



## Coopération régionale et souveraineté : le précédent de Tromelin

Serge Ségura

Ambassadeur, représentant spécial pour la négociation maritime

**T**romelin est une des terres françaises dont la souveraineté nous est contestée par un État étranger, en l'occurrence Maurice. Tromelin est une île au sens de la Conventions des Nations Unies sur le droit de la mer (CNUDM) et à ce titre elle peut engendrer mer territoriale et zone économique exclusive (ZEE). La France a déclaré une ZEE au titre de Tromelin par le décret 78-146 du 3 février 1978, déposé aux Nations Unies. La contestation de notre souveraineté, que nous estimons toutefois non contestable, et la volonté de ne pas faire que cette contestation porte préjudice aux relations de bon voisinage avec l'État contestant a amené la France à chercher une solution qui mette le débat sur la souveraineté de côté et permette la poursuite de relations amicales et profitables à la région. Ce processus a abouti à un accord signé entre les deux États mais non ratifié par la France. La situation est ainsi bloquée.

### *Quelques notions sur Tromelin*

#### *Présentation physique*

**T**romelin est située à environ 560 km au nord des îles de La Réunion et de Maurice. Sa superficie n'atteint pas 1 km<sup>2</sup> a une forme ovoïde. Sa côte, essentiellement sablonneuse mesure en tout 3,7 km. La longueur maximum de l'île est de 1 700 m et sa largeur 700 m. Son point culminant ne dépasse pas 7 mètres. Un des intérêts principaux de Tromelin est sa ZEE de 271 000 km<sup>2</sup>. Les eaux de cette zone maritime sont poissonneuses, en particulier en thons germon mais cette espèce est considérée comme insuffisamment rémunératrice par les pêcheurs français qui fréquentent peu les eaux de Tromelin et leur

préfèrent d'autres eaux de la région aux espèces de thonidés à plus forte valeur ajoutée. Les pêcheurs mauriciens sont en revanche intéressés par la pêche autour de Tromelin.

L'île est ceinturée par une dangereuse barrière de récifs. Ajoutée à une localisation longtemps imprécise sur les cartes, cette situation a fait de Tromelin, au cours des XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, une zone de nombreux naufrages. Pour parvenir à prendre pied sur l'île, une piste d'atterrissage a été construite par l'armée française et qui pouvait recevoir jusqu'aux Transall C160. Toutefois pour protéger des zones de nidification, cette piste n'est plus utilisée aujourd'hui. L'accès à l'île se fait maintenant par hélicoptère.

La barrière de corail est une zone écologique précieuse puisque l'initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) y a répertorié 26 espèces différentes de coraux. À l'exception de quelques mois dans l'année, Tromelin est balayée par de forts alizés qui cèdent la place en été aux cyclones et tempêtes tropicales. La faune est peu diversifiée. Les tortues vertes, espèce menacée, viennent y pondre leurs œufs.

Tromelin a été découverte en 1722 par Jean-Marie Briand de la Feuillée, commandant le navire français la Diane de la compagnie des Indes.

### *Un drame historique*

Dans la nuit du 31 juillet au 1<sup>er</sup> août 1761, la frégate française, *L'Utile*, de la Compagnie des Indes, fait naufrage sur la barrière de corail de l'île. Le bateau dont l'équipage était composé de 142 hommes, était parti de Bayonne. Après une escale à Foulpointe (Madagascar) où il avait embarqué 160 hommes, femmes et enfants destinés à devenir esclaves, il naviguait vers Maurice (Île de France) où la traite venait pourtant d'être interdite par le Gouverneur.

Une grande partie de l'équipage et seulement une soixantaine d'esclaves survivent au naufrage, les autres périssent enfermés dans les entreponts. Le capitaine Jean de la Fargue perd la raison au cours de cet événement et il est remplacé par le commandant en second, Barthélémy Castellan du Vernet. Il fait construire deux camps de fortune pour les deux populations. Les 122 hommes d'équipage survivants, sans doute avec l'aide des esclaves valides, récupèrent différents équipements et vivres. Ils creusent un puits pour de l'eau saumâtre. Une embarcation sera construite en deux mois sur laquelle embarque difficilement l'équipage promettant aux esclaves de revenir les chercher sous peu. L'embarcation atteindra Madagascar en quatre jours.

