB, tout État côtier exerce en effet dans la ZEE et sur une largeur de 200 milles nautiques (370,400 kilomètres), « *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* ».

Avant même la codification du droit de la mer par la CMB, la France a pris la responsabilité, avec la loi du 16 juillet 1976, de créer une « *zone économique pouvant s'étendre depuis la limite des eaux territoriales* » – dont la largeur est fixée à 12 milles nautiques depuis la loi du 24 décembre 1971 – « *jusqu'à 188 milles marins au-delà de cette limite* ». La loi du 16 juillet 1976 décide que la France 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* »

⁴⁶ P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, *Les grands textes de droit international public*, Paris, Dalloz, 2012, p. 653-801. Consulter notamment l'article 57 à la page 689.

(article 1^{er}). Son article 5 précise toutefois 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* »⁴⁷. Conformément à ce texte législatif, la France a aussitôt créé des zones économiques au large des côtes de son territoire européen, puis au large des côtes de la quasi-totalité de ses dépendances ultramarines. Par un décret du 3 février 1978, elle a ainsi créé une « *zone économique au large des côtes des îles Tromelin, Glorieuses, Juan-de-Nova, Europa et Bassas-da-India* »⁴⁸.

De son côté, le Parlement de Port-Louis avait déjà adopté, dès le 31 mai 1977, le « *Maritime Zones Act* » – Act n° 13 of 1977 – qui crée une ZEE de 200 milles marins au large des côtes de toutes les dépendances de Maurice, y compris au large des côtes du récif de Tromelin. L'article 6 de l'Act n° 13 of 1977 est ainsi rédigé : « *The exclusive economic zone is the area beyond and adjacent to the territorial waters and which extends to a distance of two hundred nautical miles from the baseline* » (alinéa 1^{er})⁴⁹.

La « *guerre des mers* » a ainsi éclaté entre Maurice et la France lorsque ces pays ont émis de prétentions opposées sur la ZEE de Tromelin dont la superficie est – faut-il le rappeler ? – de 280 000 kilomètres carrés. Pour faire bonne mesure, le Gouvernement de Port-Louis n'a pas hésité à accorder des licences de pêche à des chalutiers étrangers, non seulement dans la ZEE entourant Maurice et ses dépendances incontestées comme les îles Agaléga, Cargados Carajos et Rodrigues mais aussi dans la ZEE entourant le récif de Tromelin. Il convient toutefois de souligner, avec Frédérique Coulée, que la pratique mauricienne qui consistait à délivrer des licences de pêche, notamment à des palangriers japonais, dans la ZEE de Tromelin a été condamnée par les tribunaux français en 2004⁵⁰.

Pour mettre fin à ce stérile affrontement économique franco-mauricien, l'accord-cadre du 7 juin 2010 a été complété par une convention d'application

⁴⁷ Loi n° 76-655 du 16 juillet 1976, « relative à la zone économique au large des côtes du territoire de la République », *JORF*, 18 juillet 1976, p. 4299-4300.

⁴⁸ Décret n° 78-146 du 3 février 1978, *JORF*, 11 février 1978, p. 686.

⁴⁹ The Act n° 13 of 1977 in *The Acts, Proclamations, Government Notices and Reprints published during the year 1977*, printed and published by Carl Achille, Government Printer, Port-Louis, Mauritius, April 1979, p. 18-24.

⁵⁰ F. COULÉE, préc., p. 930. Deux navires de pêche japonais ont ainsi été arraisonnés le 14 septembre 2004 par la frégate de surveillance « *Nivôse* » et le patrouilleur « *La Rieuse* » et dérottés sur le Port de la Pointe des Galets à La Réunion après avoir été surpris en flagrant délit de pêche illicite dans la ZEE française de Tromelin. Pour leur défense, leurs capitaines ont argué du fait qu'ils étaient en possession de licences octroyées par le ministère mauricien de la Pêche. Mais cette argumentation n'a pas été retenue. Dans son jugement du 2 novembre 2004, le Tribunal correctionnel de Saint-Denis a prononcé des amendes de 50 000 euros à l'encontre des responsables des bateaux nippons et à la confiscation de leur matériel de pêche et de leurs prises. En ce sens, il a suivi à la lettre les réquisitions du Parquet qui avait rappelé la nécessité impérieuse pour la France de préserver ses ressources halieutiques dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien. J. T., « Pêche illicite : deux palangriers japonais pris à Tromelin. Des amendes de 50 000 € requises », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 6 octobre 2004, p. 4.

portant sur la cogestion des ressources halieutiques dans les espaces maritimes environnants du récif de Tromelin. Après avoir évoqué la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 et notamment ses dispositions sur la conservation des ressources biologiques (article 61), sur l'exploitation de ces ressources (article 62) et sur la mise en application des lois et règlements de l'État côtier (article 73)⁵¹, cette convention – une convention qui se veut ambitieuse dans ses objectifs – souligne dans son préambule que, « *suite à la proposition de la partie française* », la France et Maurice se félicitent de l'accord des Parties lors de la réunion franco-mauricienne des 17 et 18 décembre 2008, « *sur les principes de partage et d'accès équitables aux ressources de Tromelin* ». Le préambule prend également acte de la volonté conservatoire et responsable des Parties – formulée dans l'accord-cadre – d'interdire la pêche dans la mer territoriale de Tromelin « *dans l'attente des conclusions d'une étude sur l'état de la ressource halieutique* ».

Afin d'être pleinement efficiente, la cogestion franco-mauricienne dans les espaces maritimes environnants de Tromelin a vocation à s'inscrire dans le cadre d'une politique d'exploitation rationnelle des ressources halieutiques qui implique la recherche océanographique, la répression de la pêche illégale et la protection des espèces animales de la ZEE entourant ce récif lorsqu'elles sont en voie de raréfaction ou, *a fortiori*, au bord de l'extinction biologique. Considérés comme nécessaires et urgents, ces objectifs sont d'emblée fixés par la convention d'application dans son article 1^{er}, ainsi rédigé : « *Les parties s'engagent à mettre en œuvre rapidement une politique commune de la pêche, en vue d'assurer la conservation et la gestion durable de la ressource halieutique dans les espaces maritimes environnants de l'île de Tromelin tels que définis à l'article 1 de l'accord-cadre* » (alinéa 1^{er}). Pour les deux Parties, une cogestion viable de ces espaces maritimes implique une évaluation préalable des stocks de poissons existants dans la ZEE de Tromelin, l'élaboration de mesures de gestion de la pêche et l'adoption de règles très précises, voire pointilleuses, pour la délivrance des licences de pêche (alinéa 2).

