

Protection juridique et gestion autonome des lagons rodriguais

Analyse croisée (économique et géographique) du droit

Hanna KUREEMUN

Doctorante en droit

Université de La Réunion – Centre de Recherche Juridique

Résumé :

À l'orée du XXI^e siècle, l'accésion de Rodrigues au statut constitutionnel d'autonomie à l'intérieur de la République de Maurice offre aux autorités locales rodriguaises un cadre d'action qu'il reste encore à analyser, à savoir une marge de liberté, bien que soumise au respect des règles du droit en vigueur pour gérer les lagons emblématiques de l'île. Une lecture positiviste de ces règles montre que le droit mauricien a intégré diverses conceptions de la notion de lagons qui sont loin de constituer un statut réel de protection. On observe en même temps que les lagons rodriguais font l'objet d'une attention croissante par les textes qui matérialisent l'autonomie constitutionnelle de Rodrigues. Afin de mieux rendre compte de ces observations et d'éclairer d'un jour nouveau la question de la liberté de gestion des lagons rodriguais, la présente contribution tend à s'écartier de cette approche positiviste. Elle croise, à titre d'essai, deux analyses critiques du droit. Son objectif est d'une part, de contribuer à rendre la gestion des lagons rodriguais plus cohérente, à travers l'analyse économique du droit et d'autre part, de permettre une présentation de ces espaces maritimes plus intelligible à l'échelle du territoire mauricien, à travers l'analyse géographique du droit.

Mots-clés :

Gestion des lagons – domaine public – analyse géographique du droit – analyse économique du droit – Rodrigues

Abstract:

At the turn of the 21st century, the accession of Rodrigues to the constitutional status of autonomy within the Republic of Mauritius has given the local authorities a framework that has yet to be analyzed, which includes the margin of discretion under Mauritian law to manage the iconic lagoons of the island. A positivist vision of the law shows that Mauritian law has integrated various conceptions of the notion of lagoons that are far from constituting a protection status per se. At the same time, we observe that the lagoons of Rodrigues have been

the focus of growing attention from the texts which put into operation the constitutional autonomy of Rodrigues. In order to better reflect these observations and to shed new light on the question of the discretion devolved to Rodrigues to manage its lagoons, this contribution tends to depart from such a positivist approach. It combines experimentally two critical legal analyses. The aims are, on the one hand, to contribute to a more comprehensive management of the lagoons through a Law and Economics analysis and, on the other hand, to make this maritime zone more readily intelligible in terms of Mauritius as a whole, through a legal geography analysis.

Keywords:

Lagoon management – public domain – Law & Economics – Legal Geography – Rodrigues.

Mode de citation :

Hanna KUREEMUN, « Protection juridique et gestion autonome des lagons rodriguais. Analyse croisée (économique et géographique du droit) », *R.J.O.I.*, 2025 (n° 35) – Actes du colloque organisé à l'occasion du 20^{ème} anniversaire de l'accession de Rodrigues au statut constitutionnel d'autonomie régionale (12-14 octobre 2022) – pp. 189-204.

Si l'immensité des lagons de Rodrigues peut impressionner le voyageur, le plus frappant aux yeux du juriste est sans doute la façon dont le droit *conçoit* ces lagons¹. C'est sur les deux sens successifs de concevoir (*produire, imaginer*) que nous souhaiterions nous pencher afin de mettre en lumière le rapport du droit aux lagons. Le droit est, comme l'indique Jacques Chevallier « *un dispositif normatif qui entend agir sur les comportements* », il imagine l'influence qu'auront ces ressources naturelles sur les pratiques territoriales². Mais, le sens des textes applicables à ces ressources est lui, toujours produit en fonction d'un contexte, c'est-à-dire que le droit place la norme dans son contexte spatial. Cette double approche est d'autant plus pertinente qu'une territorialisation nouvelle, ici le processus de régionalisation que connaît Rodrigues depuis son accession au statut constitutionnel d'autonomie dans la République de Maurice, fait apparaître un décalage des règles en vigueur par rapport aux circonstances existantes. Ce décalage présage la nécessité sinon d'envisager des réformes, en tout cas de modifier la lecture des textes en vigueur. La flexibilité de l'analyse du droit est mise au défi par cette recherche.

Le droit mauricien a une conception matérielle des lagons, qu'il assimile à la chose foncière. Ses origines métissées issues de la colonisation juridique ont façonné un droit foncier surtout irrigué par les principes de la *common law* et qui s'article péniblement avec les fondements civilistes de la propriété. Il en ressort que les lagons sont assimilables au régime des *lands*, que sont les terres de l'État³. Cette assimilation se déduit d'une combinaison par le législateur mauricien, qui tient à ce que les *lands* incorporent tant « *les portions couvertes par les eaux de mer* » que « *les eaux de mer qui les recouvrent* »⁴, et du recours par celui-ci à la vieille notion juridique anglaise des « *bras de mer* »⁵ pour désigner la partie maritime qui se situe au-delà du cordon littoral. Gardons-nous toutefois d'entériner la nature juridique des lagons par leur assimilation entière aux *lands*. Cette doctrine anglaise, qui comprend pourtant une panoplie de régimes spécifiques, applicables notamment aux *coastal lands* ou aux *estrans (foreshore)*⁶

¹ Merci à Monsieur le Professeur Olivier Desaulnay de nous avoir offert cette opportunité de présenter notre recherche et à Monsieur Olivier Dupéré pour ses nombreuses remarques prodiguées à chaque étape de la construction de ce texte, notamment dans des versions antérieures dont il s'est sensiblement éloigné. Merci également aux organisateurs du colloque et à tous les intervenants qui, par leurs questions et commentaires, ont abondamment nourri notre réflexion.