Malheureusement, les demandes du lieutenant Castellan pour un bateau permettant d'aller chercher les soixante esclaves survivants se heurtèrent au refus abrupt du Gouverneur de l'Île de France, voulant ainsi punir Castellan d'avoir participé à une opération de traite pourtant interdite. Les esclaves survivants furent donc « oubliés ».



En 1774 un navire, *La Sauterelle* s'approche de l'île et aperçoit les naufragés. Une chaloupe est mise à l'eau avec quelques marins et l'un d'eux rejoint les naufragés à la nage. Rien d'autre ne pourra être fait et le marin restera avec les esclaves naufragés, faute de pouvoir rejoindre la chaloupe. Ce marin construit un radeau avec quelques esclaves et embarque avec trois hommes et trois femmes mais ce radeau disparaît en mer, sans doute en 1775. Ce n'est que le 29 novembre 1776, quinze ans après le naufrage, que La Dauphine, commandée par le chevalier de Tromelin sauvera les huit survivants (sept femmes et un enfant de huit mois). Le chevalier de Tromelin découvrira sur l'île, qui portera son nom à partir du XIX<sup>e</sup> siècle, les méthodes et moyens utilisés par les esclaves pour survivre (vêtements en plume, feu entretenu en permanence grâce au bois de l'épave etc.)<sup>1</sup>.

J'insiste sur ce drame de la mer qui permet de mieux comprendre l'importance émotionnelle du sujet de Tromelin dans cette région du monde ainsi que le rôle de l'archéologie dans l'accord envisagé entre la France et Maurice.

## *Le statut de Tromelin*

**T**romelin est une terre française depuis sa découverte, même si, dans la région sud-ouest de l'océan Indien la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle et le début du XIX<sup>e</sup> ont vu la France et le Royaume Uni se disputer les îles de la région. Le traité de Paris du 30 mai 1814 mit un terme à la belligérance entre les deux puissances. Il fixe les frontières de la France après la première abdication de Napoléon Ier, exilé à l'île d'Elbe. Cet accord sera remis en question par l'épisode des Cent-Jours et un nouveau traité est signé en 1815 à la suite du Congrès de Vienne. Plus dur pour la France sur les frontières métropolitaines, ce nouveau traité ne modifie toutefois pas les dispositions du traité de 1814 pour les outre-mers. Ainsi, le Royaume-Uni rétrocède à la France la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion mais conserve Malte, l'« île de France » devenue l'île Maurice ainsi que Tobago et Sainte-Lucie aux Antilles.

Tromelin est alors placée sous la juridiction de La Réunion et administrée par le préfet de cette île. En 1960, elle sera directement rattachée au ministère des départements et territoires d'outre-mer (DOM-TOM) pour passer, par arrêté du 3 janvier 2005 sous l'autorité du préfet des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). C'est en 2007, avec les autres îles Éparses du canal du Mozambique qu'elle constituera le cinquième district des TAAF. Tromelin est associée à l'Union européenne sans pour autant en être un territoire. Elle possède le statut de Pays et territoire d'outre-mer (PTOM).

En 1953 une station météo a été construite et joue un rôle important pour l'analyse des cyclones dans la région. Longtemps occupée par trois météorologues elle a été automatisée depuis quelques années. Ce sont depuis, trois agents des TAAF qui se relaient régulièrement sur l'île pour matérialiser la présence française.