Pour sa mise en œuvre, la convention d'application de l'accord-cadre de Port-Louis n'a pas omis le volet institutionnel. Afin d'éviter tout risque potentiel de conflit franco-mauricien dans un domaine stratégique, son article 1^{er} apporte une précision : « *Les parties s'engagent à ne prendre aucune mesure de gestion qui n'ait été préalablement discutée par le comité de cogestion* » (alinéa 3). De fait, cet organe décisionnel a un rôle majeur à jouer en raison des diverses missions qui lui sont assignées dans l'article 3. Le comité de cogestion est ainsi compétent pour définir les modalités de gestion et de conservation des ressources halieutiques. C'est lui aussi qui adopte le plan de gestion et arrête la liste officielle des navires autorisés à pêcher dans la ZEE de Tromelin. Le comité de cogestion est encore habilité pour déterminer, sur proposition d'un groupe d'experts, les totaux

⁵¹ P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, préc., p. 691-693 et p. 699.

admissibles de captures et pour en fixer – opération très importante – « *les règles de répartition par navire* ». De plus, il fixe le montant des redevances et les modalités de leur recouvrement. Il établit également le budget prévisionnel des dépenses liées à l'évaluation, à l'exécution du plan de gestion et à la surveillance. Le comité de cogestion doit enfin assumer une mission délicate : c'est lui qui décide, en dernier ressort, de « *l'affectation de la totalité des recettes sur la base d'une répartition équitable* ».

Le comité de cogestion est secondé par un groupe d'experts franco-mauricien. À ce sujet, la convention d'application précise que cet organe a pour mission de préparer le plan de gestion et les recommandations qui seront proposés dans le domaine de la pêche au comité de cogestion (article 4). Enfin, dans un souci louable de coordination et de rationalisation des travaux du groupe d'experts, la convention décide que chaque Partie désigne un « *correspondant pêche* » qui prépare et participe aux réunions du groupe d'experts et assure la transmission de l'information aux institutions et organismes nationaux concernés. Le « *correspondant pêche* » est également chargé de mettre en relation son homologue avec les différents services ou opérateurs responsables (article 5).

Au plan pratique, la convention d'application décide que les Parties préparent, conjointement au sein du groupe d'experts, un plan de gestion durable et responsable de la pêche dans les eaux environnantes du récif de Tromelin. Ce plan est ensuite « *discuté en comité de cogestion et approuvé conjointement par les deux parties* » (article 6). Le plan de gestion en question se présente comme un document complexe et très détaillé qui prend en considération plusieurs coordonnées paramétriques : ce plan doit d'abord permettre une évaluation aussi précise que possible des stocks de poissons existants et l'amélioration des connaissances scientifiques, notamment par la mise en place d'un système d'information halieutique partagé et d'observateurs embarqués. Le plan doit aussi prévoir des mesures de gestion – détermination des périodes et des zones de pêche, détermination également des engins à utiliser, déclarations d'entrée et de sortie des zones de pêche, efforts de pêche à consentir, quotas à imposer et système de suivi des navires par satellite – ainsi que les conditions d'attribution des licences de pêche. Il incombe enfin au plan de gestion de définir une politique de surveillance des eaux avoisinantes de Tromelin en concertation, le cas échéant, avec la Commission de l'Océan Indien. Ainsi, des actions exemplaires seront entreprises, en partenariat, par des autorités françaises et mauriciennes afin de préserver les ressources halieutiques de la ZEE de Tromelin.

Soucieuse d'éviter tout contentieux entre la France et Maurice, la convention d'application portant sur la cogestion des ressources halieutiques des espaces maritimes environnants du récif de Tromelin – la seule des trois conventions d'application qui soit susceptible de générer des recettes publiques – aborde la question extrêmement délicate de l'attribution des licences de pêche. En vertu du principe universel bien connu selon lequel charité bien ordonnée commence par soi-même, son article 7 indique que la délivrance de ces licences

doit bénéficier « *en priorité* » aux navires de pêche battant pavillon français ou mauricien « *ayant un lien économique réel* » avec une des Parties cocontractantes. L'objectif ici recherché par la convention d'application est d'écarter les pavillons de complaisance⁵². Cependant, une exception a été prévue. Il importe de la connaître, même si elle a fort peu de chance d'être concrétisée : « *En fonction de la ressource disponible et sur proposition du groupe d'experts, le comité de cogestion peut décider d'établir une liste complémentaire de navires ne battant pas pavillon français ou mauricien, le cas échéant dans les limites du tonnage annuel des captures* »⁵³. Les navires de pêche sont alors inscrits sur la liste des navires autorisés. Certes, le groupe d'experts a pour mission de proposer « *au moins une fois par an* » une liste des navires autorisés à pêcher dans la ZEE de Tromelin dans le cadre du plan de gestion en vertu de l'article 8 de la convention d'application. Mais cette clause prend soin de préciser que cette liste doit toujours être « *examinée et approuvée par le comité de cogestion* » et qu'elle peut être amendée, le cas échéant, d'un commun accord par les Parties⁵⁴.

Afin d'informer la Communauté internationale de leurs actions, les deux Parties s'engagent, dans l'article 12 de la convention d'application, à présenter conjointement les données et autres publications sur la gestion des ressources halieutiques des espaces maritimes environnants le récif de Tromelin à l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO), à la Commission Thonière de l'Océan Indien, à la Commission de l'Océan Indien et, éventuellement, à d'autres institutions internationales.

Complété et précisé par sa convention d'application, l'accord-cadre franco-mauricien sur la cogestion de Tromelin porte, sans conteste, sur le domaine prioritaire : celui de la pêche dans la ZEE du récif. Tout a été mis en œuvre avec ingéniosité pour prévenir en ce domaine le surgissement d'un contentieux entre la France et Maurice. D'emblée, il convient objectivement de reconnaître le mérite de l'accord-cadre et de son éclairante convention d'application pour cette intention louable, car il porte sur un point spécifique non négligeable. De surcroît, Philippe Weckel se veut plutôt rassérénant lorsqu'il déclare : « *Les droits souverains limités de caractère fonctionnel dans la zone économique exclusive ne*

⁵² K. BULARD, « Préserver la ressource halieutique », *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 21 avril 2013, p. 13.

⁵³ L'article 7 de la convention d'application apporte une précision qui est intéressante au plan financier : « *La délivrance d'une licence à un navire tiers donne lieu au versement d'une contrepartie financière par l'armement demandeur, selon des modalités fixées par le comité de cogestion* » (alinéa 3).

⁵⁴ Conformément aux décisions du comité de cogestion et sans préjudice des dispositions de l'article 2, la convention d'application décide dans son article 8 : « *Les autorisations de pêche sont délivrées par la partie mauricienne aux navires battant pavillon mauricien inscrits sur la liste. Les autorisations de pêche sont délivrées par la partie française aux navires battant pavillon français inscrits sur la liste. Les autorisations de pêche sont délivrées par chacune des deux parties aux navires battant pavillon étranger inscrits sur la liste* ». Mais ces navires ne pourront pêcher dans les eaux environnantes du récif de Tromelin que s'ils sont munis des deux autorisations délivrées par chacune des Parties (alinéa 3).

sont pas la souveraineté et n'en constituent que l'accessoire et l'annexe »⁵⁵. Sur ce point précis, nous ne pouvons pas contredire notre éminent collègue.

Il n'en reste pas moins vrai que l'accord-cadre du 7 juin 2010 est une nouvelle fois contestable au plan juridique. C'est un traité que l'on peut qualifier de léonin par son contenu. Il est critiquable parce qu'il confère à Maurice des avantages substantiels sans contreparties équivalentes, dès lors que cet État ne peut – à notre humble avis – justifier d'aucun titre probant de souveraineté : ni sur le récif de Tromelin proprement dit ni sur sa ZEE. Nous en avons apporté la démonstration, à plusieurs reprises, au cours des quarante dernières années. C'est également l'opinion exprimée, dès 2010, par Wilfrid Bertile. Pour notre collègue universitaire et ancien député socialiste de La Réunion, la France donne, avec la signature de l'accord-cadre de Port-Louis sur la gestion administrative commune de Tromelin, l'impression plutôt fâcheuse de brader, de manière progressive et insidieuse, une partie de sa souveraineté dans la région sud-ouest de l'océan Indien⁵⁶.