² J. CHEVALLIER « Doctrine juridique et science juridique », Droit et société n°1, 2002, p. 117.

³ L'analyse francophone des *lands* les rapproche du régime des biens publics fonciers, v. D. THEBAULT, *Les biens publics en droit anglais*, Thèse de doctorat, Université Paris Cité, 2019, p. 531 ou encore des biens-fonds du droit privé, v.. M.-F. PAPANDRÉOU-DETERVILLE, *Le droit anglais des biens*, Paris, LGDJ, Bibliothèque de droit privé, 2004.

⁴ Section 2, *The Native Terrestrial Biodiversity Act 2015*, Act 14/2015 [Traduction libre]

⁵ *Planning and Development Act 2004*, Act 32/2004 [Traduction libre]

⁶ D. THEBAULT, *Les biens publics en droit anglais*, op. cit., p. 119.

n'a été qu'imparfaitement transposée en droit mauricien, lequel ne reconnaît en effet pas ces régimes spécifiques. Si la réification des lagons permet de reconstituer juridiquement le *continuum* terre-mer, elle permet surtout à l'État d'y exercer, de deux manières, son emprise directe et immédiate.

En premier lieu, cette emprise se traduit par un mode spécifique d'appropriation publique, à travers le pouvoir domanial dont dispose l'État. Ainsi, certaines parties des lagons relèvent théoriquement du domaine public et, à cet égard, le droit mauricien opère une distinction entre le domaine public « réserve », que sont les pas géométriques, et les « dépendances » domaniales, lesquelles sont énumérées à l'article 538 du Code civil mauricien. Cette dualité fonctionnelle (réserve et dépendances) confère au « volume » domanial un caractère à la fois résiduel et subsidiaire qui l'a souvent écarté des processus de décision en matière foncière. Cette mise à l'écart est d'autant plus accentuée que le prédicat *public* de l'outil domanial, précisément en tant que mode d'appropriation publique, n'a pas été clairement tranché. La propriété publique qui s'appuie principalement sur le régime des *lands* en droit mauricien, ne se fonde pas sur des critères organique et fonctionnel pour définir les biens publics, si bien qu'elle reste encore, à l'instar de la propriété publique du droit anglais, « *un petit îlot sans cesse menacé dans un océan de droit privé* »⁷.

En second lieu, l'État dispose sur les lagons d'un pouvoir de les administrer⁸ qui se traduit par l'exercice de gestion. La notion générale de gestion s'est parfois amalgamée à celle, plus spécifique, de « *gestion patrimoniale publique* » qui se définit comme un « *pouvoir de gestion établi sur le droit de propriété, et non sur les prérogatives de police* »⁹. Or, à la lumière de ce qui a été dit sur la propriété publique en droit mauricien, nous ne considérerons pas cette notion pourtant prometteuse. La portée de l'exercice gestionnaire à Maurice se définit largement par les règlements, desquels ressort une définition lapidaire et spatiale du terme de « lagon » : l'espace de mer qui s'étend de la laisse des plus hautes eaux jusqu'aux récifs¹⁰. Cette définition appelle peu de satisfaction, dès lors que ce sont de plusieurs composantes aux propriétés physiques variées dont

⁷ J.-B. AUBY – M. FREEDLAND (dir.), *La distinction du droit public et du droit privé : regards français et britanniques ; The Public Law / Private Law Divide : une entente assez cordiale ?*, Paris, éd. Panthéon-Assas, actes du colloque 2001, p. 11 cité par D. THEBAULT, *Les biens publics en droit anglais*, *op. cit.*, p. 531.

⁸ V. par ex., J.-F. GIACUZZO, *La gestion des propriétés publiques en droit français*, LGDJ, Bibliothèque de droit public, 2014, vol. 283.

⁹ H. DEVILLERS, « Les nouvelles orientations de la gestion patrimoniale publique » in V. COQ – H. DEVILLERS – M. CHAMBON (dir.), *Le paradigme de la croissance en droit public*, LexisNexis, 2022, p. 265.

¹⁰ V. par ex. *The Environment Protection (Standards for effluent discharge into the ocean) Regulations 2003*, GN No. 45 of 2003 (en vigueur) ou *Tourism Authority (Operation of Jet Ski) Regulations 2007* GN No. 200 of 2007 (abrogé).

il s'agit vraiment¹¹. En effet, sur un plan biophysique, les lagons sont constitués d'une plage haute, systématiquement recouverte par le niveau le plus élevé des eaux marines, d'une plage basse qui constitue le rivage et de tout le système récifal composé du récif frangeant, du platier et de la pente récifale, des passes et des chenaux navigables¹². La distorsion avec cette définition géographique est d'autant plus grande que les lagons rodriguais, qui nous intéressent ici, sont très vastes¹³. Plus encore, l'ensemble normatif qui encadre ces vastes lagons apparaît extrêmement complexe.

