

Les Terres australes et antarctiques françaises : des territoires au cœur des enjeux de la planète

Guillaume Pressé

DANS **CIVITAS EUROPA** 2022/1 (N° 48), PAGES 281 À 312

ÉDITIONS **IRENEE / UNIVERSITÉ DE LORRAINE**

ISSN 1290-9653

DOI 10.3917/civit.048.0281

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2022-1-page-281.htm>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour IRENEE / Université de Lorraine.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les Terres australes et antarctiques françaises : des territoires au cœur des enjeux de la planète

Guillaume PRESSÉ

Doctorant contractuel en droit public

Université de Lorraine

IRENEE – UR 7303

F-54000 Nancy, France

« Mortadelle ! Un sas, une vigie, la porte d'entrée vers les paysages inconnus de la péninsule Rallier du Baty. Ces plages, ces massifs où seules de brèves expéditions scientifiques s'aventurent très rarement... L'ouest de la péninsule, exposé à toutes les tempêtes, classé en zone de protection intégrale car exempt de toutes espèces introduites et presque de toute trace humaine, nous est interdit. L'est, protégé par les crêtes englacées qui dépassent les mille mètres d'altitude, nous suffira comme terrain de jeu »¹.

Situées tant dans le canal du Mozambique et dans le sud de l'océan Indien que sur le continent Antarctique, les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) forment « un territoire d'outre-mer doté de la personnalité morale et possédant l'autonomie administrative et financière »² au sens de l'article 1 modifié de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955. Elles sont désignées à l'article 72-3 de la Constitution³, lequel appartient au titre XII consacré aux collectivités territoriales. Ce territoire, administré sous l'autorité de l'administrateur supérieur des TAAF, se compose de cinq districts : les îles Éparses, la terre Adélie, l'archipel de Crozet, l'archipel de Kerguelen et les îles Saint-Paul et Amsterdam.

Les îles Éparses se composent, d'une part, de quatre îles situées dans le canal du Mozambique, à savoir, l'île d'Europa, l'atoll de Bassas da India, l'île de Juan de Nova, l'archipel des Glorieuses (île de Grande Glorieuse et île du Lys)

- 1 F. GARDE, *Marcher à Kerguelen*, Gallimard, Collection Folio, n°6786, Série Voyage n°44, 2021, p. 155. François Garde, actuel vice-président du tribunal administratif de Grenoble, a été administrateur supérieur des Terres australes et antarctiques françaises de 2000 à 2004.
- 2 Art. 1, Loi n°55-1052 du 6 août 1955 portant statut des Terres australes et antarctiques françaises et de l'île de Clipperton. Modifié par la loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.
- 3 Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*.

et, d'autre part, au nord de la Réunion, l'île du Tromelin. Si la surface terrestre de l'ensemble de ces îles est de 43 km², la surface d'eaux sous juridiction française est de 640 000 km². C'est pourquoi les îles Éparses, situées sur l'une des voies maritimes les plus stratégiques du monde, « représentent un enjeu de souveraineté, ce qui explique que les Comores, Madagascar et Maurice revendiquent régulièrement ces territoires »⁴. Placées initialement sous l'autorité du ministre chargé des départements et des territoires d'outre-mer⁵, les menaces liées notamment aux richesses halieutiques et à la découverte d'hydrocarbures ont conduit le législateur à consacrer, en 2007, ces îles comme appartenant aux TAAF, dont elles deviennent le cinquième district⁶, afin d'y réaffirmer la souveraineté française.

La terre Adélie se situe sur le continent Antarctique et forme un secteur angulaire de 432 000 km² de calotte glaciaire compris entre le 136^e et le 142^e méridien de longitude Est. La souveraineté de la France s'y exerce conformément au traité de Washington de 1959 qui a instauré un gel de prétention territoriale et établit la démilitarisation du continent. Il est complété par le protocole de Madrid qui fait de l'Antarctique « une réserve naturelle consacrée à la paix et à la science »⁷. Le chef-lieu du district se trouve sur la base scientifique Dumont d'Urville, occupée depuis 1956 par la France, et qui se trouve sur l'île des Pétrils dans l'archipel de Pointe Géologie à 5 km du continent antarctique.

Découvertes respectivement il y a deux-cent cinquante ans en janvier et février 1772 par Marc Joseph Marion du Fresne et Yves Joseph Kerguelen de Trémarec dans la quête de la *Terra australis incognita*, les archipels de Crozet et de Kerguelen forment avec les îles Saint-Paul et Amsterdam, découvertes en 1522 et 1559, les îles subantarctiques des TAAF. Considérées en 1924 comme des dépendances administratives de Madagascar⁸, colonie française à cette époque, ces îles deviennent des districts à part entière du territoire des TAAF en 1955. Si les îles de Saint-Paul et Amsterdam, dont le chef-lieu du district est la base

4 C.-A. FRASSA, *Rapport d'information sur Les îles Éparses : un territoire à préserver*, Sénat, n° 664, 22 juil. 2020, p. 7.

5 Décret n° 60-555 du 1^{er} avril 1960 relatif à la situation administrative de certaines îles relevant de la souveraineté de la France. La fonction sera déléguée au préfet de la Réunion par un arrêté du 19 septembre 1960 ; V. E. LE CORNEC, « Statut des îles Éparses de l'océan Indien au regard du droit de l'administration territoriale », *AJDA* 1998, p. 825 : « ce décret a une histoire un peu particulière. Il fut édicté la veille du jour précédant la signature des accords d'indépendance de Madagascar entre la France et ce futur État. Il résulte d'une transaction, semble-t-il officieuse, avec le gouvernement malgache qui obtint en contrepartie la souveraineté sur l'île de Sainte-Marie malgré la volonté des habitants de cette île qui avaient voulu la voir transformée en département français ».

6 Arrêté n° 2007-18 bis du 23 février 2007 portant création du district des îles Éparses de l'océan Indien.

7 Art. 2, Protocole au Traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement, signé à Madrid le 4 octobre 1991, entré en vigueur en 1998.

8 Décret du 21 novembre 1924 rattachant les îles Saint-Paul, Amsterdam, les archipels Crozet et Kerguelen, et la terre Adélie au gouvernement général de Madagascar (*JO*, 27 nov. 1924, p. 10452).

Martin-de-Viviès, ont une surface terrestre totale de 66 km², celle de l'archipel de Crozet, avec comme chef-lieu de district la base Alfred-Faure, est de 352 km² et celle de l'archipel de Kerguelen, dont le chef-lieu est Port-aux-Français, s'étend sur 7215 km². L'ensemble de ces trois îles australes permettent à la France de disposer de plus d'1,6 millions de km² de zone économique exclusive au sud de l'océan Indien.

Le statut juridique des TAAF a longtemps fait, et fait toujours, débat, tantôt qualifiées de territoire d'outre-mer ou de collectivité d'outre-mer, tantôt qualifiées d'établissement public territorial⁹, de collectivité territoriale *sui-generis*¹⁰ ou encore de personnalité publique *sui-generis*¹¹. Toutefois, si des auteurs ont régulièrement écarté la qualification de collectivité territoriale en l'absence de population permanente et de représentation au Sénat, dès lors que ce territoire n'est pas administré par un conseil élu, d'autres plaident pour une clarification de la forme juridique de cette « collectivité territoriale en devenir »¹².

Les TAAF sont régies par le principe de spécialité législative¹³ et la loi du 21 février 2007 attribue la personnalité morale à ce territoire lui permettant notamment d'avoir un budget propre et d'ester en justice. De plus, ce territoire, dont le siège était initialement à Paris puis transféré à Saint-Pierre de la Réunion depuis le 1^{er} avril 2000¹⁴, est administré par un préfet administrateur supérieur¹⁵ « qui est à la fois représentant de l'État et l'exécutif de la collectivité »¹⁶. Son statut est ainsi caractérisé par son dédoublement fonctionnel. D'une part, en

9 O. GOHIN, « L'outre-mer dans la réforme constitutionnelle de la décentralisation », *RFDA* 2003, p. 678 ; H. BÉRINGER, « Terres australes et antarctiques françaises – Clipperton », *J. Cl. Collectivités territoriales*, fasc. 472.

10 A. ORAISON, « Le statut des Terres australes et antarctiques françaises à la lumière de l'article additionnel 72-3 de la Constitution », *RFDA*, 2007, p. 681.

11 G. EVEILLARD, « Le statut des Terres Australes et Antarctiques Françaises après la loi du 21 février 2007 », *RDP*, 2008, p. 103.

12 C. DOUBOVETZKY, « Voyage en terre (presque) inconnue : les Terres australes et antarctiques françaises », *Constitutions*, 2019, p. 549 ; V. égal. M. MANOUVEL, *Le territoire d'outre-mer des terres australes et antarctiques françaises, Aspects de droit interne et aspects de droit international*, Montchrestien, CEDIN, Perspectives internationales, n° 19, 2000, 224 p.

13 N. NORMAND, « Vente par les Terres australes et antarctiques françaises d'un navire », *AJDA* 2018, p. 1540 : « seules sont applicables dans les TAAF les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin ».

14 Décret n°96-200 du 14 mars 1996, *relatif au siège de l'administration des Terres australes et antarctiques françaises* (*JO*, 16 mars 1996, p. 4087) et arrêté du 20 mars 2000 fixant le siège de l'administration du territoire des Terres australes et antarctiques françaises (*JO*, 21 mars 2002, n°68, texte n° 18) ; P. LISE, « Une délocalisation atypique : les TAAF », *RDP* 1999, n° 4, p. 1112 : « Le transfert du siège administratif permet de le situer au plus près de son aire d'action et de compétence, constituée des trois districts austraux et de terre Adélie, desservis exclusivement par la voie maritime. On escompte à la fois une expansion du Territoire, une amélioration très nette dans la qualité des échanges entre le centre et ses établissements (par une substantielle réduction de l'espace et des délais) ainsi qu'un meilleur suivi des missions. Cette décision est également conforme à la volonté politique de décentraliser outre-mer ».

15 Décret n°2008-919 du 11 septembre 2008 pris pour application du statut des Terres australes et antarctiques françaises (*JO*, 13 sept. 2008, n° 0214, texte n° 7).

16 F. GARDE, « L'administration des îles désertes », *Revue française d'administration publique*, n° 101, 2002, p. 65.

tant qu'autorité déconcentrée, il représente le gouvernement et met en œuvre sa politique sur le territoire. Pour cela, il est assisté de chefs de districts qu'il nomme et qui le représentent au sein des cinq districts que comportent le territoire. D'autre part, en tant qu'autorité décentralisée, « il veille aux intérêts du territoire et organise les services territoriaux dont il est le supérieur hiérarchique »¹⁷. L'administrateur supérieur est également assisté de deux organes consultatifs, à savoir, d'abord, le comité consultatif¹⁸ qui comprend treize membres dont deux parlementaires depuis 2013¹⁹ et qui est obligatoirement consulté sur le budget du territoire, sur certains projets d'arrêtés et sur les demandes de concessions et d'exploitation et, ensuite, le comité de l'environnement polaire²⁰ qui « est chargé de vérifier la compatibilité des activités anthropiques relevant des autorités françaises dans les zones polaires et subantarctiques, avec la préservation de l'environnement »²¹ et qui se compose de onze membres.

Ces territoires, « reconnus comme un refuge de biodiversité dont le caractère patrimonial exceptionnel est incontestable, constitue un véritable laboratoire à ciel ouvert et un observatoire unique pour étudier l'impact des changements globaux sur la biodiversité et les écosystèmes »²². En effet, ces territoires qualifiés de « sanctuaires de biodiversité »²³ abritent l'une des plus fortes concentrations d'oiseaux et mammifères marins au monde. C'est pourquoi la préservation de l'environnement et de la biodiversité est le fer de lance des missions menées par l'administration des TAAF. Cette mission principale doit être conciliée avec d'autres, à savoir, d'une part, l'affirmation de la souveraineté de la France dans ces territoires et, d'autre part, l'encadrement des activités humaines qu'il s'agisse du soutien à la recherche ou de l'exploitation d'activités économiques, les deux nécessitant une organisation logistique complexe.

En effet, les activités scientifiques sur ces territoires sont riches et la première expédition scientifique semble remonter à 1840 où des scientifiques anglais menés par Sir James Clarke Ross à Kerguelen ont pu conduire des observations sur le magnétisme terrestre et la météorologie, la faune et la flore, et établir des premiers relevés hydrographiques et géologiques. Par ailleurs, en 1957, l'année

17 C. DOUBOVETZKY, « Voyage en terre (presque) inconnue : les Terres australes et antarctiques françaises », *Constitutions*, 2019, p. 549.

18 Décret n° 2008-919 du 11 septembre 2008 pris pour application du statut des Terres australes et antarctiques françaises (JO, 13 sept. 2008, n° 0214, texte n° 7), titre IV.