1. Voir « *Le naufrage de L'Utile* », article de Max Guérout – La Revue maritime n° 519, mars 2021 (NDLR)

### *La revendication mauricienne*

Maurice devient indépendante en 1968 et revendique la souveraineté sur Tromelin à partir d'une déclaration du 2 avril 1976. L'exigence mauricienne se fonde sur une interprétation du texte anglais du traité de 1814. L'article 8 de ce texte prévoit la cession par la France au Royaume-Uni de l'île Maurice et de ses dépendances. Le texte français de l'accord indique alors « nommément Rodrigue et les Seychelles ». La traduction anglaise indique pour sa part « especially Rodrigue and the Seychelles ». Toutefois, seule la version française fait foi à l'époque. Aussi Maurice se fonde sur le fait que le Royaume-Uni a pu prendre possession d'autres petites îles non mentionnées comme Saint Brandon et les îles Agalega. En outre, les autorités britanniques auraient attribué des concessions d'exploitation de guano sur Tromelin. Maurice considère que ces éléments démontrent que dès 1815 l'interprétation anglaise du traité était la bonne. La France rejette cette interprétation et se fonde sur le texte français ainsi que sur la pratique qui a suivi quant à la relation entre Tromelin et la France.

### *Quelles solutions ?*

#### *Les objectifs français*

##### *Conserver la souveraineté sur Tromelin.*

La volonté française de conserver la souveraineté sur Tromelin comme sur les autres îles Éparses ne doit faire aucun doute. Aussi, malgré le manque de moyens, tout est fait pour qu'une occupation permanente de l'île soit constatée. Des actions de la Marine nationale sont aussi régulièrement menées dans la ZEE pour veiller à ce que les pêcheurs qui s'y trouvent sont bien munis des autorisations et licences nécessaires. Dans les forums internationaux, une vigilance est de règle pour répondre à toute déclaration de Maurice visant à réclamer la souveraineté sur Tromelin, en rappelant le bien-fondé de la souveraineté française sur l'île depuis sa découverte. Il est important que le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères veille à ce qu'il continue d'en être ainsi, car toute absence de réponse à une déclaration mauricienne pourrait être interprétée par le juge international comme une preuve de l'absence de volonté et de certitude de la France quant à sa souveraineté. La chose est importante en particulier dans les organisations techniques (pêche par exemple).

##### *Éviter les procédures contentieuses internationales*

Toute procédure internationale est longue, onéreuse et incertaine. La France cherche donc à réagir sur ces questions par la voie diplomatique plutôt que par la justice internationale. Du reste, le juge international dispose d'une grande marge de manœuvre dans ses décisions, alors que le droit international, souvent moins précis et directif que le droit interne, n'est pas toujours la seule source



d'inspiration de la décision. On ne peut ainsi éviter la prise en compte d'éléments politiques moins maîtrisables par les parties au jugement. Il convient ici de rappeler l'avis consultatif rendu le 25 février 2019 par la Cour internationale de justice (CIJ) sur deux questions posées par l'Assemblée générale des Nations Unies sur les Chagos, avis très négatifs pour les thèses britanniques. Tous les arguments juridiques pour diminuer la valeur et l'impact juridiques de cet avis consultatif présentés à l'opinion publique internationale par le Royaume-Uni et ses alliés, dont la France, ont peu de poids politique dans la région et la question est loin d'être close.

### *Éloigner le différend en créant de l'intérêt*

Si la présence française dans une région éloignée de la métropole n'a pas à se justifier autrement que par le droit et l'histoire, du moins du point de vue français, il n'en va pas toujours de même vu des États qui contestent notre souveraineté sur des terres éloignées de notre territoire métropolitain. Afin de rendre notre présence « plus naturelle » il n'est pas inutile de montrer l'intérêt que les États d'une région, surtout s'ils sont en voie de développement, peuvent trouver à une présence française peu éloignée. Les zones du Pacifique et de l'Afrique australe ont éprouvé cet intérêt à maintes reprises lors de phénomènes naturels dévastateurs et ont pu constater l'efficacité de l'aide française basée sur les territoires ultramarins. S'agissant de territoires sans population installée de manière permanente, l'intérêt pour une présence française peut sembler plus difficile à matérialiser. Pourtant, l'action française pour la protection de l'environnement, en particulier marin, a des conséquences positives sur les zones maritimes adjacentes. De même une coopération peut être envisagée pour des opérations conjointes aux résultats positifs pour tous. C'est cette approche qui a été retenue pour Tromelin avec la négociation d'un accord de cogestion de plusieurs activités.