Rappelons que les lagons sont pour Rodrigues « un véritable trésor », tant d'un point de vue économique et social (pêche d'autosubsistance, tourisme) que d'un point de vue environnemental (captation de CO₂ dans les récifs coralliens, atténuation des effets de la houle sur le littoral, écosystèmes riches en biodiversité)¹⁴. L'évaluation par les services écosystémiques permet d'affirmer qu'une manne financière importante¹⁵ est générée par ces écosystèmes naturels. S'en trouve justifié le déploiement de dispositifs réglementaires de protection, issus du droit de l'environnement ou du droit de l'urbanisme. Le processus de régionalisation de Rodrigues a été enclenché par l'intégration, dans la Constitution mauricienne¹⁶, d'un chapitre VI A qui accorde nommément à l'Assemblée Régionale rodriguaise quarante-huit compétences, dont les conditions d'exercice sont encadrées par la loi 39/2001 de 2001¹⁷. Les autorités locales ont donc eu à interpréter largement les compétences qui leur ont été transférées. Elles ont opéré des choix, entre les compétences qui, dans un premier temps, ont effectivement une portée géographique « lagunaire » et celles qui, dans un second temps, ont un intérêt et, partant, « une rationalité économique sous-jacente »¹⁸ à s'appliquer à la gestion des lagons. Pour répondre aux questions de savoir si ces deux temps dans les choix de compétences sont justifiables et si les règles retenues sont souhaitables, nous envisageons une analyse croisée du droit. D'abord, l'analyse économique du droit sera mobilisée pour déceler les raisons d'être des règles qui s'appliquent aux lagons rodriguais. En tant que supports privilégiés des activités économiques, ceux-ci sont conditionnés au respect du double objectif de maximisation de l'utilité et de maximisation de la richesse qui

¹¹ B. CAZALET, « Droit des lagons de Polynésie française », *RJE* 2008, n° 4, p. 391-407.

¹² *Idem*.

¹³ La superficie des lagons à Rodrigues est de 240 km², soit deux fois la superficie terrestre de l'île.

¹⁴ V. A. LECA, « Lagons », in G. GIRAUDEAU – M. MAISONNEUVE (dir.), *Dictionnaire juridique des Outre-mer*, LexisNexis, 2021, p. 309.

¹⁵ V. par ex., PNUD-GEF, Descriptif du projet “Mainstreaming Biodiversity into the management of the coastal zone in the Republic of Mauritius”, 2019.

¹⁶ *The Constitution of Mauritius (Amendment) Act 2001*, Act 32/2001.

¹⁷ *The Rodrigues Regional Assembly Act, 2001*, Act 39/2001.

¹⁸ E. MACKAAY – S. ROUSSEAU – P. LAROUCHE – A. PARENT, *Analyse économique du droit*, Dalloz éditions Thémis, 3e éd, 2021, p. 9.

est attribué à la logique du marché. Aussi les règles (*produites*) qui s'y appliquent convergent-elles vers cet objectif économique (I). Ensuite, nous ferons appel à la géographie du droit dans l'optique d'analyser la matérialité de ces règles (*imaginées*) qui s'inscrivent dans un espace précis. En effet, celles-ci ne s'appliquent pas *sur* cet espace mais *à raison* de lui, lequel devient facteur d'influence du droit (II).

I. La gestion des lagons rodriguais saisie par l'analyse économique du droit

L'analyse économique du droit a pour point de départ une contradiction entre les compétences de gestion (A), qu'elle finit par résorber (B).

A. Une contradiction entre les compétences *exhaustivement* transférées par le législateur et les compétences *sélectivement* exercées par les autorités locales

L'analyse économique du droit provient directement des études critiques anglo-saxonnes de *Law & Economics*. Deux usages importants lui sont généralement reconnus. Le premier usage vise à déterminer les effets d'un changement de règle juridique¹⁹ et le deuxième usage permet de déceler les raisons d'être des règles en vigueur²⁰.

Tout d'abord, distinguons les règles apportées par le processus de régionalisation intéressant les lagons, des règles antérieures. Sur les quarante-huit compétences transférées, seules sept peuvent ici être retenues²¹ : environnement²², aménagement du territoire et urbanisme²³, appropriation publique²⁴, pêche²⁵, tourisme et « parcs marins »²⁶. Cette exhaustivité se traduit également au niveau national, dans les dispositions législatives qui produisent ces compétences. En effet, une analyse empirique quantitative laisse entrevoir que les lois nationales ne font que très rarement mention de Rodrigues²⁷. Le jugement normatif qui en

¹⁹ *Idem.*

²⁰ *Idem*, p. 12.

²¹ Annexe 4 de la loi 39/2001. Ces compétences sont réparties entre les six commissions régionales et le bureau du Chef-Commissaire de Rodrigues

²² Item 13, Annexe 4 de la loi 39/2001.

²³ Item 40, Annexe 4 de la loi 39/2001.