19 Décret n° 2013-452 du 31 mai 2013 modifiant le décret n° 2008-919 (JO, 2 juin 2013, n° 0126, texte n° 13) : un député et un sénateur désignés par leur assemblée respective, six membres désignés par le ministre chargé de l'outre-mer, un membre proposé par le ministre de la défense, un membre proposé par le ministre chargé de la recherche, un membre proposé par le ministre chargé de la pêche, un membre proposé par le ministre chargé de l'environnement et un membre proposé par le ministre chargé des affaires étrangères.

20 Décret n° 93-740 du 29 mars 1993 portant création d'un comité de l'environnement polaire (JO, 29 mars 1993, n° 75) et art. D. 133-31 à D. 133-34 du code de l'environnement.

21 Terres australes et antarctiques françaises, *Rapport d'activité*, 2020, p. 16.

22 Dossier de presse 65^e anniversaire des TAAF (1955-2020), p. 2.

23 Site des Terres australes et antarctiques françaises, (<https://taaf.fr/collectivites/presentation-des-territoires/les-iles-australes>, consulté le 18 février 2022).

géophysique internationale marque une étape importante dans le développement des bases scientifiques dans les îles australes et en Antarctique avec de nouvelles implantations scientifiques et la création des premiers bâtiments d'habitation pour les chercheurs. Sont ainsi déployés des « laboratoires d'étude des rayonnements cosmiques, du magnétisme, de l'ozone atmosphérique et des aurores australes »²⁴. Depuis, si la France est à l'initiative de projets scientifiques nationaux, elle participe également à des programmes de recherche internationaux et bilatéraux, telle que l'exploitation de la base Concordia en Antarctique avec l'Italie²⁵.

Quant aux activités économiques dans ces territoires, elles sont limitées. La pêche, issue des richesses halieutiques présentes dans les 2,39 millions de km² de zone économique exclusive²⁶ que possède la France grâce aux différents territoires composant les TAAF, constitue l'activité économique la plus importante. Toutefois, si l'exploitation de ces ressources est réglementée afin de préserver les espèces de poissons, l'administration territoriale et l'État ont dû renforcer leurs moyens d'action pour faire face à la pêche illicite dans ces zones²⁷.

Les TAAF sont ainsi « habituellement présentées comme une terre de sciences, en raison d'une faune, d'une flore, de richesses minérales, d'une situation géographique et géologique exceptionnelles »²⁸. L'isolement de ces territoires a longtemps permis de les extraire des pressions humaines et l'État a progressivement fait le choix de les faire bénéficier de statuts juridiques protecteurs pour l'environnement et la biodiversité, notamment à travers la création de réserves naturelles nationales, afin de préserver les écosystèmes. Cette protection a été renforcée ces derniers mois (I) contribuant à un encadrement plus important des activités humaines (II).

24 H. GOETSCHY, *Rapport d'information à la suite d'une mission effectuée dans les terres australes*, Sénat, n°279, 28 avr. 1993, p. 85.

25 Cette base scientifique, active depuis 1997, est née en 1993 d'un accord entre l'Institut Français pour la Recherche et la Technologie Polaires (devenu depuis 2002 l'Institut polaire français Paul-Émile Victor) et l'institut italien *Ente per le Nuove Tecnologie, l'Energia et l'Ambiente*.

26 Art. 55 à 75 de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, signée le 10 décembre 1982 à Montego Bay.

27 Cela a notamment conduit la France à coopérer avec d'autres pays comme l'Australie, dont les îles Heard et McDonald se trouvent à proximité du district de Kerguelen, pour mener des opérations de surveillance. V. L. GUÉDON, *Rapport sur le projet de loi (n°443), autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Australie relatif à la coopération en matière d'application de la législation relative à la pêche dans les zones maritimes adjacentes aux Terres australes et antarctiques françaises, à l'île Heard et aux îles McDonald*, Assemblée nationale (n°686), 5 févr. 2008, 19 p.

28 H. GOETSCHY, *Rapport d'information à la suite d'une mission effectuée dans les terres australes*, Sénat, n°279, 28 avr. 1993, p. 84.

I. Une protection de l'environnement renforcée

Si la préservation des espaces naturels et de la biodiversité des TAAF est ancienne, elle a récemment été renforcée par de nouvelles mesures réglementaires. Cette politique nationale (A) s'inscrit également dans un agenda international chargé en lien avec les conséquences, de plus en plus nombreuses, du changement climatique (B).

A. Une protection renforcée à l'échelle nationale

La politique française pour la préservation de l'environnement et de la biodiversité s'est renforcée ces dernières années par la création d'un secrétariat d'État à la biodiversité²⁹ et d'un poste d'ambassadeur des pôles, tel que le proposait le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques en 2007³⁰. En 2021, le gouvernement français a fait le choix de créer une réserve naturelle nationale au niveau de l'archipel des Glorieuses qui appartient aux îles Éparses (1) et d'étendre, en 2022, la réserve naturelle des Terres australes françaises sur la totalité des zones économiques exclusives des trois districts (2). Cette nouvelle réglementation permet alors à la France d'atteindre l'objectif de 30 % d'aires marines et terrestres protégées.

1. Création de la réserve naturelle de l'archipel des Glorieuses

Le 8 juin 2021, lors de la journée mondiale des océans, a été pris un décret n° 2021-734 portant création de la réserve naturelle nationale de l'archipel des Glorieuses³¹. Ce dernier, composé de l'île de Grande Glorieuse et l'île de Lys, appartient au district des îles Éparses et se situe entre Madagascar et l'archipel des Comores. Ces îles couvrent plus de 450 km² de superficies récifales³² et les espèces présentent sur ces îles et dans leurs eaux sont riches, en particulier,

29 Fonction occupée par Barbara Pompili (2016-2017) puis Bérangère Abba depuis 2020.

30 C. GAUDIN, *Rapport sur la place de la France dans les enjeux internationaux de la recherche en milieu polaire : le cas de l'Antarctique*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 3702) et Sénat (n° 230), 14 févr. 2007, p. 101. Fonction successivement occupée par Michel Rocard (2009-2016), Ségolène Royal (2017-2020) et par Olivier Poivre d'Arvor (depuis 2020).

31 La création de cette réserve naturelle a été annoncée par le président de la République française lors de son escale sur l'île de Grande Glorieuse en octobre 2019. Il précise que ce choix fait suite au rapport de la Plateforme intergouvernementale scientifique et politique sur la biodiversité et les services écosystémiques, publié en mai 2019. V. IPBES, *Résumé à l'intention des décideurs du rapport de l'évaluation mondiale de l'IPBES de la biodiversité et des services écosystémiques*, communiqué de presse (<https://ipbes.net/news/Media-Release-Global-Assessment-Fr>, consulté le 15 mars 2022). Ce rapport souligne que « la nature décline globalement à un rythme sans précédent dans l'histoire humaine – et le taux d'extinction des espèces s'accélère, provoquant dès à présent des effets graves sur les populations humaines du monde entier ».

32 Terres australes et antarctiques françaises, *Réserve naturelle nationale de l'archipel des Glorieuses*, projet, p. 5 : « les vastes surfaces de récifs coralliens et d'herbiers jouent un rôle majeur pour le maintien d'une biodiversité importante ».

différentes espèces de dauphins, de baleines, d'oiseaux marins et de tortues vertes³³ peuplent ces espaces. Cet archipel forme ainsi « un site privilégié pour l'étude de la biodiversité marine et insulaire tropicale et de son évolution face aux effets du changement climatique »³⁴.

Historiquement, l'archipel des Glorieuses faisait déjà l'objet d'une protection importante par différents outils juridiques qui se sont succédé depuis une cinquantaine d'années. Tout d'abord, par deux arrêtés du 18 novembre 1975, le préfet de la Réunion, agissant en tant que délégué du gouvernement, a, d'une part, décidé que « les îles Tromelin, Glorieuses, Europa, Bassas da India sont classées en réserves naturelles »³⁵ et, d'autre part, soumis à autorisation l'accès et le séjour sur ces îles³⁶. L'expression *réserve naturelle* à l'époque semble avoir « un statut équivalent à un arrêté de protection de biotope »³⁷. Toutefois, des auteurs ont souligné plusieurs incomplétudes au niveau de l'exposé des motifs de ces décisions qui est jugé « lacunaire dès lors qu'il ne s'appuie sur aucun texte de loi »³⁸. En effet, ces arrêtés ont été pris avant la loi n° 76-629 du 16 juillet 1976 relative à la protection de la nature et qui a trait aux réserves naturelles³⁹. Cependant, il existait déjà depuis une loi du 2 mai 1930 un mécanisme de classement en réserve naturelle de sites scientifiques, complété par la loi n° 57-740 du 1^{er} juillet 1957 qui dispose que « le classement prévoit la conservation ou l'aménagement d'un site ou d'un monument naturel en réserve naturelle où des sujétions spéciales pourront être imposées en vue de la conservation et de l'évolution des espèces »⁴⁰. Si des auteurs ont également souligné que ces arrêtés ont été pris « sans donner de précisions sur les objectifs du classement »⁴¹, le

33 2500 pontes sont enregistrées chaque année sur l'île de Grande Glorieuse.

34 Terres australes et antarctiques françaises, *Réserve naturelle nationale de l'archipel des Glorieuses*, projet, p. 5.

35 Arrêté n° 13/DG/IOI du 18 novembre 1975.

36 Arrêté n° 12/DG/IOI du 18 novembre 1975.

37 Terres australes et antarctiques françaises, *Réserve naturelle nationale de l'archipel des Glorieuses*, projet, p. 6.

38 A. ORAISON, « Gestion ou cogestion des "réserves naturelles" créées sur les îles Éparses de la zone sud-ouest de l'océan Indien et du canal du Mozambique ? », (le cas spécifique du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots de Juan de Nova, Europa et Bassas da India), *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 1, 2003, p. 19.

39 M. VEREL, « Des sites aux réserves naturelles », in J.-M. FÉVRIER, É. NAIM-GESBERT et R. RADIGUET (dir.), *Le droit des sites : retour sur la loi du 2 mai 1930*, Mare & Martin, Droit, sciences & environnement, 2022, p. 161 : si « la sauvegarde du patrimoine paysager de la France prévoyait des territoires peu étendus. Cette conception de la superficie du territoire à protéger était due à la volonté de réduire les contraintes pour les propriétaires et le coût des indemnisations qu'entraînait le classement », pour les TAAF, l'étendue des superficies à protéger était important, dès le début, car ces contraintes n'existent pas dans ces territoires.

40 Loi n° 57-740 du 1^{er} juillet 1957 complétant la loi du 2 mai 1930 *réorganisant la protection des sites caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque*, art. 8 bis (JO, 2 juil. 1957, p. 6530).

41 A. ORAISON, « Gestion ou cogestion des "réserves naturelles" créées sur les îles Éparses de la zone sud-ouest de l'océan Indien et du canal du Mozambique ? », (le cas spécifique du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots de Juan de Nova, Europa et Bassas da India), *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 1, 2003, p. 20.

Conseil d'État, dans une décision *Cruse et autres* du 14 novembre 1979, a, par la suite, souligné que le classement d'un territoire en « réserve naturelle » pouvait se faire dans le seul intérêt de « la conservation de la flore et de la faune ».

Ensuite, en 2010, le groupe sénatorial d'études sur l'Arctique, l'Antarctique et les Terres Australes, a proposé d'intégrer les îles Éparses, dans leur ensemble, au réseau d'aires marines protégées⁴². Le réseau d'aires marines protégées était animé par l'Agence des aires marines protégées, établissement public national à caractère administratif, remplacé en 2017 par l'Agence française pour la biodiversité⁴³ et cette dernière a, à son tour, fusionné avec un autre établissement public pour devenir l'Office français de la biodiversité en 2020⁴⁴. Il faudra attendre un décret n°2012-245 du 22 février 2012 pour qu'un Parc naturel marin des Glorieuses⁴⁵ soit créé et vienne répondre ainsi, en partie seulement, aux recommandations du rapport sénatorial. Malgré les avancées en termes de préservation de l'environnement depuis la création du parc, l'État a décidé de renforcer cette protection et l'encadrement des activités humaines car, « au-delà des pressions liées aux changements globaux, cet espace est notamment exposé à des activités illégales de pêche (originaires de Mayotte, de Madagascar et des Comores), dues à la raréfaction des ressources marines dans la région »⁴⁶.