B.- La cogestion franco-mauricienne dans le domaine de la protection de la nature sur le récif de Tromelin et dans ses espaces maritimes environnants

La France et Maurice vont également coopérer dans un domaine de plus en plus préoccupant qui est celui de la sauvegarde de l'environnement terrestre et marin, un domaine dans lequel la France avait déjà, depuis 1975 et jusqu'ici, accompli seule – il faut dès à présent le souligner – un travail pérenne en tous points exemplaire sur les îles Éparses ancrées dans le canal de Mozambique et sur le récif de Tromelin⁵⁷.

Là encore, quelques précisions s'imposent sur Tromelin, un îlot au climat de type tropical maritime qui n'a guère intéressé, pendant longtemps, que les spécialistes d'une faune et d'une flore terrestres et marines très limitées, au plan quantitatif en raison de son exiguïté, mais néanmoins fort originales. Recouvert essentiellement de pourpiers, de veloutiers de mer et autres arbustes chétifs, atteignant rarement deux mètres de hauteur, ce « *confetti de l'Empire* » est un sanctuaire pour de petites colonies d'oiseaux marins installées à demeure : frégates noires, fous à masques noirs nichant à même le sol et fous à palmes rouges perchés sur les veloutiers. Le récif est aussi connu pour être un lieu de ponte privilégié pour les tortues marines de l'espèce *chelonina mydas*, encore appelées tortues vertes. Rats, souris, crabes et bernard-l'ermite complètent la faune du récif⁵⁸.

⁵⁵ Document Internet précité.

⁵⁶ W. BERTILE, préc., p. 59.

⁵⁷ Dans la présente étude, l'expression « *îles Éparses* » englobe les cinq petits territoires dispersés autour de Madagascar : nommément Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India.

⁵⁸ R. PAULIAN, « Faune et flore d'un "désert" », *Revue de Madagascar*, 1954, n° 1, p. 50-54.

Il a donc été aisé pour la France d'assurer seule, jusqu'en 2010, la protection des îles Éparses. Agissant « *en tant que délégué du Gouvernement de la République* », le préfet de La Réunion Robert Lamy a édicté à cette fin un arrêté du 18 novembre 1975, ainsi rédigé : « *Les îles Tromelin, Glorieuses, Europa, Bassas da India sont classées en réserves naturelles* » (article 1^{er}). Cette autorité administrative a été habilitée à intervenir pour assurer la préservation de l'environnement des îles Éparses avec l'aide de deux organes consultatifs : le Conseil des îles Éparses créé dès 1975 et le Comité scientifique institué en 1982. Mais depuis que la gestion des îlots a été confiée au préfet des TAAF, à partir du 3 janvier 2005⁵⁹, les fonctions de ces organes sont exercées par le Conseil consultatif de cette collectivité territoriale⁶⁰. Entre temps, des mesures de sauvegarde de l'environnement des îles Éparses ont été prises par la France. On peut au moins en citer une qui est radicale et, de surcroît, toujours en vigueur. Sur avis de l'IFREMER, un arrêté édicté par le préfet de La Réunion le 15 février 1994 décide en effet que « *toute pêche est interdite à l'intérieur des eaux territoriales des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India* » (article 1^{er}). Dans la mer territoriale des îles Éparses est ainsi instituée depuis plus de 20 ans une protection intégrale de la faune et de la flore marines.

Le classement en réserve naturelle des îles Tromelin, Glorieuses, Europa et Bassas da India a été complété, dès le 18 novembre 1975, par une interdiction d'aller et venir sur leur territoire terrestre. Le délégué du Gouvernement de la République a subordonné le séjour des individus sur les îles Éparses à une « *autorisation préalable écrite* » délivrée, à l'origine, par la préfecture de Saint-Denis de La Réunion : l'arrêté du 18 novembre 1975 décide que seul le préfet, « *en tant que délégué du Gouvernement de la République* », peut autoriser l'accès et le séjour de quiconque sur les îlots. En réponse à un courrier interne du 27 juillet 1992, le préfet souligne, en outre, que « *ces îles ne peuvent en aucun cas constituer un objectif délibéré de croisière ou d'escale à des fins touristiques* ». Depuis que les îles Éparses sont gérées par le préfet des TAAF en vertu de l'arrêté du 3 janvier 2005 et, plus encore, depuis leur rattachement à cette atypique collectivité territoriale en vertu de la loi du 21 février 2007, l'accès aux îlots et le séjour sur chacun d'eux sont autorisés par le préfet des TAAF au profit essentiellement des scientifiques⁶¹.

De même que leur classement en « *réserves naturelles* » implique une série de servitudes indispensables pour la préservation de la faune et de la flore locales, de même l'interdiction d'aller et venir sur chacun des îlots a pour but d'empêcher

⁵⁹ Arrêté du 3 janvier 2005, « relatif à l'administration des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India (îles Éparses) », *JORF*, 18 janvier 2005, p. 798.

⁶⁰ Décret n° 2008-919 du 11 septembre 2008, « pris pour l'application du statut des Terres australes et antarctiques françaises », *JORF*, 13 septembre 2008, texte numéro 7.

⁶¹ Consulter à titre d'illustration l'arrêté n° 2011-53 du 6 juin 2011, « autorisant l'accès à Tromelin dans le cadre du programme "Observatoire en Géosciences : Du manteau à la houle, Sismologie aux îles Éparses" (GEOSISM-Éparses) », in *Journal officiel des TAAF*, 30 juin 2011, n° 50, p. 46-47.

la circulation des personnes, quel que soit le moyen employé, la divagation des animaux domestiques (notamment celle des chats et des chiens) et le survol du territoire de la réserve naturelle. Elle vise aussi à prohiber l'exercice de la chasse ou de la pêche à l'intérieur de la réserve ainsi que le ramassage des œufs d'oiseaux marins et des coquillages vivants. Elle vise enfin à interdire les activités de nature agricole, aquacole, forestière et pastorale, les activités artisanales, commerciales, publicitaires et touristiques, les travaux publics et, *a fortiori*, les activités minières définie *lato sensu* : exploitation par exemple du corail à Europa et à Tromelin, du guano à Juan de Nova ou encore du sable aux Glorieuses.

Grâce à cette réglementation stricte qui condamne toute forme d'aménagement, les risques de dégradation du milieu naturel des îles Éparses sont restreints. Ces îles ont ainsi vocation à rester des *réserves hospitalières* pour leur flore spécifique – cocotiers, euphorbes arborescentes, casuarinas, palétuviers, veloutiers de mer – et des *sanctuaires absolus* pour les petites colonies d'oiseaux résidents – fous à masques noirs, fous à palmes rouges et frégates noires – ou migrateurs – flamants roses (plutôt rares) et sternes fuligineuses (très nombreux) – ainsi que pour les tortues marines de l'espèce *chelonia mydas*, protégée par la Convention de Washington du 3 mars 1973, « *sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction* »⁶².