²⁴ Item 38, Annexe 4 de la loi 39/2001.

²⁵ Item 16, Annexe 4 de la loi 39/2001.

²⁶ Item 28, Annexe 4 de la loi 39/2001.

²⁷ Sur les huit lois retenues, nous ne comptons que six dispositions (*sections*) faisant mention de Rodrigues. Ces lois sont : *Fisheries and Marine Resources (Marine Protected Area)*

résulte ne permet dès lors pas de saisir les effets réels de la loi d'autonomie. De plus, l'empilement des échelons normatifs entre pouvoirs central et décentralisé fait apparaître une contradiction dans l'équilibre des masses de compétences gardées/transférées. Deux types de conséquences sont observables. Soit la répartition des compétences est limpide parce que l'État mauricien prévoit des mécanismes d'intervention exclusive de sa part²⁸, soit elle se complexifie lorsque ces compétences sont partagées. Dans ce cas il peut y avoir un déséquilibre qui reflète un chevauchement de compétences²⁹. Ce déséquilibre a par ailleurs tendance à se « sédimentter »³⁰ car n'étant pas relevé par la littérature grise³¹.

Le deuxième usage de l'analyse économique du droit permet néanmoins de rendre lisible tout ce « magma de règles »³². La recherche d'une rationalisation économique, à laquelle se soumet l'État qui décentralise les compétences en matière de gestion des lagons rodriguais sur le territoire³³, nous amène à constater que les autorités locales ont été sélectives dans le choix des compétences qui leur ont été transférées en cette matière. Loin d'être présumée, cette rationalisation « *s'accompagne d'un changement de gestion et de management empruntés au monde de l'entreprise privée et que l'on nomme new public management* »³⁴. Aussi, les compétences exercées par les autorités rodriguaises en matière de gestion des lagons ont-elles été choisies dans cette optique précise, qui plus est dans un contexte d'allègement – qu'induit tout processus décentralisateur – des moyens des instances d'État. Nous relevons ainsi que c'est dans le domaine des aires marines protégées que Rodrigues est allée le plus loin dans l'autonomie. La

Regulations 2001, Environment Protection Act, 2002, Beach Authority Act, 2002, Planning and Development Act, 2004, Maritime Zones (Baselines and Delineating Lines) Regulations 2005, Tourism Act, 2006, Fisheries and Marine Resources Act, 2007, Native Terrestrial Biodiversity and National Parks Act, 2015.

²⁸ Par exemple dans le domaine extractif (sable ou gravier) : une première loi de 1973 avait été prise pour lutter contre le désensablage massif des lagons à Maurice, et notamment l'extraction des carrières de calcaire à Plaine-Corail dont ont plus souffert les lagons rodriguais. Cette loi a été amendée par la *Removal of Sand Act, 1982*. Le principe retenu est celui de l'interdiction totale, sauf autorisation exceptionnelle suivant des modalités très spécifiques.

²⁹ C'est ainsi le cas des compétences du comité environnemental, dont les modalités d'exercice sont prévues aux articles 90 et 92 de la loi nationale *Environment Protection Act 2002* et qui empiètent sur les fonctions de la commission régionale chargée de l'environnement.

³⁰ Nous empruntons ce terme à C. CHAMARD-HEIM, « L'État et le CGPPP outre-mer : une politique de Gribouille », *AJDA*, 2016, n° 32, p. 1810.

³¹ Il faut entendre par ce terme toute la documentation prise dans le cadre de politiques publiques.

³² Terme emprunté au professeur Frison-Roche cité par E. MACKAAY – S. ROUSSEAU – P. LAROCHE – A. PARENT, *Analyse économique du droit*, *op. cit.*, p. 24.

³³ V. nota. C. SINTEZ, *Le droit construit*, Dalloz, collection « Méthodes du droit », 2022. L'auteur explique que « *le critère de la mesure et de l'économie budgétaire devient l'horizon indépassable de la gestion postmoderne de l'État* » (p. 62).

³⁴ O. HUGHES, *Public Management and Administration : an Introduction*, Palgrave, Macmillan, Basingstoke 2003 (3e éd) cité in C. SINTEZ, *op cit.*

notion encore récente d'aire marine protégée est présentée sommairement comme une mesure « *beaucoup plus efficace que les autres formes de régulation des pêches* »³⁵. Deux règlements adoptés sur le fondement de l'article 31 de la loi de 2001 visent à réglementer les quatre réserves marines du nord de Rodrigues³⁶ ainsi que les autres aires marines protégées³⁷ tandis qu'un dernier règlement de 2011 portant spécialement sur l'aire marine protégée du Sud Est (SEMPA)³⁸ prévoit un mécanisme unique de contrôle et de répression qui relève exclusivement des prérogatives des autorités rodriguaises³⁹. Ce mécanisme idoine de la SEMPA, s'il est relativement fonctionnel – le contentieux de police dont a à connaître la Cour de Rodrigues sur les aires marines protégées restant très limité⁴⁰ – il semble se départir du carcan rigide du droit.