Le décret n°2021-734 du 8 juin 2021 vient ainsi créer la réserve naturelle nationale des Glorieuses. Sa création est justifiée par cinq éléments principaux⁴⁷ et l'article 1 du décret précise que le périmètre terrestre comprend « l'ensemble des terres émergées de l'archipel des Glorieuses, dénommées l'île de Grande Glorieuse, l'île du Lys, les roches Vertes et le rocher du Sud » et le périmètre marin correspond « à l'ensemble des eaux placées sous la souveraineté ou la juridiction de la France au large de l'archipel des Glorieuses ». Ce décret vient notamment,

42 C. COINTAT, *Rapport d'information sur Les îles Eparses, terres d'avenir*, Sénat, n°299, 17 févr. 2010, p. 14 : les aires marines protégées sont des « espaces marins délimités qui font l'objet de programmes de protection adaptés, généralement associés à des objectifs de développement économique local et de gestion durable des ressources naturelles ». La liste des différentes catégories d'aires protégées a été dressée par la loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux, adoptée à la suite des engagements pris quelques mois auparavant avec la Charte de l'environnement et qui a depuis été complétée et codifiée à l'article L. 334-1 du code de l'environnement.

43 Loi n°2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages* (JO, 9 août 2016, n°0184, texte n°2).

44 Loi n°2019-773 du 24 juillet 2019 *portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement* (JO, 26 juil. 2019, n°0172, texte n°2).

45 Ce parc naturel marin s'étendait du haut de l'estran aux limites de la zone économique exclusive et étant contigu avec le Parc naturel marin de Mayotte, il avait été décidé que ces deux parcs fonctionnent avec des moyens communs.

46 Terres australes et antarctiques françaises, *Réserve naturelle nationale de l'archipel des Glorieuses*, projet, p. 7.

47 La préservation de la richesse du patrimoine naturel, l'intégration du continuum terre-mer, la préservation d'un réservoir de biodiversité d'importance régionale, la préservation d'un site privilégié pour la recherche scientifique et l'encadrement et la surveillance accrues des activités humaines.

d'une part, interdire⁴⁸ ou soumettre à autorisation la quasi-totalité des activités menées dans ces territoires et, d'autre part, créer des zones terrestres de protection intégrale (île du Lys et des roches Vertes) dans lesquelles toutes les activités humaines sont interdites et des zones de protection renforcée marine (les eaux situées à une distance de 24 milles autour de l'archipel des Glorieuses, une zone autour du banc du Geyser et une zone autour du banc de la Cordelière). Les activités de pêche y sont interdites tout comme le rejet de déchets organiques et de poissons. Ce classement en zones de protection intégrale ou renforcée s'inscrit dans l'objectif fixé quelques mois plus tard par la loi du 22 août 2021⁴⁹ et codifié à l'article L. 110-4 du code de l'environnement qui prévoit une « mise sous protection forte d'au moins 10 % de l'ensemble du territoire national et des espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction française ».

La gestion de la réserve naturelle des Glorieuses est confiée à l'administrateur supérieur des TAAF. Celui-ci est assisté d'un conseil consultatif de la réserve, le même que celui du territoire des TAAF élargi à six membres supplémentaires nommés pour quatre ans par arrêté du ministre chargé des outre-mer⁵⁰ et d'un conseil scientifique dont il fixe la composition. Ces deux organes consultatifs donnent notamment leur avis sur le plan de gestion de la réserve naturelle qui est élaboré par l'administrateur supérieur pour cinq ans⁵¹.

La réglementation applicable dans la réserve tient compte de la présence militaire sur l'île de Grande Glorieuse. En effet, depuis 1973 la présence militaire dans les îles Éparses contribue à l'affirmation de la souveraineté française dans le canal du Mozambique. Cette dernière est contestée, d'une part, par Madagascar pour les îles Juan de Nova, Europa, Bassas da India et Glorieuses et, d'autre part, par Maurice pour l'île de Tromelin. À cet égard, un rapport d'information sénatorial résultant d'une visite d'un groupe de sénateurs en 2020 sur ces îles souligne que « les ressources halieutiques, énergétiques et minières (réelles ou supposées) de la région sud-ouest de l'océan Indien sont évidemment la raison de ces contestations »⁵². C'est pourquoi les Forces armées de la zone Sud de l'océan Indien (FAZSOI) assurent des missions de surveillance du territoire, d'entretien

48 C'est le cas des activités de recherche ou d'exploitation minière ou encore l'extraction et la collecte de minéraux ou de fossiles.

49 Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 *portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets* (JO, 24 août 2021, n°0196, texte n°1).

50 Art. 4 du décret n°2021-734 du 8 juin 2021 : un représentant du préfet de la Réunion, un représentant des forces armées dans la zone Sud de l'océan Indien (FAZSOI), un membre du Conseil de gestion du Parc naturel marin de Mayotte, un représentant des armements de la pêche, un représentant des associations agréées ayant pour principal objet la protection des espaces naturels et un représentant de l'Office français de la biodiversité.

51 Art. 6 du décret n°2021-734 du 8 juin 2021 : ce plan de gestion « s'appuie sur une évaluation scientifique du patrimoine naturel de la réserve et de son évolution et décrit les objectifs que le gestionnaire s'assigne en vue de la protection des espaces naturels de la réserve ».

52 C.-A. FRASSA, *Rapport d'information sur Les îles Éparses : un territoire à préserver*, Sénat, n°664, 22 juil. 2020, p. 17.

des pistes pour permettre l'accès aux îles et de protection de l'environnement⁵³.

Ainsi, dans cet archipel, les différents « enjeux environnementaux rendent nécessaire de renforcer les projets de recherches scientifiques et la protection de ces espaces »⁵⁴. Le président de la République, lors de son déplacement dans l'archipel des Glorieuses en octobre 2019, avait ajouté que l'idée est d'étendre « cette protection partout sur nos îles Éparses et partout sur nos Terres australes et antarctiques françaises »⁵⁵. Il a par la suite précisé, lors du *One Planet Summit* de janvier 2021, que ce classement en réserve naturelle nationale s'inscrit dans l'objectif d'atteindre 30 % d'aires protégées au niveau des espaces terrestres et maritimes français d'ici 2022. C'est dans cette perspective que la réserve naturelle des Terres australes, déjà existante depuis 2006, a été étendue en février 2022.

2. Extension de la réserve naturelle des Terres australes françaises

Le 11 février 2022, lors du *One Ocean Summit* organisé à Brest, le président de la République a annoncé l'extension de la réserve naturelle des Terres australes françaises. Situées à 3000 km de l'île de la Réunion, au sud de l'océan Indien, les îles australes, formées par les archipels de Crozet et Kerguelen et des îles Saint-Paul et Amsterdam, constituent, à l'image des îles Éparses, « des sanctuaires de biodiversité particulièrement préservés, qui recèlent un patrimoine naturel exceptionnel »⁵⁶. Ces îles abritent la plus grande communauté d'oiseaux marins (50 millions) composée notamment de manchots royaux et de plusieurs espèces d'albatros⁵⁷ mais aussi des éléphants de mer, dont des centaines de « bonbons »⁵⁸, des dauphins, des otaries, des orques ou encore des baleines. La flore dans les milieux terrestres et marins de ces îles est riche mais aussi fragilisée par les contraintes climatiques et l'activité humaine.

Historiquement, un décret du 27 octobre 1938 créé un « Parc national de refuge pour certaines espèces d'oiseaux et de mammifères dans les Possessions

53 Plusieurs corps d'armées sont ainsi présents dans les îles Éparses : un détachement du 2^e régiment parachutiste d'infanterie de marine pour les îles Juan de Nova et Europa, un détachement de la Légion étrangère de Mayotte pour les îles Glorieuses et un gendarme représentant l'administrateur supérieur et assurant les missions préfectorales, administratives, judiciaires et militaires.

54 C.-A. FRASSA, *Rapport d'information sur Les îles Éparses : un territoire à préserver*, Sénat, n°664, 22 juil. 2020, p. 17.

55 E. MACRON, *Message du président Emmanuel Macron depuis l'île de Grande Glorieuse, haut lieu de notre biodiversité en danger*, prononcé le 23 octobre 2019.

56 Terres australes et antarctiques françaises, *Projet d'extension de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises*, note de synthèse, p. 1.

57 L'albatros d'Amsterdam fait l'objet d'un plan national d'actions pour sa conservation. V. site du ministère de l'écologie, (https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/PNA_albatros_amsterdam_2018-2027.pdf, consulté le 26 mars 2022).

58 F. GARDE, *Marcher à Kerguelen*, Gallimard, Collection Folio (n°6786), Série Voyage (n°44), 2021, p. 45 : « le jeune éléphant de mer, surnommé le bonbon ».

australes » et sera complété par deux arrêtés du 30 juillet 1985⁵⁹ qui viennent soumettre à autorisation l'accès aux zones définies par le décret. Toutefois, celles-ci sont limitées par rapport à la surface que couvrent les terres australes. C'est pourquoi des auteurs⁶⁰ et des experts⁶¹ plaideront pour un renforcement du cadre juridique en classant ces îles en « réserve naturelle »⁶². C'est le cas également du Comité français pour l'Union mondiale pour la nature qui demande au gouvernement français, lors du deuxième congrès français pour la nature, dans une recommandation n°01/11, de procéder aux classements des îles subantarctiques françaises en réserve naturelle⁶³.

La réserve naturelle nationale a été créée par le décret n°2006-1211 du 3 octobre 2006. Celle-ci s'étendait initialement sur l'ensemble des parties terrestres des îles subantarctiques françaises (7700 km²) et sur une partie du domaine maritime (15 700 km²). Dans la foulée, des auteurs notent que ce décret « ne vise en substance que les terres des îles considérées et qu'il ne vise que très marginalement les dépendances maritimes de ces mêmes terres »⁶⁴. Cédric Marteau, ancien directeur de la réserve naturelle, soulignait en 2011 que, parmi les missions principales de la gestion de la réserve naturelle, on trouve « des plans de restauration concernant les espèces le plus menacées, la limitation des impacts anthropiques, le développement de la biosécurité, la sensibilisation des usagers, la mise en place des énergies dans les bâtiments, eux aussi classés espaces naturels, et le développement de la recherche appliqué à la connaissance et à la gestion de la réserve »⁶⁵.

Face au changement climatique, la vulnérabilité des écosystèmes s'amplifie et, dix ans plus tard, à la suite de travaux scientifiques menés dans le cadre de la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, la réserve a été étendue en mer⁶⁶. Un décret n°2016-1700 du

59 Arrêté n°14 du 30 juillet 1985 créant des zones réservées à la recherche scientifique et technique et arrêté n°15 du 30 juillet 1985 fixant les zones à accès réglementé.

60 V. par exemple D. SOMBETZKI-LENGAGNE, « La protection de l'environnement dans les Terres australes et antarctiques françaises : le projet de création d'une réserve naturelle des terres australes », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°3, 2003, pp. 307-317.

61 P. JOUVENTIN, T. MICOL, Y. FRENOT et V. SARANO, *Propositions en vue du classement en réserve naturelle des TAAF*, 1996. V. *Répertoire méthodique des versements des TAAF aux Archives nationales* (établi par G. Le BERRE, M. ALLERA et R. PIGIER), p. 131.

62 M. MANOUVEL et E. NAIM-GESBERT, « Le double visage de la réserve naturelle des Terres australes françaises », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°4, 2007, p. 447 : la réserve naturelle est « l'instrument privilégié de la préservation du patrimoine écologique, adapté et évolutif, fondé au mieux sur les exigences scientifiques, en particulier comme cadre de recherche ».

63 Comité français pour l'Union mondiale pour la nature, *Recommandation n°01/11, Tome 2, Registre rouge*, 30 octobre 2001, p. 2.

64 M. MANOUVEL et E. NAIM-GESBERT, « Le double visage de la réserve naturelle des Terres australes françaises », *Revue Juridique de l'Environnement*, n°4, 2007, p. 453.

65 C. MARTEAU in C. BIRRAUX, *Rapport sur l'évaluation de la présence française dans les îles subantarctiques*, Rapp. commun Assemblée nationale (n°4101) et Sénat (n°208), 16 déc. 2011, p. 30.

66 Cette extension a été annoncée par le ministre en charge de l'Écologie lors de la COP21 et a été rendue possible grâce à la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 *pour la reconquête de la biodiversité*.

12 décembre 2016 étend ainsi la surface de la réserve naturelle à 672 969 km². Quelques mois après, par un arrêté du 28 mars 2017, la préfète des TAAF, a institué un périmètre de protection autour de la réserve naturelle des Terres australes jusqu'aux limites extérieures des zones économiques exclusives des archipels de Crozet et Kerguelen et des îles Saint-Paul et Amsterdam. Le décret n°2022-157 du 10 février 2022⁶⁷ semble ainsi officialiser et compléter les mesures prises par l'arrêté préfectoral.

Cette extension est motivée par quatre éléments principaux⁶⁸ et le projet souligne, que « ces zones de forte productivité primaire agissent notamment comme des « puits de carbone », permettant une régulation du dioxyde de carbone émis à l'échelle planétaire »⁶⁹. La réserve comprend désormais l'ensemble des mers territoriales et zones économiques exclusives, et atteint aujourd'hui une surface de 575 354 km² au niveau de l'archipel de Crozet, 575 513 km² au niveau de l'archipel de Kerguelen et 511 608 km² au niveau des îles Saint-Paul et Amsterdam, pour un total de plus de 1,66 millions de km², soit 15 % de l'espace maritime français.