À l'occasion, il est utile de rappeler ici les avatars de la ferme aquacole créée en 1977 à Saint-Leu par la société Corail et spécialisée dans l'élevage des *chelonia mydas*. La société avait été autorisée par le préfet de La Réunion à prélever des juvéniles à Tromelin et à Europa au moment de l'éclosion des œufs, à les élever en bassins et à assurer leur commercialisation. Mais à la suite de critiques formulées par les écologistes, une mission d'experts du ministère de l'Environnement est venue contrôler la filière tortue marine à La Réunion en 1994. Dans son rapport, elle a constaté que la société Corail n'est qu'un établissement d'engraissement d'animaux sauvages au seuil de l'extinction biologique, capturés de surcroît dans une réserve naturelle et qui, dès lors, ne répond à aucun des critères de la CITES, relatifs à l'élevage en *ranch*⁶³. Suite à cette expertise, le ministère de l'Environnement a demandé au préfet de La Réunion de faire cesser « *toute autorisation de prélèvement de tortues juvéniles sur les îles Éparses* ». Il s'agissait en fait d'asphyxier la ferme Corail en amont puisque cette société a toujours été dans l'incapacité d'assurer la reproduction en *ranch* de l'espèce *chelonia mydas*. Depuis le 1^{er} janvier 1995, la ferme n'a plus reçu de juvéniles et a dû, dès lors, se préparer à une reconversion devenue effective le

⁶² Consulter 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, *JORF*, 27 février 1993, p. 3106-3139.

⁶³ La CITES est un organisme permanent créé par la Convention de Washington du 3 mars 1973 en vue d'assurer une application rigoureuse de toutes ses dispositions par les États intéressés ainsi que l'évolution et la mise à jour de cet instrument conventionnel multilatéral. L'acronyme anglais CITES signifie *Convention on International Trade of Endangered Species of fauna and flora* (Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction).

30 novembre 1997, avec le dernier abattage de tortues. Au 1^{er} janvier 1998, la ferme Corail a tourné la page. Vingt ans après sa création, elle a réussi sa reconversion sans pour autant assécher ses bassins. L'organisme qui l'exploitait dans un but économique a été dissout le 31 décembre 1997 pour laisser la place au Centre d'Étude et de Découverte des Tortues Marines de La Réunion. Rebaptisé « *Kélonia* » et ouvert au grand public le 18 août 2006, cet espace muséographique a pour mission de présenter les *chelonias mydas* avec un triple objectif : esthétique, récréatif, scientifique⁶⁴.

C'est dans ce contexte éminemment protecteur de la nature mis en œuvre par la France sur les îles Éparses au cours des quarante dernières années que l'accord-cadre de Port-Louis du 7 juin 2010 a été complété par une deuxième convention d'application franco-mauricienne, « *portant sur la cogestion en matière environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants* ».

Après avoir rappelé les enjeux de la préservation de l'environnement marin, identifiés lors du Sommet mondial sur le développement durable tenu à Johannesburg (Afrique du Sud) en 2002 et de la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique qui a siégé à Kuala Lumpur (Malaisie) en 2004, cette convention d'application reconnaît solennellement, dans son préambule, que « *l'île de Tromelin est un sanctuaire océanique de la nature primitive* », qu'elle dispose à l'évidence d'un patrimoine biologique terrestre et marin remarquable, que son importance est majeure comme « *référence d'écosystèmes en milieu tropical* » et qu'elle doit, par conséquent, faire l'objet d'une attention toute particulière.

Prenant résolument parti pour un objectif conservacionniste dans la convention d'application, la France et Maurice s'engagent ainsi « *à déterminer conjointement le cadre d'une gestion responsable de l'environnement de l'île, du platier et de ses espaces maritimes environnants tenant compte des écosystèmes* ». Rédigé dans un langage technique et quelque peu abscons, son article 1^{er} souligne que cet objectif implique deux phases : d'abord la définition d'un périmètre de protection et la réalisation d'un état des lieux environnemental de Tromelin, puis l'élaboration, sur la base des éléments apportés par l'état des lieux environnemental, d'un schéma directeur de gestion de l'environnement du récif et de ses eaux avoisinantes. Dans son article 3, la convention précise que l'état des lieux environnemental « *a pour but de réaliser une analyse des enjeux en termes de patrimoine naturel, d'écosystèmes et d'usages de l'île de Tromelin et des espaces maritimes environnants* » tandis que le schéma directeur de gestion de l'environnement « *visé la protection et la valorisation du patrimoine naturel ainsi que la gestion durable des écosystèmes en s'appuyant sur l'état des lieux*

⁶⁴ A. ORAISON, « Comment le droit international a sauvé la *Chelonia mydas* originaire des îles Éparses : de la ferme CORAIL au Centre d'Étude et de Découverte des Tortues Marines de La Réunion (CEDTM) », *RJOI*, n° 2, 2001-2002, p. 179-187.

environnemental et, si nécessaire, sur des programmes d'acquisition de connaissances complémentaires ».

De surcroît, la convention d'application n'est pas dépourvue d'ambitions, cette fois-ci très clairement exprimées : elle n'exclut pas en effet la possibilité de la création, le cas échéant, « *d'aires marines protégées* » (article 7). Pour compléter le dispositif ainsi établi, la France et Maurice conviennent également d'élaborer conjointement un plan de lutte contre les déversements d'hydrocarbures – accidentels ou intentionnels – et, plus généralement encore, « *contre toute atteinte à l'environnement* » (article 8)⁶⁵.

Pour sa mise en œuvre, la deuxième convention d'application – une convention qui institue une coopération classique entre États – a prévu, comme la précédente, la création d'un groupe d'experts franco-mauricien, composé à parité de délégations désignées par chaque Partie en fonction de l'ordre du jour (article 4). Cet organe est chargé de préparer l'état des lieux environnemental, le schéma directeur de gestion de l'environnement et les recommandations qui seront proposés au comité de cogestion dans le domaine de la protection de l'environnement terrestre et marin du récif de Tromelin. À l'issue des travaux d'inventaire, il incombe au groupe d'experts de rédiger ce schéma directeur de gestion de l'environnement avant de le soumettre au comité de cogestion. Dans un souci de coordination et d'efficacité, chaque Partie contractante désigne un « *correspondant environnement* » qui prépare et participe aux réunions du groupe d'experts et assure la transmission de l'information aux institutions et organismes nationaux concernés. Le « *correspondant environnement* » est aussi chargé de mettre en relation son homologue avec les différents services ou opérateurs responsables (article 5). La convention d'application portant sur la cogestion de Tromelin en matière environnementale insiste enfin sur le principe incontournable formulé, d'emblée, dans l'accord-cadre du 7 juin 2010 : il appartient toujours, en dernier ressort, au comité de cogestion – seul organe décisionnel – de mettre en œuvre les objectifs de la convention d'application (article 6).

Ainsi, des actions exemplaires et responsables seront entreprises, en partenariat, par des autorités administratives et scientifiques françaises et mauriciennes afin de préserver de manière pérenne la faune et la flore de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants. Afin de faire bénéficier les membres de la Communauté internationale de leurs actions, la convention d'application indique que la France et Maurice s'engagent, dès à présent, à communiquer conjointement les données et autres publications sur la gestion de l'environnement du récif, de son platier et de ses eaux avoisinantes au Programme des Nations Unies pour

⁶⁵ Dans la mer territoriale de Tromelin, la France ne saurait toutefois interdire le droit de passage inoffensif qui est une règle coutumière universelle incontestée. La règle a été codifiée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 dans son article 17, ainsi rédigé : « *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* ». P.-M. DUPUY et Y. KERBRAT, préc., p. 674.

l'Environnement (PNUE), à la Conférence des Parties à la Convention sur la diversité biologique, à la Commission de l'Océan Indien et, éventuellement, à d'autres institutions internationales (article 10).