### *L'accord de 2010*

Le dialogue avec Maurice destiné à trouver une solution au litige sur Tromelin a débuté en 1990. Il n'a trouvé d'issue que le 7 juin 2010 par la signature d'un accord « sur la cogestion économique, scientifique et environnementale relative à l'île de Tromelin et à ses espaces maritimes environnants ». Si l'accord a rapidement été ratifié par Maurice, il n'en a rien été en France. Le Sénat a accepté la ratification en 2012, tout comme la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale en 2013. Toutefois, l'opposition farouche à cet accord d'un petit groupe de députés, parlant d'abandon de souveraineté, a fait reculer le Gouvernement de l'époque et le projet de loi de ratification a été retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale en 2017 sans jamais être réinscrit.

Le thème de la revendication de souveraineté sur des îles inhabitées est



souvent utilisées par des opposants dans les États qui la revendiquent pour mener une bataille contre les pouvoirs en place. Comme les îles Éparses, à Madagascar, Matthew et Hunter au Vanuatu, il est à craindre que Tromelin revienne au-devant de la scène politique mauricienne à la prochaine échéance électorale et que le sort réservé à cet accord par la France pèse lourd.

Pourtant les négociateurs dudit accord ont tout tenté pour déconnecter du texte la question de la souveraineté qui est clairement mise de côté par l'article 2 (calqué sur l'article IV du Traité de Washington de 1959 sur l'Antarctique), et chercher des domaines concrets de coopération montrant par-là que les deux États avaient plus à gagner à la collaboration qu'à l'opposition. Il convient de noter que la cogestion n'avait pas été étendue au contrôle et à la surveillance des pêches, domaine trop régalien pour ne pas avoir de conséquences sur la souveraineté.

Cet accord comprend trois conventions annexes sur la cogestion en matière de recherche archéologique, en matière environnementale et en matière de ressources halieutiques. Il prévoit également la mise en place d'un comité de cogestion paritaire qui décide par consensus des modalités de la cogestion.

En tout état de cause, les choses n'avancent plus mais ce serait une erreur que de considérer que la négociation d'un accord mort-né pourra être la solution du problème. Cette situation a des conséquences dans les échanges avec Madagascar sur les îles Éparses qui ne progressent pas, la France ne pouvant pas avancer le terme de cogestion ou donner un exemple de cogestion réussie dans la région et Madagascar restant arc-boutée sur la question de la souveraineté.

Il existe pourtant de nombreux exemples de cogestion entre États dans le monde d'aujourd'hui portant surtout sur des réserves minérales ou énergétiques transfrontières ou sur des zones maritimes pour lesquelles la délimitation entre États reste à faire. Ce sont là des possibilités de gestion d'espaces du XXI<sup>e</sup> siècle afin d'éviter de rester bloqué par des postures qui rappellent plus les XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles.

### *La référence à la notion d'« Océan, bien commun »*

Lors de son discours aux Assises de l'économie de la mer en décembre 2019, le Président de la République a beaucoup insisté sur la notion d'« Océan, Bien Commun de l'Humanité » pour dire que la France soutenait cette notion susceptible de protéger les océans de manière efficace dès lors que de nombreux États rejoindraient la France dans la défense et l'illustration du « Bien commun ».

### *La notion « Océan, bien commun »*

Les promoteurs de la notion, en France, l'ont voulue politique et morale. Ils ont raison. Il serait trop compliqué aujourd'hui de se lancer dans la création



d'une nouvelle notion à vocation juridique pour protéger les océans. En effet, « Océan, bien commun »<sup>2</sup> veut mettre l'accent sur la responsabilité morale de tous, des organisations internationales et des États comme des individus et des entreprises en passant par les consommateurs, les investisseurs, les scientifiques etc. sur le bon état écologique des océans et la protection de leur biodiversité. Ce bon état environnemental est devenu, ces dernières années, l'objectif le plus important de l'action internationale sur les océans. Il est en lien avec le concept d'économie bleue et sa relation avec les trois piliers du développement durable (environnemental, sociologique, économique). Ce bien commun doit être dissocié de toute notion de propriété ou de possession. Pour les États la dissociation doit se faire avec le concept juridique de souveraineté. Le Bien commun se situe au-delà de ces notions sur lesquelles il n'a pas d'influence car il n'est pas une notion juridique.