À l'image de la réserve naturelle de l'archipel des Glorieuses, celle-ci est gérée par l'administrateur supérieur des TAAF qui doit assurer « le déploiement d'une stratégie ambitieuse »⁷⁰. Il est assisté de deux conseils consultatifs : le comité consultatif de la réserve, présidé actuellement par Isabelle Autissier⁷¹, et le comité scientifique. La réglementation en vigueur prévoit quatre niveaux de protection⁷² et les missions de l'administration des TAAF et des activités se déroulant dans la

sité, de la nature et des paysages qui a permis l'extension des réserves naturelles jusqu'aux limites des zones économiques exclusives.

67 Conformément à l'article L. 123-19-1 du code de l'environnement, le projet de décret relatif à l'extension de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises a été soumis à une procédure de consultation du public du 22 novembre au 13 décembre 2021. Cette consultation du public a donné lieu à 87 observations.

68 La préservation des fonctionnalités écologiques des milieux marins, la conservation de la richesse du patrimoine naturel marin, le maintien de la connectivité des écosystèmes marins austraux et l'amélioration des connaissances des milieux subtropicaux et subantarctiques.

69 Terres australes et antarctiques françaises, *Projet d'extension de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises*, note de synthèse, p. 2.

70 *Stratégie nationale pour les aires protégées 2030*, p. 51.

71 Arrêté du 8 juillet 2021 portant nomination des membres du conseil consultatif des Terres australes et antarctiques françaises et du conseil consultatif dans sa fonction de comité consultatif de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises (JO, 10 juil. 2021, n° 0159, texte n° 40). Isabelle Autissier est la première, avec un groupe d'amis, à avoir traversé à pied l'île de la Grande Terre des Kerguelen en 1999. V. *Isabelle Autissier raconte sa traversée de l'île avec trois amis. On a marché sur Kerguelen*, Libération, 22 février 2000, (https://www.liberation.fr/sports/2000/02/22/isabelle-autissier-raconte-sa-traversee-de-l-ile-avec-trois-amis-on-a-marche-sur-ker-guelen_317578/, consulté le 27 mars 2022).

72 Terres australes et antarctiques françaises, *Terres et mers australes françaises, Candidature à l'inscription sur la Liste du patrimoine mondial de l'UNESCO*, juillet 2018, p. 206 : des zones soumises au régime général, des zones réservées à la recherche scientifique et technique soumises aux autorisations du gestionnaire, les zones de protection intégrale terrestres où les activités humaines sont interdites et des zones de protection renforcée marines où toute activité et tout rejet de déchet est interdit sauf dérogation préfectorale.

réserve sont organisées par un *plan de gestion* qui définit, programme et encadre la gestion de la zone couverte par la réserve naturelle⁷³.

L'extension de cette réserve naturelle adhère pleinement à la Stratégie nationale pour les aires protégées 2030 qui a l'ambition de « développer le réseau d'aires protégées pour atteindre au moins 30 % de couverture du territoire national et de nos espaces maritimes »⁷⁴ et de « renforcer le réseau d'aires protégées pour atteindre 10 % du territoire national et de nos espaces maritimes protégés par des zones sous protection forte ». Si l'extension de la réserve naturelle des Terres australes est d'ailleurs l'une des priorités du Plan d'actions 2021-2023 de cette stratégie nationale pour les aires protégées⁷⁵, elle s'inscrit également dans un cadre plus large de prise en compte de la préservation de la biodiversité à l'échelle supranationale.

B. Une protection renforcée à l'échelle supranationale

La protection de l'environnement et de la biodiversité est l'une des préoccupations principales des sommets et traités internationaux depuis une quarantaine d'années et s'accroît avec le changement climatique. Si les actions de préservation menées dans les TAAF s'inscrivent dans cet agenda international (1), elles sont également, de plus en plus, au centre des politiques de protection de l'environnement de l'Union européenne (2).

1. Une protection inscrite dans une stratégie internationale croissante de préservation de l'environnement

La stratégie française de préservation de l'environnement est liée étroitement à l'agenda international dans ce domaine. En effet, dès le 20 mai 1980, la France est partie à la Convention sur la conservation de la faune et de la flore marines de l'Antarctique (CCAMLR) signée à Canberra qui vise à « faire en sorte que l'exploitation économique des ressources marines ne mette pas en cause la pérennité de ces dernières »⁷⁶. Le projet d'extension de la réserve naturelle des Terres australes souligne lui-même que celle-ci « rappellerait le rôle incontournable de la France dans la mise en place et l'élaboration d'une stratégie concertée en faveur d'un réseau d'aires marines protégées dans la zone CCAMLR »⁷⁷. Par ailleurs, l'article 61 de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 dispose que l'État côtier doit prendre des

73 Le plan de gestion 2018-2027 se compose de deux volets d'environ cinq-cents pages chacun : un volet A consacré au diagnostic et aux enjeux et un volet B consacré à l'opérationnel.

74 *Stratégie nationale pour les aires protégées 2030*, p. 18.

75 *Plan d'actions 2021-2023 – Stratégie nationale pour les aires protégées 2030*, p. 6.

76 M. MANOUVEL et E. NAIM-GESBERT, « Le double visage de la réserve naturelle des Terres australes françaises », *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 4, 2007, p. 454.

77 Terres australes et antarctiques françaises, *Projet d'extension de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises*, note de synthèse, p. 13.

mesures appropriées de conservation et de gestion pour éviter que le maintien des ressources biologiques de sa zone économique exclusive ne soit compromis par une surexploitation.

En 1994, après l'entrée en vigueur de la Convention de Rio qui vise à assurer la conservation de la diversité biologique signée en 1992, la France s'engage pleinement dans une politique de protection de l'environnement, en particulier en outre-mer. En effet, le ministre de l'environnement de l'époque, Michel Barnier, déclarait en sortant du conseil des ministres du 21 septembre, que « les Terres australes et antarctiques françaises constituaient une véritable vitrine de la France dans l'hémisphère Sud »⁷⁸ et ajoutait que « notre pays se doit d'y mener une politique exemplaire en matière d'environnement ».

Dès lors, la mise en place d'aires protégées s'accroît. Une aire protégée est définie par l'Union internationale pour la conservation de la nature, à laquelle appartient la Commission mondiale des aires protégées, comme « un espace géographique clairement défini, reconnu, consacré et géré, par tout moyen efficace, juridique ou autre, afin d'assurer à long terme la conservation de la nature ainsi que les services écosystémiques et les valeurs culturelles qui lui sont associés »⁷⁹. Cette définition est reprise par la Stratégie nationale des aires marines protégées 2030 du gouvernement français⁸⁰.

La France est ainsi partie prenante à de nombreux traités et instances internationaux en lien avec la préservation de la biodiversité⁸¹. D'ailleurs, concernant la réserve naturelle des Terres australes françaises, celle-ci est, d'une part, inscrite depuis la 43^e session du Comité du patrimoine mondial de l'UNESCO réunie à Bakou en juillet 2019 sur la Liste du patrimoine mondial et, d'autre part, labélisée depuis 2008 comme site Ramsar en raison de l'importance des zones humides de ces îles et est inscrite, depuis 2018, sur la « Liste verte des aires protégées et conservées » de l'Union internationale pour la conservation de la nature sur laquelle figure les espaces naturels les mieux gérés de la planète.

Ces dernières années, la France participe à l'ensemble des sommets et traités internationaux liés à la préservation de la biodiversité et au changement climatique. Elle a ainsi participé ces derniers mois au Congrès mondial de la Nature, organisé par l'Union internationale de la conservation de la nature à Marseille en septembre

78 Terres australes et antarctiques françaises, *Plan de gestion de la réserve naturelle nationale des Terres australes et antarctiques françaises 2018-2027*, Volet A. Diagnostic et enjeux, p. 26.

79 Union internationale pour la conservation de la nature, *Lignes directrices pour l'application des catégories de gestion aux aires protégées*, 2008, p. 10.

80 *Stratégie nationale pour les aires protégées 2030*, p. 60.

81 À titre d'illustrations, au niveau régional, elle prend part à la Commission thonière de l'Océan Indien, à l'Accord sur la Conservation des Albatros et Pétrels, et, au niveau international à la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction signée en 1973 à Washington, à la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage signée Bonn en 1979, à la Convention relative à la protection, à la gestion et à la mise en valeur des milieux marins et côtiers de la région d'Afrique orientale signée à Nairobi en 1985, à la Convention relative aux zones humides signée à Ramsar en 1971 ou encore à la Commission Baleinière internationale.

2021, à la COP 26 sur le climat à Glasgow en novembre 2021 et au *One Ocean Summit* organisé à Brest en février 2022 et participera prochainement à la COP 15 de la Convention sur la diversité biologique prévue à Kunming en Chine en avril 2022, à la Conférence des Nations Unies sur l'Objectif de développement durable 14 à Lisbonne en juin 2022, et au Congrès international des aires marines protégées à Vancouver en septembre 2022. Enfin, elle prend part à la Décennie des Nations unies pour les sciences océaniques au service du développement durable (2021-2030) et aux négociations d'un accord international sur la biodiversité en haute mer⁸² qui, après l'échec du quatrième round de discussion en mars 2022 à New York, devraient se poursuivre à l'été 2022.

2. Une coopération plus récente avec l'Union européenne

Les TAAF sont énumérées à l'annexe II du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. Elles appartiennent à la catégorie des « pays et territoires d'outre-mer » (PTOM) prévue par la quatrième partie du traité et dont le statut est consacré par l'article 198. En 2007, Christian Gaudin, sénateur et rapporteur dans le cadre du rapport sur « la place de la France dans les enjeux internationaux de la recherche en milieu polaire : le cas de l'Antarctique », plaide pour que la France impulse une « dynamique européenne » et ajoute que c'est « au sein de l'Union européenne que devrait pouvoir s'effectuer la mise en place d'une coopération structurée en matière de recherche en milieu polaire »⁸³.

La coopération entre les pays et territoires d'outre-mer et l'Union européenne s'est depuis renforcée. En ce sens, la décision 2021/1764/UE du Conseil de l'Union européenne vient établir « les règles et les procédures régissant l'association de l'Union aux pays et territoires d'outre-mer »⁸⁴. Les articles 15 à 25 de la décision sont consacrés à la coopération de l'Union avec les pays et territoires d'outre-mer en matière de protection de l'environnement face au changement climatique et notamment sur la question de la conservation de la biodiversité et des services écosystémiques qui concernent au premier chef les TAAF. La décision précise que le programme établi « devrait contribuer à intégrer les actions climatiques dans les politiques de l'Union et à atteindre l'objectif global consistant à consacrer 30 % des dépenses budgétaires de l'Union à des mesures liées au climat ». Toutefois,

82 V. en ce sens. E. MANTIONE, *Aires marines protégées en haute mer : réflexion sur le rôle de l'échelon régional face aux contraintes du droit international de la mer*, Mémoire, K. BARTENSTEIN et Y. KERBRAT (dir.), Master 2 Droit de l'environnement et Maîtrise en Droit de l'environnement, développement durable et sécurité alimentaire, Université Panthéon-Sorbonne et Université de Laval, 2021, 90 p.

83 C. GAUDIN, *Rapport sur la place de la France dans les enjeux internationaux de la recherche en milieu polaire : le cas de l'Antarctique*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 3702) et Sénat (n° 230), 14 févr. 2007, p. 128.

84 Décision (UE) 2021/1764 du Conseil du 5 octobre 2021 relative à l'association des pays et territoires d'outre-mer et à l'Union européenne, y compris les relations entre l'Union européenne, d'une part, et le Groenland et le Royaume de Danemark, d'autre part (décision outre-mer, y compris le Groenland).

contrairement au précédent programme qui était financé par le Fonds européen de développement, l'aide de l'Union devrait désormais être financée sur le budget général de l'Union et s'élever à 500 millions d'euros entre 2021 et 2027.

Le 15 décembre 2021, la Commission européenne a adopté des programmes indicatifs pluriannuels pour différents pays et territoires d'outre-mer dont les TAAF. Celui-ci a pour « principal objectif de contribuer à la préservation des écosystèmes marins et à la gestion durable des ressources naturelles des TAAF »⁸⁵ et s'inscrit dans les priorités de l'Union européenne définies en particulier dans le Pacte Vert et la stratégie de l'Union européenne dans la région Indopacifique présentée le 16 septembre 2021⁸⁶. Ce programme indicatif multi-annuel 2021-2027 ajoute que la coopération avec les TAAF permettra de contribuer, d'une part, à la mise en œuvre de la Stratégie de l'Union européenne pour la biodiversité à l'horizon 2030 qui prévoit notamment de développer « un réseau cohérent de zones protégées »⁸⁷ et de la Stratégie pour l'adaptation au changement climatique⁸⁸ et, d'autre part, atteindre les objectifs de l'Union européenne dans le cadre du Pacte Vert.