B. La justification du travestissement du droit au profit d'une logique purement gestionnaire

La recherche d'efficacité économique se fonde sur une normalisation des pratiques qui met en difficulté le droit édicté par l'État (conjoncture du droit souple). Cette mise en difficulté se trouve aujourd'hui accentuée par une logique de performance *au-delà* de l'État (hypothèse du droit global).

³⁵ Elle crée en effet « *une part inaccessible de ressources halieutiques contribuant au renouvellement du stock sans subir de prélèvement de pêche* ». V. C. CHABOUD – F. GALLETTI, « Les aires marines protégées, catégorie particulière pour le droit et l'économie ? », *Mondes En Dév.*, 2007, vol. 138, n° 2, p. 36

³⁶ *Rodrigues Regional Assembly (Fisheries and Marine Resources –Marine Reserves) Regulations 2007*, GN n°2/2007 du 13 février 2007 (Rivière Banane, Anse aux Anglais, Grand Bassin et Passe Demie) Ces réserves marines sont des « *no-take zones* », situées surtout au niveau du platier et de la pente récifale qui sont des zones d'alimentation idéales pour les poules.

³⁷ *Rodrigues Regional Assembly (Fisheries and Marine Resources –Marine Protected Areas) Regulations 2009*, GN n°2/2009 du 8 février 2009.

³⁸ *Rodrigues Regional Assembly (Fisheries and marine Resources – The SEMPA) Regulations 2011*. Règlement pris par l'Assemblée régionale sous les sections 26(1), 31 et les Items 16 et 28 de l'annexe 4 du *Rodrigues Regional Assembly Act 2001*. Les 67,7 km² de cette aire marine protégée « multi-usage » le rangent dans la catégorie VI de l'IUCN.

³⁹ Ce mécanisme investit notamment les officiers de protection de pêche et les garde-côtes de pouvoirs de police, tandis que des « *rangers* » sont dotés de pouvoirs d'arrestation et de surveillance, y compris sur les propriétaires riverains de la SEMPA.

⁴⁰ La juridiction de Rodrigues est régie par la loi *Court of Rodrigues Jurisdiction Act, Cap 79* du 1^{er} novembre 1913. Un magistrat à temps plein y siège en tant que magistrat de district et est quelque fois assisté d'un *visiting judge* de la Cour suprême de Maurice. Le Magistrat de Rodrigues a compétence pour connaître de toute affaire visée aux articles 112 (d) et 112 (f) de la *Courts Act de 1945 (Cap 168)* qui, à Maurice, sur renvoi du directeur des poursuites publiques, serait susceptible d'être portée devant la cour intermédiaire et qui correspondrait en France au Tribunal de Police. En matière de sanctions et de confiscations, il est également investi des mêmes pouvoirs que ceux conférés aux magistrats de la cour intermédiaire par l'article 113 de la *Courts Act*.

Partons du truisme selon lequel « *le droit n'est pas gouverné simplement par des textes mais par des gens qui lisent ces textes* »⁴¹, et dont se sont servi les précepteurs de l'analyse économique du droit pour affirmer que règles de la *common law* classique permettent une pluralité des sens, et donc qu'elles seraient par-là plus souhaitables car visant précisément l'efficience dans leur formulation⁴². La pluralité des sens inhérente à ces règles permet en outre à leur destinataire, c'est-à-dire l'administration, de produire de ces règles des normes extra-juridiques, dont le rapport avec le droit se définit à l'aune de « *l'internormativité* » qu'évoque Jacques Chevallier (c'est-à-dire « *la régulation juridique [qui] passe dans les sociétés contemporaines par l'intervention d'acteurs multiples* »)⁴³, ou de ce que le doyen Carbonnier a appelé « *l'infra-droit* »⁴⁴. Ainsi, certains mécanismes concernant la gestion des espaces lagonaires de Rodrigues s'écartent du champ de la loi d'autonomie de 2001⁴⁵. C'est notamment le cas des « memoranda d'accord » passés entre la commission régionale du tourisme et la *Beach Authority* pour la gestion des plages publiques⁴⁶. Mais c'est surtout à travers le cas du mécanisme de gestion de la SEMPA que le droit apparaît le plus travesti. En effet, la création de cet écosystème préservé résulte d'une opération qui, en amont du règlement de 2009 qui le formalise, avait été structurée dans le cadre d'un projet/partenariat entre le PNUD et l'Assemblée Régionale de Rodrigues, avec l'aide du Fonds pour l'environnement mondial⁴⁷. Les outils juridiques produits de cette opération prennent la forme de modèles, schémas, plans, charte graphique de zonage, programmes, recommandations qui relèvent entièrement du droit souple. La préférence marquée pour ces outils, au-delà peut-être du « *seul fait qu'ils sonnent mieux à l'oreille que les vieux outils normatifs* »⁴⁸ répond à un objectif de performance et de rationalité qui correspond

⁴¹ A.-J. ARNAUD et M. J. FARINAS DULCE, *Introduction à l'analyse sociologique des systèmes juridiques*, 1998 cité par P. FOREST, *Géographie du droit. Épistémologie, développement et perspectives*, Presses de l'Université Laval, Collection Dikè, 2009, p. 24.