Mais comme la précédente, cette convention d'application de l'accord-cadre du 7 juin 2010 n'échappe pas à la critique. Certes, comme le fait remarquer le journaliste Kévin Bulard, nul ne saurait contester l'attachement des Mauriciens à la préservation de l'environnement en général et à la préservation de l'environnement terrestre et marin du récif de Tromelin en particulier⁶⁶. Faut-il néanmoins rappeler que de nombreuses mesures de protection de l'environnement terrestre et marin de cet îlot, érigé en « *réserve naturelle* » depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté préfectoral du 18 novembre 1975, ont déjà été mises en œuvre avec succès, depuis près de quarante ans, par les seules autorités administratives françaises et qu'elles auraient pu, par conséquent, continuer à l'être à l'avenir par ces mêmes autorités sans aucune difficulté ? Qui pourrait en douter ? Ainsi, le traité signé à Port-Louis n'est pas seulement un traité léonin – conclu au détriment de la France et notamment des pêcheurs de La Réunion – lorsqu'il porte sur la cogestion des ressources halieutiques des eaux avoisinantes de Tromelin. C'est aussi un traité superfétatoire lorsqu'il porte sur la cogestion du récif en matière environnementale. C'est enfin un traité inadéquat, pour ne pas dire choquant, quand on envisage la cogestion franco-mauricienne de Tromelin dans le domaine de la recherche archéologique.

C.- La cogestion franco-mauricienne dans le domaine de la recherche archéologique sur le récif de Tromelin et dans ses espaces maritimes environnants

L'accord-cadre du 7 juin 2010 a reconnu « *la richesse patrimoniale de l'île de Tromelin et de ses abords, notamment les artéfacts liés aux différents naufrages qui s'y sont déroulés* ». Suite à ce constat, le traité de Port-Louis a été complété par une convention d'application « *portant sur la cogestion de la recherche archéologique sur l'île de Tromelin et dans ses espaces maritimes environnants* ». D'emblée, une remarque préalable s'impose : cette convention a un champ d'application géographique beaucoup plus restreint que les deux précédentes dans la mesure où elle concerne uniquement, ainsi que l'indique son préambule, « *l'île de Tromelin, le platier et la mer territoriale* ».

Sur un plan général, la convention d'application prévoit que des études et des recherches scientifiques seront entreprises conjointement par la France et Maurice afin de compléter les campagnes de fouilles déjà réalisées à Tromelin et qui ont permis d'exhumer les vestiges d'un campement d'esclaves malgaches abandonnés pendant plus de 15 ans sur ce récif après le naufrage, au XVIIIe siècle,

⁶⁶ K. BULARD, « Îles Éparses. Un chapelet de bijoux très convoités », *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 21 avril 2013, p. 12.

d'un navire battant pavillon français. Dès lors, un rappel historique s'impose au sujet de ce drame pour comprendre l'intérêt porté par la convention d'application de l'accord-cadre franco-mauricien de cogestion de Tromelin dans le domaine plutôt inattendu de la recherche archéologique.

Dans la soirée du 31 juillet 1761, après avoir probablement été trompée par les courants et les vents, généralement très forts dans cette partie de l'océan Indien en cette période de l'année (hiver austral), la flûte française l'« *Utile* », placée sous les ordres du capitaine Jean de La Fargue, heurte les brisants de la côte nord-ouest du récif (l'ancre du navire y est encore visible à marée basse) alors qu'elle se rendait de Madagascar – où elle avait pris en fraude une « *cargaison* » de 160 esclaves (hommes, femmes et enfants) – à l'île de France (île Maurice). Dans le naufrage du vaisseau de commerce – devenu navire négrier pour la circonstance – qui appartenait à la Compagnie Française des Indes Orientales et qui transportait 300 personnes, 20 marins ou passagers et 72 esclaves périrent noyés. Mais le reste de l'équipage et des esclaves parvint à se réfugier sur le récif. Au nombre de 122, les blancs rescapés construisirent en 57 jours une embarcation de fortune avec les matériaux récupérés sur les débris de l'« *Utile* ». Ils s'embarquèrent sur la « *Providence* » le 27 septembre 1761 et rejoignirent Foulpointe, une localité de la côte orientale de Madagascar, puis l'île de France, après avoir laissé aux esclaves l'équivalent de trois mois de vivre et promis qu'on les enverrait chercher le plus tôt possible. Mais ces derniers, du moins les survivants, durent attendre plus de 15 ans⁶⁷.

Après trois tentatives de sauvetage à la fois infructueuses et périlleuses entreprises conjointement, entre 1767 et 1775, par le Gouverneur en poste à l'île de France et l'Intendant de Port-Louis⁶⁸, la quatrième fut couronnée de succès. Le 29 novembre 1776, Jacques Marie Boudin de Lanuguy de Tromelin, enseigne de vaisseau du Roi de France, commandant la corvette la « *Dauphine* », réussit à débarquer sur l'Isle de Sable. Il avait en fait trouvé, dans sa partie nord-ouest, un étroit « *passage* » permettant à des canots de sauvetage d'accéder par temps relativement calme – c'est-à-dire en fait très rarement – au seul point abordable du récif. Il ramena aussitôt à l'île de France – où il résidait depuis quelques années – les survivants du naufrage de l'« *Utile* ». Sur 88 esclaves abandonnés en 1761 sur le récif, sept femmes et un bébé de huit mois – baptisé pour la circonstance Jacques Moïse – avaient survécu sur cette langue de sable brûlée par un soleil implacable et balayée chaque année par les cyclones pendant l'été austral. L'issue

⁶⁷ M. D'AVEZAC, *Iles De L'Afrique* (Ouvrage collectif rédigé avec la collaboration d'E. DE FROBERVILLE et V. CHARLIER), Paris, Éditions Firmin Didot Frères, 1848, p. 81-83. Consulter également I. FRAIN in *Les Naufragés de l'île Tromelin*, Paris, Michel Lafon, 2009, 375 pages.

⁶⁸ Au cours d'une de ces tentatives avortées, la corvette française la « *Sauterelle* » réussit en 1775 à mettre à l'eau un canot de sauvetage avec deux hommes à bord pour tenter de gagner le rivage de Tromelin. Mais alors qu'il était tout près de son objectif, une houle particulièrement forte fit chavirer le canot. L'un des marins réussit à regagner le bateau à la nage tandis que l'autre qui avait été projeté sur le récif fut à son tour abandonné. Consulter M. GUEROUT et TH. ROMON (en collaboration avec O. ZIMMERMANN) in *Tromelin. L'île aux esclaves oubliés*, Paris, CNRS Éditions/Inrap, 2010, p. 81.

heureuse de cette petite communauté humaine dans un environnement hostile relève du miracle. De fait, ses membres ont pu survivre en buvant de l'eau saumâtre d'un puits creusé à cinq mètres de profondeur et en se nourrissant de la chair d'oiseaux de mer (sternes fuligineuses) et des tortues marines (*chelonina mydas*) qui viennent régulièrement pondre sur la plage.