En outre, les TAAF appartiennent à l'*Overseas Countries and Territories Association* (OCTA). Cette association, créée en 2003, est composée des treize pays et territoires d'outre-mer de l'Union européenne⁸⁹. Elle a pour objectif de consolider la solidarité entre les pays et territoires d'outre-mer et les acteurs de l'Union européenne et de faire des recommandations pour renforcer la position des pays et territoires d'outre-mer aux niveaux régional et mondial. Un récent rapport sénatorial propose de « renforcer les moyens de l'OCTA afin d'en faire une véritable courroie de transmission pour la connaissance et l'accès aux fonds européens à destination des PTOM »⁹⁰. Ce même rapport plaide, par ailleurs, « au moment où l'Union européenne fait de la préservation des océans une priorité », pour que « les PTOM français deviennent des acteurs encore plus incontournables de la sauvegarde de la biodiversité de l'océan Pacifique ». Enfin, un groupe « des amis des PTOM » a été créé au Parlement européen en 2021 par le député

85 Site de la Commission européenne, (https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9164-oct-annex-2-french-southern-antarctic-territories_fr.pdf, consulté le 10 mars 2022).

86 Site de la Commission européenne, (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/jointcommunication_indo_pacific_en.pdf, consulté le 26 mars 2022)

87 Commission européenne, *Stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité à l'horizon 2030, Ramener la nature dans nos vies*, 20 mai 2020, p. 4.

88 Commission européenne, *Stratégie de l'UE relative à l'adaptation au changement climatique, Bâtir une Europe résiliente*, 24 février 2021.

89 Aruba, Curaçao, Polynésie française, Terres australes et antarctiques françaises, Groenland, Nouvelle-Calédonie, Saba, Saint-Barthélemy, Saint-Eustache, Saint-Pierre-et-Miquelon, Sint-Maarten et Wallis et Futuna. La Conférence ministérielle, instance de décision de l'association composée de représentants de chaque gouvernement membre, nomme un président, actuellement Louis Mapou, président du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie et élit un conseil exécutif qui gère les activités de l'association.

90 V. LOPEZ, G. ROGER et D. THÉOPHILE, *Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur les enjeux financiers et fiscaux européens pour les outre-mer en 2020*, Sénat, n° 651, 16 juil. 2020, p. 85.

français Stéphane Bijoux et la députée néerlandaise Samira Rafaela.

Ainsi, les TAAF sont des territoires au cœur des enjeux environnementaux bénéficiant à ce titre d'une protection juridique élevée. Cette préservation doit cependant être conciliée avec les différentes activités humaines, qu'elles soient scientifiques ou économiques.

II. Une conciliation nécessaire avec les activités anthropiques

La préservation de l'environnement et de la biodiversité dans les TAAF est rendue possible par les diverses recherches qui y sont menées, ce qui nécessite une présence scientifique permanente. De plus, la politique de mise en valeur de ces territoires au siècle dernier a conduit à l'exploitation économique des ressources qui s'y trouvent. Deux types d'activités se déploient ainsi dans ces territoires : d'une part, les activités scientifiques (A) et, d'autre part, les activités économiques (B).

A. Des activités scientifiques riches

Les recherches scientifiques dans les TAAF « constituent de très loin l'activité la plus importante du Territoire, son domaine opérationnel et productif »⁹¹. Si les champs de recherche sont nombreux (1), ils sont aussi confrontés à plusieurs difficultés, notamment en termes de logistique et de moyens (2).

1. Une pluralité de champs de recherche

Dans ces territoires, « la faible anthropisation [des] environnements permet de les considérer comme des systèmes modèles et favorise l'observation de l'adaptabilité des écosystèmes et des organismes aux changements globaux »⁹². La recherche scientifique, qui se déploie tant en milieu polaire qu'en milieu tropical (a), est soumise à une stricte réglementation (b).

91 C. CORBIER, « Les Terres australes et antarctiques françaises », *Journal de la Société des océanistes*, n°87, 1988-2, p. 25.

92 F. GAILL, in C. BIRRAUX, *Rapport sur l'évaluation de la présence française dans les îles subantarctiques*, Rapp. commun Assemblée nationale (n°4101) et Sénat (n°208), 16 déc. 2011, p. 23.

a. Une recherche diversifiée

En Antarctique et dans les îles australes, la recherche est menée en lien avec l'Institut polaire Paul-Émile Victor. Il s'agit d'un groupement d'intérêt public⁹³ qui « assure la mission de service public de mise en œuvre des recherches scientifiques »⁹⁴. Si l'institut est responsable, par délégation TAAF, de la logistique et de la gestion des infrastructures dans le district de terre Adélie, il ne s'occupe que des infrastructures de recherche dans les districts de Kerguelen, Crozet et Saint-Paul et Amsterdam. Dans sa mission de soutien à la logistique antarctique, l'institut est autorité d'emploi du patrouilleur-ravitailleur *L'Astrobale* en prenant en charge les coûts d'affrètement et rembourse à ce titre à la moitié de l'emprunt souscrit par les TAAF. Il est alors mis en place un mécanisme de financements croisés et de partage du matériel qui peut se révéler être une « source de complexité et de conflits »⁹⁵.

Tout d'abord, en Antarctique, pour mener à bien ses recherches, la France dispose de deux stations scientifiques : d'une part, la station Dumont d'Urville située sur l'île des Pétrils à 5 km du continent antarctique et, d'autre part, la station Concordia qui est le fruit d'une coopération avec l'Italie. Une partie des recherches menées dans cette zone porte sur l'étude des calottes glaciaires pour comprendre les effets du changement climatique. Ces dernières sont « les mémoires du climat passé »⁹⁶ permettant d'offrir des informations sur le climat et sur l'atmosphère se trouvant scellées sous forme de couches successives. Les carottes ont permis jusqu'à maintenant d'analyser des glaces vieilles de plus de 800 000 ans⁹⁷ et Catherine Ritz, directrice de recherche au CNRS précise, dans le rapport parlementaire du 27 mai 2021, qu'un nouveau projet vise à obtenir un enregistrement des glaces sur 1,5 million d'années, à travers le programme européen *Beyond EPICA Oldest Ice*. Le forage s'effectue à *Little Dôme C*, un dôme de glace s'élevant à 3 230 mètres d'altitude à une quarantaine de kilomètres de la base Concordia.

93 Il se compose du ministère chargé de la Recherche, le ministère chargé des Affaires étrangères, le Centre national de la recherche scientifique, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer, le Centre d'études spatiales, Météo-France et des Terres australes et Antarctiques françaises.

94 O. POIVRE-D'ARVOR in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n°4202) et Sénat (n°643), 27 mai 2021, p. 105.

95 G. EVEILLARD, « Le statut des Terres Australes et Antarctiques Françaises après la loi du 21 février 2007 », *RDP*, 2008, p. 103.

96 C. RITZ, in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n°4202) et Sénat (n°643), 27 mai 2021, p. 13.

97 Dans les îles Kerguelen, des carottages ont également été réalisés en 2014 au niveau du lac d'Armor et ont permis de retracer l'activité holocène du territoire en analysant les couches de cendres et de ponces dans les sédiments. V. F. ARNAUD et al., « *Establishing the first continuous Holocene tephrostratigraphy on Kerguelen Archipelago, subantarctic Indian Ocean* », *European Geosciences Union General Assembly*, 2020.

La recherche française possède également des bases de données anciennes dont un suivi de la population des manchots empereurs depuis 1952 « qui permet à la fois de visualiser les changements drastiques qui affectent cette population, mais également de faire des simulations en croisant cette base de données avec les scénarios du GIEC »⁹⁸. À ce titre, Yvon Le Maho, président du conseil d'administration de l'Institut polaire Paul-Émile Victor, insiste sur le rôle de la recherche polaire dans le développement d'innovations biomédicales et cite comme exemple la sphéniscine⁹⁹.

Ensuite, la recherche scientifique se déploie dans de nombreux domaines au sein des îles australes : un observatoire magnétique qui appartient au réseau international INTERMAGNET et qui fournit des données en temps réel *via* les satellites de télécommunication, des stations sismologies appartenant au réseau international GEOSCOPE, la réalisation de marégraphies, des études de géophysique, le suivi des gaz à effet de serre avec l'observatoire atmosphérique sur l'île d'Amsterdam¹⁰⁰ ainsi que des études sur la biodiversité locale et le comportement des espèces. Les animaux sont notamment équipés de *bio-logging*, qui permettent de « les suivre dans leurs déplacements, de reconstituer leur activité et d'obtenir des informations sur divers paramètres »¹⁰¹ tels que leur localisation et les zones où ils se nourrissent¹⁰².

98 Y. ROPERT-COUDERT, in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 22.

99 Y. LE MAHO, in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 17 : « Les manchots royaux mâles assurent généralement la dernière phase de l'incubation. À l'éclosion, ils se sont avérés capables de nourrir leur progéniture avec de la nourriture stockée dans leur estomac lorsque la femelle, partie chercher de la nourriture à l'arrivée du mâle après lui avoir transmis l'œuf, n'est pas revenue à temps. La nourriture régurgitée par le mâle n'a pas été digérée et est restée intacte en dépit d'une température interne de 38°C. Sa conservation s'explique au moins en partie par la présence d'un peptide dans l'estomac du manchot qui, après analyse, s'est avéré efficace contre les agents de certaines maladies nosocomiales telles que l'aspergillose et le staphylocoque doré. La sphéniscine pourrait se substituer aux antibiotiques, face à une antibiorésistance croissante des agents des maladies nosocomiales et à la mauvaise efficacité des antibiotiques en milieu salin (c'est le cas notamment pour les infections oculaires et la mucoviscidose). La sphéniscine pourrait être également utilisée pour la conservation des aliments ».

100 H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 55 : Comme le souligne Yan Ropert-Coudert, directeur de recherche au CNRS, les régions antarctique et subantarctique sont affectées par une pollution transportée par les courants océaniques et les voies aériennes, notamment la pollution plastique et aux polychlorobiphényles.

101 Y. ROPERT-COUDERT, in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 64.

102 C. BARBRAUD, in Reportage « Découverte : Immersion nature en baie du Morbihan », *Journal télévisé*, Réunion la 1^{ère}, 19h, 10 avril 2022 : Comme le souligne Christophe Barbraud, chercheur au CNRS, les données récoltées servent à déterminer « des zones d'importance en haute mer avec de grosses concentrations d'oiseaux et donc des zones de biodiversité à préserver qui peuvent déboucher sur la proposition et la délimitation d'aires marines protégées ». Ces appareils

Les recherches spatiales sont également au cœur des projets scientifiques. Déjà « en 1874-1875, les expéditions astronomiques organisées pour observer le passage de Vénus, prévu pour le 9 décembre 1974, amenèrent une meilleure connaissance géographique et scientifique des Îles Kerguelen »¹⁰³. Tout au long de cette année, des expéditions de différents pays tels que l'Angleterre, les États-Unis et l'Allemagne ont permis de réaliser des relevés hydrographiques et des observations de la faune et de la flore. Si l'archipel de Kerguelen accueille déjà deux stations de suivi satellitaire grâce au Centre national d'études spatiales et l'Agence spatiale européenne, les TAAF ont assuré ces derniers mois, en maîtrise d'ouvrage publique, la construction de deux stations Galileo, système européen de positionnement par satellite, qui permettront de suivre le positionnement des satellites¹⁰⁴. Une nouvelle station est également en projet pour la base Dumont d'Urville en Antarctique.

Enfin, dans les îles Éparses, en l'absence de compétence de l'Institut polaire Paul-Émile Victor, un Consortium de recherche a été créé pour étudier le changement climatique, la biodiversité et les impacts des activités humaines sur l'environnement. En janvier 2022, un séminaire s'est tenu pour la restitution des résultats obtenus par les douze projets lauréats en 2017 pour le Consortium 2017-2021 et pour préparer le futur Consortium 2022-2026. Parmi ces projets, certains portent sur l'étude des populations animales tels que le projet *pIOT* avec le développement de balises pour les tortues marines ou le projet *Ecomie* pour l'étude des trajets alimentaires des oiseaux marins, quand d'autres portent sur les espèces végétales avec par exemple le projet *CLIM-ÉPARSES* qui a pour objectif l'étude des impacts du changement climatique passé et présent sur le fonctionnement des récifs coralliens faiblement anthropisés.

b. Une recherche réglementée

Sur le territoire des TAAF, les activités scientifiques sont soumises à des autorisations de l'administrateur supérieur. C'est notamment le cas dans les réserves naturelles nationales où toutes les activités doivent faire l'objet d'une autorisation. Certaines zones sont d'ailleurs exclues de toute activité humaine, y compris scientifique. Les autorisations prises par le préfet sont élaborées par le service des affaires juridiques et internationales qui « est chargé auprès des

enregistreurs permettent également au système national d'observation NEMO de recueillir des informations sur la température, la salinité de l'eau ou encore sur l'état des ressources trophiques intermédiaires, grâce aux éléphants de mer qui peuvent plonger jusqu'à 2000 mètres.