⁴² Thèse portée par R. A. POSNER mais controversée, v. E. MACKAAY – S. ROUSSEAU – P. LAROCHE – A. PARENT, *Analyse économique du droit*, *op. cit.*, p. 9.

⁴³ J. CHEVALLIER « *L'internormativité* », in I. HACHEZ – Y. CARTUYVELS – H. DUMONT – P. GÉRARD – F. OST – M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *Les sources du droit revisitées*, Tome 4: *Théorie des sources du droit*, Presses universitaires Saint-Louis Bruxelles, 2013, p. 2.

⁴⁴ « *Un système autonome de règles et de conduites dépourvues de sanctions légales* » J. CARBONNIER, *Flexible droit. Textes pour une sociologie du droit sans rigueur*, Paris, LGDJ, 1971, p. 159.

⁴⁵ Ces mécanismes ne constituent pas un abus *ultra vires* pour les autorités locales qui ne se sont pas vues opposer de contentieux en ce sens.

⁴⁶ Le dernier mémorandum d'accord a été passé en 2013. Merci à Monsieur Robertson pour cette précision.

⁴⁷ *Global Environment Facility* (GEF). Exemple du projet du PNUD-GEF (*supra*) qui a permis le financement d'équipements de surveillance dont un bateau patrouilleur pour la SEMPA.

⁴⁸ Y. GAUDEMEL, « *Économisation, financiarisation, socialisation, numérisation, environnementalisation...du droit. À propos des forces de pénétration du droit* » in

au paradigme du postmodernisme décrit par Jacques Chevallier⁴⁹. La gestion des espaces naturels est un terreau fertile pour le droit souple⁵⁰. En effet, l'aire marine protégée suppose un zonage qui vise l'attribution des usages. Par conséquent, elle implique des ressources qui soient « *rivales et excluables* »⁵¹, mais, alors que ce zonage peut induire une « *ségrégation sociale* »⁵², il est ici justifié comme étant au bénéfice de la population locale. C'est ici la rationalité économique des règles qui oriente le fonctionnement démocratique des institutions dans le processus de décisions.

L'analyse économique des défaillances du marché permet de justifier le travestissement du droit au profit d'une logique purement managériale quant aux ressources qui font l'objet de ces règles. Par ailleurs, cette logique se développe par référence au modèle de l'« économie bleue » tel que défini par les institutions financières internationales comme « *l'utilisation et la gestion durable des ressources des océans, des mers et des côtes, et par extension, la production durable de biens et services liés à ces derniers* »⁵³. N'étant prévu par aucune convention internationale, sa réception dans le droit étatique est bousculée. Ce dernier tend par ailleurs à être *suppléé* voire *supplanté* par un modèle économique sur lequel seules les institutions financières internationales ont réellement prise⁵⁴. L'exemple des Seychelles est emblématique de cette tendance qu'a le droit global à déconsidérer le droit étatique. L'archipel s'est engagé, depuis 2014, dans la planification de ses espaces maritimes. Or, cette planification, à l'instigation d'une ONG environnementale internationale⁵⁵, a mobilisé un panel de consultants et d'experts⁵⁶ qui s'est contenté de reproduire des instruments juridiques anglo-américains homogènes, sans prendre en considération les subtilités des mécanismes et des instruments qui existent en droit seychellois⁵⁷. Le constat que

L'environnementalisation du droit : études en l'honneur de Sylvie Caudal, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, Colloques & essais, 2020, p. 19.

⁴⁹ J. CHEVALLIER, *L'État post-moderne*, LGDJ, Droit et société, 5e éd., 2017.

⁵⁰ Sur la notion de *softisation* de la gouvernance des mers : N. ROS, « Les Seychelles, laboratoire de la privatisation des mers », *Neptunus e-revue*, 2020/1, vol 26, p. 1.

⁵¹ J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, LGDJ, Systèmes, 3e éd., 2020, p. 102

⁵² J. RUEGG, « Analyse de l'accès public aux rives du Léman (Suisse) par une enquête 'géologale' », *Ann. Géographie*, 2020, vol. 733-734, n° 3-4, p. 205-227.

⁵³ V. A .-F. ZATTARA, « *Économie bleue* » in G. GIRAudeau – M. MAISONNEUVE (dir.), *Dictionnaire juridique des Outre-mer*, op. cit., p. 173.

⁵⁴ A.-J. ARNAUD, « De la régulation par le droit à l'heure de la globalisation », *Droit et société* n°35, 1997 cité par J.-B. Auby, op. cit., p. 82.

⁵⁵ The Nature Conservancy (TNC). V. les développements de N. ROS, « Les Seychelles, laboratoire de la privatisation des mers », *ibid*.

⁵⁶ Un auteur parle de « *ressources autonomes* » v. G. TEUBNER, « Un droit spontané dans la société mondiale ? » in C.-A. MORAND (dir.), *Le droit saisi par la mondialisation*, cité par J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, op. cit., p. 86.

⁵⁷ M. TWOMEY, *The Parts that Make a Whole? The Mixity of the Laws of Seychelles*, SSRN, 2012, p. 20.

les standards juridiques internationaux « sont vécus comme garants de prospérité économique »⁵⁸ facilite et encourage l'influence de la globalisation tant sur l'État que sur le droit. C'est d'ailleurs tout l'enjeu de l'émergence d'un droit « bleu »⁵⁹ qui devrait contribuer à faire face à ce défi.