Mais pour approfondir les circonstances de la survie des naufragés de l'« Utile » sur ce récif, « *une archéologie de la détresse* » a été entreprise à Tromelin selon la formule de Max Guérout, l'archéologue qui a supervisé les campagnes de fouilles déjà réalisées sur ce récif en 2006, en 2008, en 2010 et en 2013⁶⁹. Ces campagnes ont été entreprises, à l'origine, dans le cadre d'un projet français de recherches archéologiques – le projet « *1761, l'Utile, esclaves oubliés de Tromelin* » – placé sous la responsabilité du Groupe de Recherche en Archéologie Navale (GRAN) – dont Max Guérout était le vice-Président – avec le concours de l'Institut National de Recherches Archéologiques Préventives (INRAP). Parrainé d'abord par l'UNESCO à l'occasion des manifestations de l'année 2004 – déclarée « *Année internationale de commémoration de la lutte contre l'esclavage* » par cette Institution spécialisée des Nations Unies – puis, en 2008, par le Comité (français) pour la Mémoire et l'Histoire de l'Esclavage⁷⁰, ce projet doit désormais être poursuivi en partenariat par la France et Maurice dans le cadre de la convention d'application portant sur la cogestion de la recherche archéologique sur Tromelin.

Si la quatrième campagne de fouilles accomplie en 2013 par les archéologues du GRAN n'a pas permis de mettre à jour les sépultures des esclaves abandonnés sur le récif⁷¹, les trois précédentes révèlent que les naufragés ont utilisé les outils de l'« Utile », notamment des clous de grande taille, des grattoirs, des haches, des marteaux et des tisonniers, abandonnés après le départ de l'équipage blanc⁷². Les survivants ont pu ainsi confectionner des ustensiles de cuisine et surtout construire, dans la partie la plus élevée du récif, une dizaine de petits bâtiments à l'espace intérieur, certes, exigü, mais aux murs épais en blocs de corail afin de les protéger du soleil, de la pluie, du vent et des cyclones. Un four et des briquets à silex ont également été retrouvés par les archéologues de Max Guérout dans une des pièces ayant servi de cuisine : ces éléments démontrent que les survivants ont maintenu un feu de manière permanente pendant plus de quinze ans sur le récif après le départ de l'équipage blanc, grâce au bois de

⁶⁹ K. BUMARD, « Tromelin. Une archéologie de la détresse », *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 21 avril 2013, p. 14-15.

⁷⁰ Cet organisme est désormais dénommé « Comité national pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage ». Article 2 du décret n° 2013-382 du 6 mai 2013, « modifiant le décret n° 2009-506 du 6 mai 2009 relatif au Comité pour la mémoire et l'histoire de l'esclavage », *JORF*, 7 mai 2013, p. 7784.

⁷¹ F. BANC, « Tromelin. Des sépultures introuvables », *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 10 octobre 2013, p. 16.

⁷² V. PION, « Saint-Pierre. Troisième campagne de fouilles à Tromelin. Des trouvailles et des questions », *Le Quotidien de La Réunion*, dimanche 12 décembre 2010, p. 6. Pour plus amples informations sur ces recherches archéologiques, consulter notamment le site www.archeonavale.org.

charpente provenant de l'épave de l'« *Utile* » et malgré le passage périodique de cyclones plus ou moins intenses⁷³.

Suite aux résultats pour la plupart positifs des campagnes de fouilles effectuées, la convention d'application, portant sur la cogestion de la recherche archéologique à Tromelin et dans ses espaces maritimes environnants, indique que la France et Maurice décident, pour l'avenir, de mettre en place une coopération scientifique pérenne franco-mauricienne dans un domaine qui comporte encore de très nombreuses zones d'ombre. Dans ce contexte, les deux États envisagent de poursuivre les campagnes de recherches archéologiques déjà entreprises sur ce récif afin de parvenir, selon son préambule, « à élucider les conditions de survie des esclaves abandonnés sur l'île de Tromelin et, plus largement, à mieux faire connaître la traite des esclaves dans l'océan Indien ».

Plus concrètement, la convention d'application précise, dans son article 1^{er}, que la France et Maurice s'engagent à réaliser un certain nombre d'actions ciblées, portant notamment sur la constitution d'une équipe scientifique franco-mauricienne dans le cadre de nouvelles campagnes de fouilles⁷⁴ et la contribution à une publication scientifique prenant en compte tous les aspects de l'histoire du site de Tromelin. Parmi les autres actions envisagées, il convient de mentionner « l'inventaire et l'analyse de l'état du mobilier archéologique mis à jour et la définition des traitements de conservation préventive nécessaires pour les objets susceptibles d'être exposés dans des musées ou dans des expositions ». Il faut encore citer une exposition itinérante en France métropolitaine, à La Réunion et à Maurice, « la réalisation en commun d'une étude pour l'édification sur place d'un élément marquant le lieu de mémoire que constitue le site de Tromelin »⁷⁵ et la mise en place d'un cycle de conférences dans le prolongement de celui déjà entamé en France métropolitaine, à La Réunion et à Maurice. Dans son article 5, la convention d'application indique par ailleurs que les Parties contractantes s'engagent à valoriser conjointement les découvertes résultant des recherches archéologiques effectuées à Tromelin dans le cadre de l'UNESCO et dans d'autres organisations internationales.

⁷³ M. GUEROUT et TH. ROMON (en collaboration avec O. ZIMMERMANN), préc., p. 19-128.

⁷⁴ Quatre campagnes de fouilles ont déjà été accomplies. Les trois premières ont été menées à bien par des archéologues français en 2006, 2008 et 2010. Réalisée en 2013, la quatrième comprenait, aux côtés de scientifiques français, un archéologue malgache et un chercheur mauricien. F. BANC, « Quatrième mission archéologique à Tromelin. À la recherche du cimetière des esclaves abandonnés », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 21 août 2013, p. 15. Consulter également l'arrêté préfectoral n° 2013-55 du 22 août 2013, « autorisant l'atterrissage à Tromelin d'un aéronef dans le cadre d'une campagne de fouilles archéologiques », in *Journal officiel des TAAF*, 30 septembre 2013, n° 59, p. 27-28.

⁷⁵ Prévue par la convention d'application portant sur la cogestion de la recherche archéologique à Tromelin, l'édification d'un lieu de mémoire a été réalisée, avant son entrée en vigueur. En sa qualité de ministre des Outre-mer, Victorin Lurel a ainsi dévoilé sur le récif une plaque commémorative le 16 avril 2013. K. BULARD, « Victorin Lurel rend hommage aux esclaves naufragés de Tromelin. Hommage au "petit Pompéi" de l'Océan Indien », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 17 avril 2013, p. 11.

Comme c'est déjà le cas dans les deux précédentes conventions d'application, la convention portant sur la cogestion de la recherche archéologique à Tromelin a prévu la création d'un groupe d'experts franco-mauricien, paritaire dans sa composition, réuni au moins une fois par an et coprésidé par les deux Parties (article 3). Par ses recherches, cet organe a pour mission principale de préparer les décisions du comité de cogestion. Dans un but de synchronisation, la convention d'application contient une utile précision : « *Chaque partie désigne un correspondant qui prépare et participe aux réunions du groupe d'experts et assure la transmission de l'information aux institutions et organismes nationaux concernés* ». Ce correspondant est également chargé de mettre en relation son homologue avec les différents services ou opérateurs responsables (article 4).