103 G. DELÉPINE « Les voyages aux îles Kerguelen depuis la découverte jusqu'à la constitution du Territoire (1772-1949) d'après les sources écrites », *Revue TAAF*, n°68-69, La documentation française, Avril-Septembre 1976, p. 14.

104 P. BÉCHEREAU et R. BOST, « Campagne de mesures scientifiques au sol, sur ballons et sur fusées, aux îles Kerguelen », *Revue TAAF*, n°44, La documentation française, Juillet-Septembre 1968, p. 50 : dans la seconde moitié du XX^e ont également été menées des explorations de la magnétosphère par des tirs de fusées-sondes.

directions et services des TAAF et des districts, de l'expertise, du conseil juridique, y compris pour la commande publique. Il assure le suivi juridique de la coopération internationale et régionale »¹⁰⁵. De plus, en Antarctique, « le Protocole de Madrid interdit toute dégradation de l'environnement antarctique et soumet toute activité, dont l'activité scientifique, à une étude d'impact environnementale préalable »¹⁰⁶.

Ainsi, le préfet est amené à prendre des arrêtés pour la manipulation des animaux comme les scinques¹⁰⁷, les coquillages¹⁰⁸ mais aussi l'autorisation de recherche tels que les campagnes océanographiques¹⁰⁹, des prélèvements¹¹⁰, l'implantation de capteurs environnementaux¹¹¹ voire d'un refuge¹¹². Lorsque les missions de recherches sont en lien avec les populations animales, les projets passent également « au crible de comités d'éthique régionaux pour évaluer l'impact [des] travaux sur les animaux »¹¹³. Toutefois, s'il s'avère que « ces sites isolés servent d'avant-postes [aux] chercheurs »¹¹⁴, les recherches menées dans ces territoires nécessitent d'importants moyens logistiques, matériels et financiers.

2. Une recherche confrontée à plusieurs écueils

La recherche française dans ces territoires lointains est confrontée à des difficultés qui se manifestent à deux niveaux : d'une part, au niveau de la logistique, en particulier l'état de la flotte et la répartition des compétences (a) et, d'autre part, au niveau des conditions de vie dans les zones de recherche (b). Ce sont autant de défis auxquels doit faire face l'administration du territoire.

105 Art. 8. Arrêté n° 2021-25 du 19 avril 2021 portant organisation des services des Terres australes et antarctiques françaises, (JO des TAAF, 30 juin 2021, n° 90, p. 18).

106 A. PRÉVILLE, in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 79.

107 Arrêté n° 2021-27 du 23 avril 2021 autorisant la manipulation et l'exportation de scinques depuis les îles Éparses, (JO des TAAF, 30 juin 2021, n° 90, p. 31).

108 Arrêté n° 2021-154 du 25 novembre 2021 autorisant la manipulation et l'exportation de coquillages depuis l'île de Tromelin, (JO des TAAF, 31 décembre 2021, n° 92, p. 86).

109 Arrêté n° 2021-45 du 1^{er} juillet 2021 autorisant la réalisation de la campagne océanographique SCRATCH dans la partie marine de la réserve naturelle nationale de l'archipel des Glorieuses, (JO des TAAF, 30 septembre 2021, n° 91, p. 21).

110 Arrêté n° 2021-116 du 12 octobre 2021 autorisant les agents de la direction de l'environnement à réaliser des prélèvements à des fins scientifiques dans la réserve naturelle nationale des Terres australes, (JO des TAAF, 31 décembre 2021, n° 92, p. 54).

111 Arrêté n° 2021-133 du 27 octobre 2021 autorisant l'implantation d'un réseau de capteurs environnementaux connectés dans le district de Kerguelen, (JO des TAAF, 31 décembre 2021, n° 92, p. 69).

112 Arrêté n° 2021-127 du 26 octobre 2021 autorisant l'implantation d'un refuge dans la zone Cap Cotter dans le district de Kerguelen, (JO des TAAF, 31 décembre 2021, n° 92, p. 63).

113 Y. ROPERT-COUDERT in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 73.

114 F. GARDE, « L'administration des îles désertes », *Revue française d'administration publique*, n° 101, 2002, p. 63.

a. Une logistique complexe

Les compétences du territoire des TAAF et celle de l'Institut polaire Émile Victor semblent s'enchevêtrer et plusieurs rapports mettent en lumière des dysfonctionnements. D'une part, un rapport de la Cour des comptes soulignait en 2014 que « les relations entre les deux organismes sont d'une grande complexité »¹¹⁵ et appelait à une réflexion sur les possibilités de rapprochement et de mutualisation entre les deux organismes pour les questions logistiques. D'autre part, la stratégie polaire à l'horizon 2030 invite à ce qu'un arbitrage du Premier ministre soit rendu lors d'un CIMER-POLES afin d'éviter des doublons et des tensions entre l'IPEV et le Territoire des TAAF¹¹⁶.

Par ailleurs, afin de desservir les différents territoires des TAAF et d'y mener des recherches, une chaîne logistique complexe est mise en place avec des moyens maritimes, notamment par le biais du navire ravitailleur *Marion Dufresne* et le patrouilleur polaire *L'Astrobale*, des moyens aériens, avec des avions et hélicoptères tels que des CASA pour assurer la rotation des militaires dans les îles Éparses, et des moyens terrestres pour se déplacer sur place. Cette logistique constitue ainsi « le maillon essentiel permettant le fonctionnement des bases et stations, indispensable au bon déroulement des activités scientifiques et stratégiques »¹¹⁷ de l'administration. Toutefois, si le *Marion Dufresne* effectue quatre rotations par an dans les îles subantarctiques durant 129 jours, il sert également de navire océanographique 208 jours par an pour l'Ifremer. *L'Astrobale*, pour sa part, en exercice depuis 2017 et d'un montant de 50 millions d'euros, « repose sur une mutualisation du bateau avec la Marine nationale, qui l'arme et le met à disposition de l'IPEV pour cent vingt jours par an, et l'utilise pour diverses missions régaliennes de surveillance des pêches le reste de l'année »¹¹⁸. Si en juin 2022 devrait débiter la construction du *Polar Pod*, à la fois navire vertical et plate-forme océanographique silencieuse dans l'océan Austral développé par Jean-Louis Étienne dans le cadre d'un partenariat public-privé¹¹⁹, la Stratégie

115 Cour des comptes, *Les Terres australes et antarctiques françaises (TAAF) : une clarification à poursuivre*, Rapport public annuel 2014, p. 94.

116 L'objectif étant de clarifier le partage des tâches opérationnelles et logistiques avec une prévalence de l'administration des TAAF pour la logistique au niveau des îles subantarctiques et une prévalence de l'Institut polaire Paul-Émile Victor dans la zone antarctique.

117 Terres australes et antarctiques françaises, *Rapport d'activité*, 2020, p. 30.

118 J. MAIRE, *Une première française : le Commandant Charcot au Pôle Nord - Une présence durable ?* Compte rendu de mission du Groupe d'études « Arctique, Antarctique et Terres australes et antarctiques françaises - droit des grands fonds », Assemblée nationale, 28 septembre 2021, p. 27. La capacité glace du navire n'a cependant pas été améliorée par rapport à son prédécesseur et les recherches scientifiques qu'il permet semblent limitées.

119 O. POIVRE D'ARVOR, *Équilibrer les extrêmes, Stratégie polaire de la France à horizon 2030*, Rapport de l'Ambassadeur pour les pôles et les Enjeux maritimes remis au Premier ministre le 1^{er} avril 2022, p. 100 : celui-ci permettra de « recueillir de précieuses données scientifiques aujourd'hui manquantes ou très parcellaires, tant sur le phytoplancton, la biodiversité et la faune marines notamment par voie acoustique, les pollutions plastiques que sur la mesure de l'absorption du carbone, donnée essentielle pour produire des modèles climatiques.

polaire à horizon 2030 précise que le besoin d'un navire océanographique reste entier et que la construction d'un navire à capacité glace ou l'accroissement des capacités de *L'Astrobale* sont vivement recommandés¹²⁰.

La biosécurité est également au cœur des préoccupations de l'administration lors de l'acheminement des personnes et des marchandises. En effet, elle « consiste à limiter l'introduction et la dispersion d'espèces animales ou végétales du fait des activités humaines »¹²¹. Ces mesures de biosécurité sont prises à la fois sur le *Marion Dufresne* avant l'arrivée dans les îles mais également dans les bases avec, par exemple, l'inspection des produits frais pour identifier d'éventuelles espèces exogènes. Le risque serait que ces dernières viennent impacter les écosystèmes locaux de ces îles. Ce fut le cas lors des campagnes de chasse aux XIX et XX^e siècle qui ont conduit à l'introduction des souris sur les îles et leur prolifération néfaste pour l'environnement a conduit à y introduire des chats eux-mêmes portant atteinte à la biodiversité locale en s'en prenant aux oiseaux marins.

De manière générale, les différents rapports soulignent le manque de moyens suffisants pour mener au mieux les recherches scientifiques et mettent en avant le « décalage croissant entre le budget de l'IPEV et l'étendue de ses missions »¹²². Ces difficultés sur le plan financier, associées à une logistique complexe, rendent les conditions de vie et de travail plus compliquées.

b. Des conditions de travail difficiles

Le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques du 27 mai 2021 met en avant le « sous-financement chronique des moyens logistiques qui atteint désormais ses limites »¹²³. Il souligne d'ailleurs que l'optimisation des moyens, en raison du budget restreint de l'Institut polaire Émile Victor, « aboutit à une infraction régulière aux règles du droit du travail appliquées aux personnels contractuels sur le terrain qui peuvent accumuler 20

120 H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 25 : la France bénéficie d'une coopération développée avec l'Australie dans le domaine de la logistique, le ravitaillement des bases antarctiques étant permis par *L'Astrobale* en provenance du port d'Hobart en Tasmanie. De nouvelles perspectives de coopération pourraient s'ouvrir à la suite de l'achat d'un nouveau brise-glace par l'Australie, le *Nuyina* d'un montant de 340 millions d'euros, mais là encore, cela « dépasse les capacités financières de l'IPEV ».

121 Terres australes et antarctiques françaises, *Rapport d'activité*, 2020, p. 34.

122 H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 24.

123 H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 23 : ce rapport ajoute que « l'acheminement des scientifiques et du matériel, leur approvisionnement ainsi que l'entretien des bases exigent des moyens humains spécialisés, des moyens financiers et techniques à la fois considérables, mais également indispensables pour permettre aux chercheurs d'effectuer correctement leur travail ».

à 30 heures supplémentaires par semaine non rémunérées ».

Par ailleurs, en 1993, un rapport d'information sénatorial soulignait que la gestion des déchets dans les bases était « très mal maîtrisée »¹²⁴, qu'ils soient ménagers, naturels ou chimiques. Il alertait alors sur la nécessité de sensibiliser les scientifiques présents sur la gestion des déchets et la mise en place de déchetteries. Celle-ci s'est depuis améliorée et l'administration souligne qu'une « politique globale de gestion des déchets est en cours de rédaction pour application interne et auprès des partenaires »¹²⁵. Il est mis en place une politique de dépollution des îles et le préfet Charles Giusti précise que « l'un des enjeux est désormais d'aller plus loin en matière de traitement des déchets résiduels, alimentaires ou carton-papier, avec des incinérations permettant de protéger au mieux l'atmosphère de ces territoires »¹²⁶. Jérôme Chappellaz, directeur de l'Institut polaire Paul-Émilie Victor jusqu'en mars 2022, souligne qu'en Antarctique, alors que le système de traitement des eaux usées est efficace dans la station Concordia, celui de la base Dumont d'Urville est défaillant, les eaux usées n'étant pas traitées¹²⁷.

L'accès à l'eau potable est également une problématique. Le rapport d'information sénatorial du 22 juillet 2020 consacré aux îles Éparses précise que « les osmoseurs fournissent actuellement une eau de consommation humaine de qualité mais qui nécessite des tests supplémentaires et une validation administrative des TAAF pour la rendre officiellement buvable »¹²⁸. En attendant, le recours aux bouteilles plastiques est toujours nécessaire.