Certes, l'État continue théoriquement « à assurer la sécurité juridique » et « à maintenir sa fonction régulatrice »⁶⁰. Mais, ce nouvel espace normatif global sous-tend des redécoupages nationaux, où le droit étatique est facteur de spatialités et l'espace territorial, un objet spatio-normatif.

II. La configuration spatio-normative des lagons rodriguais au prisme de la géographie du droit

L'analyse géographique du droit considère les lagons comme un objet potentiel d'étude (A) dont la configuration spatio-normative dépend de facteurs juridiques (B).

A. Les lagons, un objet d'étude de la géographie du droit

La géographie du droit est considérée comme étant le successeur de l'analyse économique du droit, qu'elle complète en intégrant à cette approche externe du droit, les outils de la géographie en tant que discipline connexe⁶¹. Elle s'appuie sur l'observation selon laquelle le droit et la géographie se partagent des objets communs, des « épissures »⁶² pour lesquelles la norme et l'espace se trouvent constitutifs l'un de l'autre, et que renferment notamment les notions de territoire ou de frontière⁶³. Partant, un objet d'étude de la géographie du droit permet de répondre à la question de savoir *a priori* « comment les institutions juridiques structurent et affectent la géographie de la vie sociale, et comment cette

⁵⁸ J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, op. cit., p. 102.

⁵⁹ Merci à Monsieur le Professeur Mathieu Disant pour cette suggestion.

⁶⁰ J.-B. AUBY, *La globalisation, le droit et l'État*, op. cit. : « c'est à l'État que revient principalement d'établir et de gérer le cadre institutionnel et légal favorable à la sécurité intérieure, au bien-être économique et social, à la protection de l'environnement », spéc. p. 102.

⁶¹ N. KARAZIVAN, « De l'usage de la critical legal geography en droits constitutionnels canadiens », 2019 (communication orale dans le cadre du Cycle de Conférences de la Section Droit civil de l'Université d'Ottawa).

⁶² Le terme épissure est la traduction française du néologisme anglais *splice* qui vient de la combinaison entre espace (*space*) et juridique (*law*).

⁶³ N. KARAZIVAN, « De l'usage de la critical legal geography en droits constitutionnels canadiens », *ibid.*

dernière influence le droit »⁶⁴ (objectif neutre). Mais, il peut s'intéresser *a fortiori* « aux représentations spatiales véhiculées par le juridique et à l'instrumentalisation de ce dernier par les individus au sein de l'espace social »⁶⁵ (objectif critique). Les lagons de Rodrigues sont une préoccupation de la géographie critique du droit. Deux observations convergent vers ce constat.

En premier lieu, l'espace lagonaire est une portion de territoire⁶⁶. Le territoire se définit classiquement comme un « élément constitutif de l'État dont il forme l'assise géographique et dont il détermine le champ d'exercice des compétences »⁶⁷. Le champ d'exercice des compétences de l'Assemblée régionale de Rodrigues, en matière de gestion des ressources naturelles, est précisément limité aux espaces lagonaires. En effet, la section 2(b) de la loi d'autonomie de 2001 dispose que :

« (2) Aucune disposition du présent Acte ou d'une loi de l'Assemblée régionale ne peut être interprétée comme autorisant – [...]

(b) l'application de toute loi votée par l'Assemblée régionale au-delà des limites de Rodrigues et de la partie de la mer territoriale de Maurice comprenant les zones de la mer entre les limites intérieures et extérieures de Rodrigues telles que déterminées conformément à la section 3 du Territorial Sea Act »⁶⁸.

Cette limitation a une double portée juridique. D'abord, les « limites de Rodrigues » renvoient aux lignes de base droites dont le tracé coïncide exactement avec le contour de la barrière récifale. Dès lors, les limites juridiques des compétences locales correspondent aux limites géographiques de l'espace lagonaire. Il en découle que les compétences de gestion des lagons qui sont dévolues aux autorités locales concourent *de facto* au régime des eaux intérieures, prévu expressément par l'article 8 de la Convention des Nations Unies sur le Droit de la Mer⁶⁹. Ainsi, les lagons sont une préoccupation de la géographie du droit parce qu'ils traduisent un décalage entre les logiques issues de la norme juridique

⁶⁴ N. K. BLOOMLEY – G. I. CLARK, « Law, theory and geography », *Urban Geography*, vol. 11, n° 5, 1990, p 434, cité par P. FOREST, *Géographie du droit. Épistémologie, développement et perspectives*, *op. cit.*, p. 24.

⁶⁵ N. KARAZIVAN, « De l'usage de la critical legal geography en droits constitutionnels canadiens », *ibid.*

⁶⁶ V. « Territoire », in G. CORNU, *Vocabulaire juridique : Association Henri Capitant*, 14e éd, PUF, Quadrige, 2022 : « *Portion de territoire soumis à un régime particulier* », p. 1026.

⁶⁷ *Idem*.