La notion signifie que nous avons donc tous un rôle à jouer dans nos activités au quotidien pour préserver l'Océan sans que cela nous donne un quelconque droit de regard ou de propriété sur une partie de l'Océan, celle sur laquelle nous agissons. Les États sont souvent préoccupés par la question de leur souveraineté sur les espaces maritimes et terrestres ; c'est alors le droit de la mer qui intervient pour attribuer aux seuls États des droits souverains ou une juridiction limitée sur certaines zones maritimes. Cette situation légale ne signifie pas pour autant que l'État n'est pas soumis politiquement et moralement à la prise en compte, dans ses activités, de la notion de Bien commun aussi bien dans ses zones sous souveraineté et juridiction qu'au-delà. Ainsi, par exemple, un État de pavillon dont les navires naviguent en haute mer ou dans des zones sous juridiction d'autres États doit veiller à ce que ses navires ne causent aucun dommage à l'Océan, quel que soit l'endroit où se déroule la navigation.

### *Conséquences pour la France*

Il faut tout d'abord se convaincre que la France doit déclarer que ses eaux sous souveraineté et sous juridiction sont un « Bien commun ». Les scientifiques nous enseignent que l'Océan est Un. En conséquence si la France prend des mesures qui protègent la biodiversité marine dans ses eaux, ce bienfait se répercutera positivement sur l'ensemble de l'Océan. A priori, l'affirmation peut choquer ceux qui sont habitués à ne voir l'Océan que sous le prisme de notions juridiques. Une telle approche qui, à juste titre, n' imagine pas la compétence en un même lieu de deux souverainetés, fait craindre un droit de regard des autres États sur le comportement de la France dans ses eaux. Or le « Bien commun » ne relève que des engagements politiques et moraux et ne donne aucun droit à quiconque ne détient aucun titre sur les zones concernées. Cette approche, qui

2. La traduction anglaise « global Common » semble la plus adaptée pour éviter le lien avec la théorie des « Commons » qui s'intéresse plus à l'utilisation économique des océans.

# Colloque : 11 millions de km<sup>2</sup>, pour quoi faire ?

apparaîtra naïve à beaucoup, me paraît pourtant celle de l'avenir et la seule susceptible à terme, de sauver l'Océan.

Puisque la France a fait sienne cette notion, elle doit la défendre et la mettre en pratique. La défendre n'est pas chose aisée car, ne serait-ce qu'au sein de l'Union européenne, elle se heurte à beaucoup de scepticisme, en particulier chez les juristes pour qui, seul le texte de droit peut avoir des effets mesurables. La mettre en pratique consiste à chercher à l'intégrer comme une référence politique dans des textes internationaux (traités, résolutions, déclarations etc.).

Pour revenir au cas de Tromelin, l'idée d'une cogestion sur certains domaines qui ne touche en rien la souveraineté, s'apparente à une tentative de mise en œuvre concrète de la notion de « Bien commun ». Deux États travaillent en commun pour assurer à une partie de l'océan qui demeure sous la seule souveraineté de l'un d'eux, un état environnemental satisfaisant et une exploitation économique durable.

Les réactions à ce projet de traité ont montré que tous les esprits amoureux de la mer n'étaient pas encore prêts à franchir le pas et que de nombreuses explications seront encore nécessaire pour convaincre. L'exemple de Tromelin, montre *a contrario* que l'on n'a encore rien trouvé de mieux que ce qui est sur la table depuis maintenant plus de dix ans.

## Institut Français de la Mer

47, rue de Monceau - 75008 Paris

Tél.: 01 53 89 52 08

[institutfranc@aol.com](mailto:institutfranc@aol.com)

### Rejoindre et soutenir l'IFM



Promouvoir sans relâche les activités maritimes, réunir tous les responsables maritimes, faire entendre et respecter la voix de tous ceux pour qui la mer est une priorité, tels sont les objectifs majeurs de l'Institut Français de la Mer, le « Parti de la Mer ».