Le développement des énergies renouvelables est également en cours dans certaines îles. Une expérimentation par l'implantation de panneaux solaires devrait être mise en place sur l'île de Grande Glorieuse dans les îles Éparses qui « pourrait, si elle est positive, être déployée sur les autres îles ou d'autres territoires confrontés à la contrainte d'allier présence humaine et préservation de l'environnement »¹²⁹. Depuis le 10 mars 2022, sur l'île d'Amsterdam, une centrale photovoltaïque hybride avec 769 panneaux de 370 Wc est en service. Ce sont environ 130 m³ de fioul qui seront économisés chaque année par rapport aux groupes électrogènes qui alimentaient toute l'île précédemment, soit 350 tonnes de CO₂. La stratégie polaire à l'horizon 2030 envisage également le développement

124 H. GOETSCHY, *Rapport d'information à la suite d'une mission effectuée dans les terres australes*, Sénat, n° 279, 28 avr. 1993, p. 93.

125 Terres australes et antarctiques françaises, *Rapport d'activité*, 2020, p. 62.

126 C. GIUSTI in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 54.

127 J. CHAPPELLAZ, in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 54.

128 C.-A. FRASSA, *Rapport d'information sur Les îles Éparses : un territoire à préserver*, Sénat, n° 664, 22 juil. 2020, p. 16.

129 C.-A. FRASSA, *Rapport d'information sur Les îles Éparses : un territoire à préserver*, Sénat, n° 664, 22 juil. 2020, p. 25.

des énergies renouvelables dans les deux stations antarctiques françaises¹³⁰.

Enfin, en 2007, le rapport du sénateur Christian Gaudin soulignait la vétusté de la station Dumont d'Urville. Des travaux de maintenance ont depuis été menés et le rapport parlementaire du 27 mai 2021 précise que « sa rénovation n'a toujours pas été actée ». Il ajoute, par ailleurs, que le projet de rénovation à l'horizon 2050 a été chiffré à 70 millions d'euros dont 40 millions pour les cinq prochaines années. Dans le même sens, la stratégie polaire à l'horizon 2030 souligne que la rénovation de la station est « désormais reconnue comme impérative, pour des raisons sanitaires, environnementales et scientifiques vu l'état de vétusté de la base »¹³¹ et ajoute que « les travaux nécessaires doivent donc être programmés sans délai et être conduits au regard des attentes de la communauté scientifique » en ayant le « plus haut niveau d'exigence en matière de réduction des impacts environnementaux ». La rénovation de la station Concordia est également prévue et le coût des travaux, estimé à 30 millions d'euros, devrait être partagé avec l'Italie. D'ailleurs, ce rapport propose également, afin de partager les coûts de fonctionnement de la station, de faire rentrer d'autres partenaires au sein du consortium Concordia, tels que l'Australie et l'Allemagne. À ce titre, les ministres français et italien de la recherche ont signé une déclaration d'intention le 27 février 2020 faisant part de leur volonté d'inscrire la station dans une logique de *transnational access*¹³².

Si les recherches scientifiques constituent ainsi l'activité principale réalisée dans les différents districts des TAAF, des activités économiques y sont menées également en nombre limité.

B. Des activités économiques limitées

Dans les TAAF, si l'exploitation des ressources halieutiques est l'activité économique majeure, d'autres activités, plus marginales, s'y déploient (1). L'ensemble de ces activités est réglementé et l'administration met en place des moyens de surveillances pour lutter contre les activités illicites (2).

1. Une faible diversité des activités économiques

Plusieurs tentatives d'exploitation d'activités économiques ont vu le jour dans les terres australes depuis leur découverte. En particulier, un décret du

130 O. POIVRE D'ARVOR, *Équilibrer les extrêmes, Stratégie polaire de la France à horizon 2030*, Rapport de l'Ambassadeur pour les pôles et les Enjeux maritimes remis au Premier ministre le 1^{er} avril 2022, p. 101.

131 O. POIVRE D'ARVOR, *Équilibrer les extrêmes, Stratégie polaire de la France à horizon 2030*, Rapport de l'Ambassadeur pour les pôles et les Enjeux maritimes remis au Premier ministre le 1^{er} avril 2022, p. 99.

132 H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 26.

31 juillet 1893, accorde aux frères Bossière « la jouissance de l'île [de Kerguelen] pendant cinquante ans, avec autorisation d'y créer des établissements de pêche et de commerce »¹³³ mais ils seront confrontés à plusieurs difficultés dans leur entreprise. Toutefois, si plusieurs expéditions auront conduit à des pratiques inenvisageables aujourd'hui telle que la chasse d'éléphants de mer et autres mammifères marins à la fin du XIX^e siècle, il faudra attendre 1908 pour que soit signée une convention d'implantation d'une usine baleinière, Port-Jeanne-d'Arc, qui sera gérée par la compagnie norvégienne *Storm and Bull* sur l'île de Grande-Terre¹³⁴. L'usine sera finalement abandonnée quelques années après la fin de la première guerre mondiale avec l'apparition de navires usines¹³⁵.

L'activité économique principale concerne l'exploitation des ressources halieutiques. En effet, les TAAF, qui administrent 2,39 millions de km² de zones économiques exclusives, gèrent trois pêcheries principales : la légine au niveau des îles Kerguelen et Crozet, la langouste au niveau des îles Saint-Paul et Amsterdam et enfin le thon dans les îles Éparses au niveau du canal du Mozambique. Les droits de pêche, avec les recettes liées aux remboursements des prestations pour la location du *Marion Dufresne*, constituent l'essentiel des ressources propres du territoire. En 2020, les trois pêcheries ont permis d'atteindre 10 140 000 d'euros de recette pour le territoire et de faire travailler six-cent-trente personnes¹³⁶. Les pêcheries sont soumises à autorisations et le « préfet administrateur supérieur peut, en cas d'impacts suspectés sur l'environnement, limiter l'effort de pêche, voire interdire la pêche dans l'espace et dans le temps »¹³⁷.

Par ailleurs, comme le souligne le rapport sénatorial du 22 juillet 2020, « dans le cadre de la mondialisation et de l'accroissement de l'importance stratégique

133 JORF 1908, *Documents parlementaires – Chambre*, Session ord. du 13 juil. 1908, annexe n° 2027, p. 1277.

134 JORF 1908, *Documents parlementaires – Chambre*, Session ord. du 13 juil. 1908, annexe n° 2027, p. 1277 : Le ministre des Colonies de l'époque, Raphaël Milliès-Lacroix, se projetait alors sur la possibilité d'établir des établissements permanents pour l'utilisation des produits de la pêche et pour l'élevage des moutons.

135 D'autres tentatives d'exploitation économique dans ces territoires se sont soldées par un échec. Il en va ainsi de l'installation de l'aquaculture d'Armor à Kerguelen en 1984. Plusieurs espèces de salmonidés ont été introduites à partir de 1955 pour l'alimentation des hivernants (V. R. LÉSEL, Y. THÉREZIEN et R. VIBERT, « Données préliminaires sur l'introduction de salmonidés aux îles Kerguelen », *Revue TAAF*, n° 57, La documentation française, Octobre-Décembre 1971, pp. 3-23) et « le succès de ces opérations a encouragé le Territoire à tenter l'acclimatation d'espèces plus recherchées et potentiellement plus productives puis, en allant au bout de cette logique, à réaliser une station pilote d'élevage extensif de saumons pour en tester la faisabilité technique, biologique et micro-économique » (P. DAVAINÉ et E. BEALL, « Introduction de salmonidés en milieu vierge (Îles Kerguelen, Subantarctique) : enjeux, résultats, perspectives », *Bulletin français de la pêche et de la pisciculture*, 1997, p. 95). Toutefois, « l'abaissement des coûts de production sur le continent, la diminution de la valeur du produit et la présence de pathogènes ont fait avorter ce projet » (J. LABONNE, J.-C. AYMES, E. BEALL, J. CHAT, E. DOPICO-RODRIGUEZ et al., *Écologie évolutive de la colonisation des îles Kerguelen par les salmonidés : Programme SALMEVOL-1041*, Rapport scientifique (2009-2012), 2013, p. 11).

136 Terres australes et antarctiques françaises, *Rapport d'activité*, 2020, p. 65.

137 Terres australes et antarctiques françaises, *Projet d'extension de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises*, note de synthèse, p. 12.

des enjeux maritimes, les îles Éparses sont assurément devenues plus que jamais un enjeu de souveraineté dans l'océan Indien¹³⁸. En effet, de potentielles ressources économiques sont convoitées par d'autres états. Il en va ainsi des ressources supposées en matière d'hydrocarbures sur lesquelles subsistent de nombreuses incertitudes et de l'accès aux ressources minérales, en particulier aux amas sulfurés, qui contiendraient des métaux rares¹³⁹.

Plus marginalement, deux autres activités contribuent au développement économique de ces territoires : la philatélie et le tourisme. D'une part, l'activité philatélique contribue à mieux faire connaître les TAAF depuis sa création en 1955. Chaque année, une nouvelle série de timbres est publiée et la précédente est retirée des ventes. De plus, en parallèle de l'émission de timbre, la marcophilie « donne lieu à des rituels insolites de passionnés et certainement uniques au monde : avant chaque arrivée dans un district, les personnels à bord du *Marion Dufresne* sont invités à tamponner des centaines, des milliers de lettres adressées à bord par des collectionneurs du monde entier »¹⁴⁰. D'autre part, les activités touristiques sont limitées, notamment dans les îles subantarctiques. En effet, seuls quelques touristes peuvent visiter chaque année les îles Kerguelen, Crozet et Amsterdam ainsi que tous les deux ans les îles Éparses lors des rotations du *Marion Dufresne*¹⁴¹. Toutefois, en Antarctique, si les activités économiques sont limitées en raison de l'interdiction de l'exploitation des ressources minérales et de l'encadrement de la pêche, « cette région accueille 70 000 touristes par an »¹⁴². L'un des problèmes préoccupants liés aux activités touristiques « réside dans son potentiel à produire des impacts d'ampleur variable sur un environnement fragile »¹⁴³. En effet, la présence des touristes vient perturber la biodiversité locale et le trafic de navire de croisière génère une pollution sonore ayant

138 C.-A. FRASSA, *Rapport d'information sur Les îles Éparses : un territoire à préserver*, Sénat, n° 664, 22 juil. 2020, p. 16.

139 H. GAYMARD et N. MAMÈRE, *Rapport d'information sur les enjeux écologiques, économiques et géopolitiques du changement climatique en Arctique et en Antarctique*, Assemblée nationale, n° 2704, 8 avr. 2015, p. 146 : en 2015 déjà, ce rapport parlementaire soulignait qu'à terme, « la question de l'exploitation des hydrocarbures pourrait être posée dans les eaux des îles du canal du Mozambique, puisque cette aire géographique est parfois présentée dans la presse comme un "nouveau Qatar", après la découverte de gigantesques réserves de gaz sous les eaux dépendant du Mozambique ». V. égal. L. FURST, Question n° 87343, (*JO* 18 août 2015 p. 6271) et réponse du ministère, (*JO* 17 nov. 2015, p. 8394) : des permis de recherches mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux ont été délivrés le 22 décembre 2008 par arrêté du ministre chargé des mines pour une durée de 5 ans dans la ZEE de Juan de Nova et en partie renouvelés jusqu'au 30 décembre 2018 par un arrêté du 21 septembre 2015.

140 H. GOETSCHY, *Rapport d'information à la suite d'une mission effectuée dans les terres australes*, Sénat, n° 279, 28 avr. 1993, p. 43. Il existe d'ailleurs un tampon spécifique pour chaque événement, expédition scientifique ou rotation du *Marion Dufresne*.

141 En raison de la situation sanitaire, les activités touristiques sont suspendues en 2021-2022.

142 O. POIVRE-D'ARVOR, in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 55.

143 É. GIRARDIN et M. HABIB, *Rapport d'information sur la problématique des pôles : Arctique et Antarctique*, Assemblée nationale, n° 4082, 14 avr. 2021, p. 75.

des impacts sur les migrations des espèces sensibles au bruit. Les croisières s'effectuent essentiellement dans la région de la péninsule Antarctique et des îles environnantes (zones Chili, Argentine et Royaume-Uni). En effet, ce territoire est le plus accessible et seulement 1000 km séparent Ushuaia et le Cap Horn de la terre de Graham. Plus éloignée, la terre Adélie est, pour sa part, épargnée des activités touristiques.

2. Une surveillance renforcée des activités économiques

Tout d'abord, la surveillance des activités économiques passe par la protection offerte par le statut juridique des différents territoires. En effet, pour limiter voire interdire certaines activités, l'État a créé des réserves naturelles qui permettent un encadrement strict des activités anthropiques. Dès lors que des espaces étaient convoités pour les richesses qu'ils contenaient, l'État est venu les protéger. Tel est le cas de la création de la réserve naturelle nationale de l'archipel des Glorieuses pour interdire les activités liées notamment à la présence, supposée, d'hydrocarbures ou encore celle des Terres australes françaises pour limiter les activités et en particulier la surexploitation des ressources halieutiques. En ce sens, le commissaire du gouvernement Bruno Genevois dans ses conclusions sur la décision *Société agricole foncière solognote* de 1981 souligne que « dans la pratique, il est fréquent que des mesures de protection d'un monument, d'un site ou d'un territoire, interviennent à un moment où divers projets sont susceptibles de porter atteinte à son intégrité »¹⁴⁴.