Même si elle n'a aucune implication en matière de souveraineté, la convention d'application « *portant sur la cogestion de la recherche archéologique sur l'île de Tromelin et dans ses espaces maritimes environnants* » pose problème : cette convention a-t-elle vraiment sa raison d'être dans un domaine aussi restreint que celui de la recherche archéologique ? Certes, Kévin Bulard souligne une nouvelle fois qu'il n'est pas question de contester l'engouement des autorités gouvernementales mauriciennes pour « *les campagnes de fouilles et l'étude des vestiges laissés par les naufragés de l'Utile* » sur le récif de Tromelin⁷⁶. De même, il est avéré au plan historique que les sept femmes malgaches et le bébé de huit mois rescapés du naufrage du 31 juillet 1761 – tous en très mauvais état physique et physiologique – furent conduits à Port-Louis, le 14 décembre 1776, par l'enseigne de vaisseau de Tromelin et aussitôt libérés et entretenus jusqu'à leur mort aux frais de la colonie française de Maurice. La cogestion franco-mauricienne de Tromelin dans le domaine de la recherche archéologique peut, par suite, se révéler enrichissante pour la France comme pour Maurice. Qui pourrait affirmer le contraire ? Mais cette convention de coopération n'est pas, elle aussi, à l'abri de la critique.

En vérité, c'est une tout autre solution qu'il aurait fallu mettre en œuvre dans le domaine de la cogestion de la recherche archéologique sur le récif de Tromelin. Il aurait été plus conforme à la logique – sur le triple plan historique, humain et sociologique – d'envisager, en ce domaine ciblé et sensible, une coopération conventionnelle franco-malgache en raison des origines exclusivement malgaches de la soixantaine de naufragés abandonnés et livrés à leur terrible sort sur Tromelin pendant plus de quinze ans entre le 27 septembre 1761, date à laquelle l'équipage blanc abandonne ce récif inhospitalier pour Madagascar, et le 29 novembre 1776, date à laquelle l'enseigne de vaisseau de Tromelin réussit à sauver les huit survivants malgaches, après avoir pu débarquer à l'Isle de Sable.

⁷⁶ K. BULARD, « Îles Éparses. Un chapelet de bijoux très convoités », préc., p. 12.

Cette critique qui vient à l'esprit a été exposée, en des termes plus ou moins vifs, par plusieurs personnalités dans la presse régionale du sud-ouest de l'océan Indien et notamment dans les quotidiens de La Réunion. Ainsi, pour Christian Chadeaux, il y a une réalité indéniable qu'il convient ici de rappeler : si un territoire doit aujourd'hui être considéré en priorité comme un territoire malgache, « *c'est bien Tromelin qui n'est pas seulement plus proche de Madagascar que de Maurice, mais conserve dans ses "tripes" les vestiges de l'esclavage dont furent victimes les Malgaches dans cette zone. Pas d'autres traces d'une présence humaine durable que malgaches à Tromelin. Pas d'autres sépultures que malgaches à Tromelin. Et pas d'autres drames humains à Tromelin que celui du séjour forcé de la centaine d'esclaves malgaches, abandonnés comme des épaves sur ce gros caillou corallien de l'océan Indien par des... marins français* »⁷⁷.

Nous confirmons cette objection avant de la compléter de la manière suivante. Sur le territoire de la République française, rien n'interdit aux établissements publics français renommés en matière de recherches archéologiques – comme le GRAN et l'INRAP – d'associer pour des raisons d'efficacité à leurs campagnes de fouilles en général et sur le récif de Tromelin en particulier des archéologues et autres scientifiques reconnus appartenant à divers pays et pas seulement à Madagascar et à Maurice. Qui pourrait s'en plaindre ? Mais prévoir par un engagement international conventionnel de longue durée une coopération principalement franco-mauricienne pour la cogestion de Tromelin dans le domaine de la recherche archéologique nous paraît attentatoire à la réalité historique.

Réflexions terminales

Pour un grand nombre de juristes internationalistes, l'accord-cadre franco-mauricien du 7 juin 2010 qui institue une cogestion de Tromelin et de ses espaces maritimes environnants pour l'exploitation des ressources halieutiques, la préservation de l'environnement terrestre et marin et la recherche archéologique a déjà le grand mérite d'exister, bien qu'il ne soit pas encore entré en vigueur faute de ratification par le Parlement⁷⁸.

⁷⁷ CH. CHADEAUX, « Tromelin : aux voleurs ! », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 9 juin 2010, p. 59. Consulter également dans le même sens et avec la même indignation D. AUPIAIS, « Un ministre à Tromelin : une maladresse diplomatique et un mépris », *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 30 avril 2013, p. 16 ; F. RAVELONTSOA, « Victorin Lurel dans les îles Éparses : l'oubli de l'héritage d'Aimé Césaire », *Le Quotidien de La Réunion*, mardi 30 avril 2013, p. 17.

⁷⁸ À la suite de violentes critiques formulées dans la presse par le député centriste Philippe Foliot qui voit dans l'accord-cadre de cogestion franco-mauricienne du récif de Tromelin un processus progressif d'« *abandon de souveraineté* » de la France sur cet îlot au profit de Maurice, le Gouvernement de Paris a préféré reporter à des jours meilleurs la ratification de ce traité. Consulter à ce sujet l'*interview* de PH. FOLIOT réalisée par Irène FRAIN in *Paris Match* du 4 au 10 juillet 2013, p. 103.

Ainsi, pour Frédérique Coulée, ce traité doit être salué dans la mesure où il institue entre deux pays voisins de l’océan Indien une coopération ingénieuse « *privilégiant une approche "partenariale" dans des domaines déterminés* » avec pour « *objectif politique... de mettre fin à des tensions qui ont pu nuire dans le passé aux relations entre les deux États* »⁷⁹. Dans son ensemble, la doctrine des publicistes les plus qualifiés se veut rassurante lorsqu’elle fait valoir que la cogestion de Tromelin et de sa ZEE est un choix politique positif qui n’est pas celui du renoncement de la part de la France. C’est notamment le point de vue de Philippe Weckel pour qui, la cogestion franco-mauricienne sur ce récif est « *un premier pas dans une direction qui n’est pas celle de l’abandon de souveraineté* »⁸⁰.

Certes, l’accord-cadre de Port-Louis sur Tromelin et ses conventions d’application instituent une coopération innovante entre la France et Maurice. Au demeurant, cette coopération atypique pourrait servir d’exemple pour des pays qui ont des contentieux territoriaux. Dans la zone océan Indien, une gestion commune des territoires contestés ou convoités serait ainsi le meilleur moyen de résoudre le différend franco-malgache sur les îles Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India qui remonte au 18 mai 1972 ou encore le conflit anglo-mauricien sur l’archipel des Chagos qui a éclaté le 7 juillet 1980⁸¹. Par ailleurs, le traité franco-mauricien va conduire, dans un domaine stratégique, à la mise en place d’une cogestion responsable qui devrait éviter – c’est un impératif – la surpêche dans la ZEE de Tromelin et combattre, avec une plus grande efficacité, la capture illicite de certaines espèces protégées (notamment les mammifères marins et les requins) pratiquée par des palangriers asiatiques. Il faut enfin et surtout espérer que ce traité bilatéral fera disparaître les querelles ou malentendus qui ont pu surgir dans le passé entre la France et Maurice dans le secteur ultra sensible et prioritaire qui est celui de l’exploitation des ressources halieutiques des espaces maritimes environnants du récif.

Néanmoins, la convention franco-mauricienne du 7 juin 2010 n’est pas parée de toutes les vertus. Elle n’échappe pas à la critique en raison autant de ses ambiguïtés intrinsèques que des avantages substantiels que la France accorde à l’île Maurice, parfois de manière injustifiée ou choquante et le plus souvent sans aucune contrepartie véritable.

Dès lors que la revendication mauricienne sur Tromelin repose sur des arguments juridiques qui nous paraissent faibles ou peu crédibles, la France aurait dû adopter une autre solution et envisager une cogestion de ce récif avec Madagascar

⁷⁹ F. COULÉE, préc., p. 930.

⁸⁰ Document Internet précité.

⁸¹ F. BANC, « Archipel des Chagos. Ramgoolam propose une gestion commune », *Le Quotidien de La Réunion*, mercredi 6 août 2014, p. 55. Pour une étude d’ensemble du litige anglo-mauricien sur les îles Chagos, consulter notamment A. ORAISON, « Radioscopie critique de la querelle anglo-mauricienne sur l’archipel des Chagos (La succession d’États sur les îles stratégiques de Diego Garcia, Peros Banhos et Salomon, ancrées au cœur du bassin central de l’océan Indien) », *RJOI*, n° 17, 2013, p. 25-86.

dans le cadre d'une politique résolument anticolonialiste⁸². Cet État a en effet des droits solides sur le récif de Tromelin qu'il pourrait faire valoir avec succès devant une juridiction internationale arbitrale ou devant la Cour internationale de Justice de La Haye en prenant appui sur le droit international coutumier de la décolonisation, forgé par les pays du Tiers Monde dans le cadre des Nations Unies. Sur le plan juridique, le différend territorial franco-malgache est en fait le procès du regrettable décret français du 1^{er} avril 1960 et de son article 1^{er}, ainsi rédigé : « *Les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India sont placées sous l'autorité du ministre chargé des départements d'outre-mer et des territoires d'outre-mer* »⁸³.

Un faisceau d'indices démontre que ces îlots revendiqués par le Gouvernement d'Antananarivo, à partir du 18 mai 1972, ont été, pour la plupart, des territoires étatiques malgaches et plus exactement des dépendances du Royaume souverain de Madagascar jusqu'à son annexion officielle par la France, le 6 août 1896. Il apparaît également que ces petits territoires insulaires ont tous 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 de la République de Madagascar sans consultation préalable du peuple malgache ou de ses représentants élus et au mépris du principe coutumier de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation à la veille de son accession à l'indépendance, proclamée le 26 juin 1960, le méphistophélique décret du 1^{er} avril 1960 déroge manifestement aux principes généraux de la succession d'États⁸⁴.

Il faut par ailleurs le souligner : la cogestion franco-mauricienne sur Tromelin – à l'exception de la pêche aux thonidés qui est importante et a vocation à se développer⁸⁵ – ne doit avoir, en principe, aucun impact direct sur le plan économique puisque ce récif est classé en « *réserve naturelle* » depuis le 18 novembre 1975. Une cogestion responsable implique une préservation contre vents et marées de ce statut environnementaliste exemplaire dans l'intérêt bien compris de la Communauté internationale. À la suite de cette observation résolument conservacionniste, une ultime solution – présentée dès 2003 par le journaliste réunionnais Alain Dupuis – pourrait alors être envisagée⁸⁶.

Le récif de Tromelin et les îles Éparses du canal de Mozambique ont vocation à être inscrits au « *patrimoine mondial naturel et culturel* » de l'humanité en application

⁸² F. BANC, « Le Président malgache veut discuter avec la France du statut des îles Éparses », *Le Quotidien de La Réunion*, jeudi 20 mars 2014, p. 15.

⁸³ Décret n° 60-555 du 1^{er} avril 1960, « relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France », *JORF*, 14 juin 1960, p. 5343.

⁸⁴ A. ORAISON, « 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) », *RJOI*, n° 11, 2010, p. 147-233.

⁸⁵ Arrêté n° 2014-05 du 10 janvier 2014, « fixant le montant des droits assis sur les quantités pêchées de thons dans les zones économiques exclusives françaises de Europa, Bassas da India, Juan de Nova, Glorieuses et Tromelin pour la campagne de pêche 2014 », *Journal officiel des TAAF*, 31 mars 2014, n° 61, p. 10-11.

⁸⁶ A. DUPUIS, « Faire des îles Éparses un patrimoine mondial naturel », *Le Journal de l'île de La Réunion*, vendredi 7 mars 2003, p. 15.

de la Convention de Paris, conclue sous l'égide de l'UNESCO le 23 novembre 1972 et entrée en vigueur le 17 décembre 1975. Postés en sentinelles autour de Madagascar, ces îlots mériteraient de 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 d'importantes colonies d'oiseaux marins lors des périodes de reproduction – en particulier les sternes fuligineuses – ainsi que les tortues marines de l'espèce *chelonina mydas*, déjà au seuil de l'extinction biologique.

Ces territoires insulaires pourraient alors rejoindre, dans l'océan Indien occidental, deux sanctuaires écologiques célèbres répertoriés aux 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 derniers vestiges d'une forêt naturelle de palmiers endémiques constituée par les célèbres cocos-de-mer ou suggestifs « *cocos-fesses* ». Dans l'hypothèse où ce label prestigieux et sélectif leur serait accordé, les îlots français continueraient 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. Voici une solution attractive.

Il est certain que l'inscription au patrimoine mondial naturel de l'UNESCO des cinq écueils coralliens français dispersés autour de la Grande Ile de Madagascar aurait des incidences non négligeables en matière de géopolitique et de géostratégie. Cette solution éminemment écologique aurait pour conséquence principale de rendre beaucoup moins virulentes – sinon dépourvues d'intérêt pratique – les traditionnelles revendications des autorités gouvernementales malgaches et mauriciennes sur les derniers « *sanctuaires océaniques de la nature primitive* » que constituent dans le bassin sud-ouest de l'océan Indien les îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India⁸⁷.

Étude achevée à Saint-Denis de La Réunion, le mercredi 11 février 2015.

⁸⁷ A. ORAISON, « Le classement du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India au *Patrimoine mondial naturel* de l'UNESCO (Plaidoyer pour une protection toujours plus grande de l'environnement terrestre et marin des petites îles françaises de la zone sud-ouest de l'océan Indien) », *RRJDP*, 2012, n° 2, p. 889-902.

ANNEXE I



LOCALISATION DES ÎLES ÉPARSES DANS LA ZONE SUD-OUEST DE L'OCÉAN INDIEN

ANNEXE II



LOCALISATION DES ESPACES MARITIMES ENVIRONNANTS LE RÉCIF DE TROMELIN

ANNEXE III



VUE AÉRIENNE DU RÉCIF DE TROMELIN