Ensuite, une fois le régime juridique consolidé, les activités économiques sont soumises à des autorisations pour pouvoir être réalisées. Ainsi, la pêche dans les TAAF est soumise à autorisation. L'article L. 958-5 du code rural et de la pêche maritime dispose que « nul ne peut exercer la pêche ou la chasse aux animaux marins ou se livrer à l'exploitation des produits de la mer, que ce soit à terre ou à bord des navires, sans avoir obtenu une autorisation ». Tout navire qui rentre dans la zone exclusive d'un des territoires « a l'obligation de signaler sa présence et de déclarer le tonnage de poisson détenu à bord, auprès du chef de district de l'archipel le plus proche »¹⁴⁵. Les autorisations sont prises par le préfet administrateur supérieur qui peut s'appuyer sur le Muséum national d'Histoire naturelle, disposant de bases de données statistiques importantes, pour fixer les règles de répartition rationnelles des ressources et les règles de protection de

144 B. GENEVOIS, concl. sur CE, 2 oct. 1981, *Société agricole foncière solognote*, n° 20835, *Revue Juridique de l'Environnement*, n° 4, 1981, p. 332. À titre d'illustration, sur les risques d'exploitation minière, l'article 5 du décret n° 2022-157 du 10 février 2022 portant extension et modification de la réglementation de la réserve naturelle nationale des Terres australes françaises précise que toute activité d'exploitation minière est interdite tout comme l'extraction et la collecte de minéraux ou de fossiles sauf autorisation délivrée à des fins scientifiques par le préfet après avis du conseil scientifique de la réserve.

145 H. BÉRINGER, « Terres australes et antarctiques françaises – Clipperton », *J. Cl. Collectivités territoriales*, fasc. 472.

l'environnement. Par exemple, certaines espèces de poissons sont soumises à un plan de gestion. Tel est le cas de la légine australe qui fait l'objet d'un tel plan pour 2019-2025¹⁴⁶, afin de répondre aux exigences du label du *Marine Stewardship Council*, et dont un Total Admissible de Capture (TAC) est fixé chaque année et distribué entre les navires autorisés à pêcher. De plus, les navires autorisés sont accompagnés d'un contrôleur de pêche¹⁴⁷ qui a pour mission de faire respecter les mesures réglementaires et collecter les données nécessaires au suivi scientifique de la pêche¹⁴⁸.

Pour détecter les activités de pêche illégales, des oiseaux et mammifères sont équipés « d'appareils capables de lire et transmettre via satellite les informations des balises AIS des bateaux, ce qui permet de connaître l'identité et la position des navires »¹⁴⁹. Tel est le cas du projet *Ocean Sentinel* qui avait reçu en 2018 une bourse du programme européen *Proof of concept* et qui a équipé près de 170 albatros qui ont surveillé plus de 47 millions de km² de l'océan Austral. La stratégie de surveillance repose tant sur un suivi satellitaire permanent, comme le détecteur automatique de navire de la coentreprise franco-italienne *Telespazio*, avec une coopération régionale dans chaque zone, que sur un partenariat avec le ministère des Armées avec une flotte de navires de surveillance tels que le *Nivôse*, le *Floréal*, le *ChAMPLAIN*, le *Malin* ou l'*Osiris II*. Cette surveillance est d'autant plus nécessaire qu'en 2015 une réponse écrite du ministère de la Défense et des Anciens Combattants soulignait que les îles Éparses sont exposées à de nouveaux types d'infractions : « la capture de tortues vivantes et la recherche sismique non autorisée en vue d'une possible exploitation des ressources énergétiques *offshore* dans la ZEE de Juan de Nova »¹⁵⁰ mais aussi la pêche illicite ou la plongée sous-marine par les touristes.

D'ailleurs, concernant les activités touristiques, notamment en Antarctique, le préfet Charles Giusti soulignait en 2021 que deux groupes de travail avaient

146 Arrêté n° 2019-59 du 2 juillet 2019 portant approbation du plan de gestion 2019-2025 de la pêche de la légine australe (*Dissostichus eleginoides*) dans les zones économiques exclusives des îles Kerguelen et de l'archipel Crozet (JO des TAAF, 30 sept. 2019, n° 83, p. 9). V. égal. C. LEFEBVRE SAINT-FELIX et P. MAGHIN, *Rapport sur la gestion de la pêche de légine dans les Terres australes et antarctiques françaises*, Contrôle général économique et financier n° 181058, janvier 2019, 54 p.

147 Arrêté n° 2015-155 du 16 novembre 2015 relatif à l'exercice des fonctions de contrôleur de pêche dans les zones économiques exclusives françaises des mers australes (JO des TAAF, 31 déc. 2015, n° 68, p. 17).

148 Diverses mesures sont prises en complément du système d'autorisation des pêcheries pour limiter les conséquences de la pêche sur les écosystèmes marins : le chalutage de fond est interdit depuis 2002, seule la technique de la palangre de fond jugée plus respectueuse des fonds marins est autorisée, la remise à l'eau des espèces sensibles non ciblées par la pêche avec une remise à l'eau lorsque c'est possible, des systèmes d'effarouchement pour les oiseaux ou encore des pêcheries réalisées davantage la nuit.

149 Y. ROPERT-COUDERT, in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, p. 17.

150 L. FURST, Question n° 78427 (JO 21 avr. 2015, p. 2946) et réponse du ministère, (JO 16 juin 2015, p. 4544).

été constitués¹⁵¹. Toutefois, lors de la 43^e Réunion Consultative du Traité sur l'Antarctique en juin 2021 à Paris, aucun consensus n'a émergé pour adopter une réglementation et une régulation des activités de croisière et touristiques en Antarctique¹⁵².

Enfin, dans ces territoires, la présence humaine est soumise à autorisation. Le préfet administrateur supérieur est ainsi amené à prendre des arrêtés pour autoriser, par exemple, l'atterrissage ou le décollage d'aéronefs¹⁵³, le mouillage d'un voilier¹⁵⁴, le tournage d'un reportage¹⁵⁵, ou encore des exercices d'entraînement militaire¹⁵⁶. En effet, la surveillance des activités et de certains territoires, tel que l'archipel des Glorieuses, passe également par une présence militaire. L'autorisation est donc le principe pour la réalisation d'activités anthropiques dans les réserves naturelles. À titre d'illustration, qu'ils visent l'encadrement des activités scientifiques ou économiques, les termes « autorisation » et « réglementation » sont cités respectivement trente-six et dix fois dans le décret portant création de la réserve naturelle nationale de l'archipel des Glorieuses. Il arrive d'ailleurs que la réglementation prise par le préfet administrateur soit précurseur de la réglementation qui sera prise au niveau national. C'est le cas de l'article 36 du décret n° 2021-734 du 8 juin 2021 portant création de la réserve naturelle nationale de l'archipel des Glorieuses qui interdit la mise à l'eau de dispositifs de concentration de poisson dans le périmètre marin de la réserve naturelle. Cette interdiction était déjà en vigueur depuis quelques mois à la suite d'un arrêté du préfet¹⁵⁷.

En conclusion, comme le souligne le professeur Jean-Marie Pontier, si « les Terres australes et antarctiques françaises ont pu faire rêver plus d'un enfant

151 C. GIUSTI, in H. TIEGNA et A. PRÉVILLE, *Rapport sur la recherche française en milieu polaire : revenir dans la cour des grands*, Rapp. commun Assemblée nationale (n° 4202) et Sénat (n° 643), 27 mai 2021, pp. 12-13 : l'un portant sur l'élaboration d'un mécanisme permettant l'embarquement d'observateurs gouvernementaux sur les navires de croisière pour contrôler l'activité de ces navires opérant dans la zone du Traité et l'autre, ayant pour objectif d'élaborer un manuel ayant vocation à regrouper l'intégralité des règles de bonne conduite.

152 O. POIVRE D'ARVOR, *Équilibrer les extrêmes, Stratégie polaire de la France à horizon 2030*, Rapport de l'Ambassadeur pour les pôles et les Enjeux maritimes remis au Premier ministre le 1^{er} avril 2022, pp. 94-95 : la stratégie polaire de la France à horizon 2030 souligne que la France « soutient la présence d'un observateur habilité par le SCAR (*Scientific Committee on Antarctica Research*) à bord de chaque navire de croisière et travaillera au plus près avec l'Association internationale des voyageurs en Antarctique (IAATO) pour en faire la règle.

153 Arrêté n° 2021-28 du 23 avril 2021 autorisant l'atterrissage d'un aéronef à Juan de Nova, (JO des TAAF, 30 juin 2021, n° 90, p. 33).

154 Arrêté n° 2021-14 du 26 février 2021 autorisant le mouillage du voilier Bazileus à Amsterdam, (JO des TAAF, 31 mars 2021, n° 89, p. 23).

155 Arrêté n° 2020-33 du 3 mai 2021 autorisant la société Alefa Production à réaliser un tournage sur l'île de Juan de Nova, (JO des TAAF, 30 juin 2021, n° 90, p. 35).

156 Arrêté n° 2021-32 du 3 mai 2021 autorisant l'exercice militaire « Malaïka 2021 » sur l'île de Grande Glorieuse du 4 au 7 mai 2021, (JO des TAAF, 30 juin 2021, n° 90, p. 35).

157 Arrêté n° 2019-21 du 22 février 2019 encadrant l'exercice de la pêche aux thons et autres poissons pélagiques dans les zones économiques exclusives des îles Éparses (Glorieuses, Juan de Nova, Bassas da India, Europa, Tromelin) (JO des TAAF, 31 mars 2019, n° 81, p. 13).

(ou d'un adulte) par les récits des explorateurs, l'éloignement, l'immensité des territoires et la rigueur du climat »¹⁵⁸, elles restent des territoires dont les écosystèmes sont soumis au changement climatique. La réglementation qui s'y déploie sous l'autorité du préfet administrateur et les recherches scientifiques qui y sont réalisées ont pour objectif d'en limiter les conséquences tout en conciliant cette préservation avec les activités humaines. Entre mars et avril 2022, le sénateur Charles-André Frassa, président du groupe d'études Arctique, Antarctique et Terres australes et membre du conseil scientifique des TAAF, a participé à une rotation de ravitaillement à bord du *Marion Dufresne* dans les îles australes, une première pour un parlementaire. Cette mission sénatoriale devrait conduire à un nouveau rapport sur les perspectives de la politique à déployer dans ces territoires pour une protection toujours plus renforcée de l'environnement et de la biodiversité mais aussi pour l'amélioration des conditions de recherches. Telles sont les missions de ces territoires au cœur des enjeux de la planète.

Résumé

Les Terres australes et antarctiques françaises, territoires du bout du monde, forment des laboratoires à ciel ouvert qui nécessitent une logistique complexe pour y mener des recherches scientifiques. Fortes d'une biodiversité abondante, elles s'inscrivent tant dans une stratégie nationale de préservation de l'environnement que dans un agenda international de plus en plus chargé face aux effets du changement climatique. Afin de préserver durablement ces écosystèmes, le statut juridique de certains territoires a récemment été renforcé avec la création ou l'extension de réserves naturelles nationales dont le recours aux autorisations met en avant le rôle prépondérant du préfet administrateur supérieur. L'administration doit également veiller à concilier cette protection avec les activités humaines réalisées sur les différents districts. De même, elle doit assurer l'affirmation de la souveraineté de la France dans certains territoires contestés et mener des opérations de surveillance des activités illégales. Ce sont autant de missions qui font des Terres australes et antarctiques françaises des territoires au cœur des enjeux de la planète.

158 J.-M. PONTIER, « Les petits territoires de la France lointaine : Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Terres australes et Antarctiques », *RFDA*, 2007, p. 656.

Abstract

The French Southern and Antarctic Lands, territories on the other side of the world, are open-air laboratories requiring complex logistics to conduct scientific research there. Home to an abundant wealth of biodiversity, they form part not only of a national environmental protection strategy but also of an international agenda with increasing matters to address given the effects of climate change. To ensure the sustainable protection of these ecosystems, the legal status of some territories has recently been shored up by the creation or extension of national nature reserves, the use of authorisations for which highlights the significant role played by the Prefect and Senior Administrator. The authorities must also endeavour to reconcile this protection with the human activities carried out across the different districts. Similarly, they must ensure that France's sovereignty is affirmed in certain disputed territories and perform surveillance operations of illegal activities. Such missions place the French Southern and Antarctic Lands centre-stage in terms of the challenges facing the planet.