⁶⁸ Loi 39/2001 [Traduction libre]. Notons le renvoi insatisfaisant au *Territorial Sea Act, 1970*, désormais abrogé.

⁶⁹ Dite Convention de Montego Bay (CNUDM) du 10 décembre 1982. V. Article 8 « Eaux intérieures ».

et celles de sa mise en œuvre dans cette portion essentielle du territoire qui est « tournée vers l'extérieur »⁷⁰. Ce décalage survient en raison de l'absence d'une prise en compte suffisante quant à la nécessité d'intégrer le droit au sein des dynamiques spatiales et territoriales à Maurice. Avec l'assentiment d'une partie de la doctrine spécialisée⁷¹, se fait jour le constat d'une relativisation de la définition classique de territoire⁷².

En second lieu, l'espace lagunaire n'est pas juridiquement neutre dans la société. Puisqu'il est administrable et appropriable, ce système foncier est un instrument de pouvoir (*v. supra*). Il s'appuie sur un droit facteur de spatialités, lequel « *influence les comportements des individus et balise leurs déplacements et leurs localisations dans l'espace* »⁷³. Par exemple, une politique publique comme celle de la mise à jour du plan décennal pour l'aménagement du territoire de Rodrigues⁷⁴, qui vise la sécurité foncière, c'est-à-dire « *la protection des droits des usagers* »⁷⁵, concerne avant tout des usages du sol et des droits d'accès. Mais ces usages et ces droits influenceront le comportement de ces personnes. L'objectif critique de la géographie du droit consiste alors à « *démasquer la ruse de la neutralité juridique* »⁷⁶, de sorte à révéler un « *scepticisme géographique* » et à garantir plus de visibilité au droit. En d'autres termes, l'objectif critique vise à rendre le territoire juridiquement intelligible. Cette dernière notion sera circonscrite. Certes, la donnée juridique demeure encore le maillon faible (*missing layer*) des représentations spatiales, à l'instar des récentes initiatives de zonage et

⁷⁰ C. LAVIALLE, « De quelques rapports entre territoire et domaine », *Revue Civitas Europa*, 2015, vol. 35, n° 2, p. 20.

⁷¹ V. par ex. P. E. STEINBERG, *The social construction of the ocean*, Cambridge studies, Cambridge University Press, 2001, p. 26. L'auteur explique que l'évolution des usages de l'espace océanique au cours de l'ère moderne permet l'élaboration des trois théories de la construction sociale de l'océan : fonctionnaliste, économiste et déterministe. Selon la première théorie, l'océan a été construit d'une certaine manière parce que le capitalisme ne peut exister sans la mer. La théorie économiste met l'accent sur les intérêts économiques alors que la théorie déterministe implique que les actions des individus et des institutions sont déterminées par des forces sociales.

⁷² F. OST – M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, FUSL, 2002, p 131. V. égal. A. BRIGHENTI, « On Territory as Relationship and Law as Territory », *Revue Canadienne, Droit et Société*, 2006, Volume 21 n° 2, p 79. L'auteur propose de voir le territoire comme une entité imaginée: « *to say that the territory is a piece of land is like saying that money is a piece of paper: it misses the whole picture* ».

⁷³ P. FOREST, *Géographie du droit. Épistémologie, développement et perspectives*, op. cit., p. 24.

⁷⁴ *Sustainable Integrated Development Plan for Rodrigues*.

⁷⁵ P. FOREST, *Géographie du droit. Épistémologie, développement et perspectives*, op. cit., p. 64.

⁷⁶ N. KARAZIVAN, « De l'usage de la critical legal geography en droits constitutionnels canadiens », *ibid*.

de planification des espaces maritimes⁷⁷ menées à Rodrigues, lesquelles font fi des textes juridiques applicables. Mais, la fonction d'intelligibilité visée par la géographie du droit apparaît surtout inhérente à l'objet d'étude lui-même. L'intelligibilité du territoire dépend d'un certain nombre de facteurs spatio-normatifs intrinsèques.

C'est tout l'enjeu de la réémergence d'une notion encore trop souvent confinée au second choix par les administrateurs et les gestionnaires des systèmes lagonaires : le domaine public.

B. L'apport de la notion de domaine public comme facteur spatio-normatif d'intelligibilité du territoire

Une lente progression vers le recours à la notion juridique de domaine public pour qualifier les espaces lagonaires est visible à travers les documents de droit souple pris dans le cadre de la gestion de ces espaces lagonaires. Comme le note Christian Lavialle, le domaine public donne à cette partie essentielle du territoire « *une assise et une protection juridique [...] Il la redouble pour mieux manifester la prégnance en cet endroit sensible de l'État* »⁷⁸. Le recours à la notion de domaine public comme facteur spatio-normatif dans la configuration des lagons emporte deux incidences importantes. D'abord, il s'agit d'un outil juridique spatialement conçu pour encadrer le droit de garde et de surintendance qui incombe au gestionnaire des dépendances domaniales⁷⁹. Celui-ci doit en effet, pour le compte du public, concilier leur protection et leurs usages. Ensuite, la géographie du droit permet d'envisager une fonction novatrice du domaine public dans la délimitation territoriale.

La première incidence du recours au domaine public comme facteur spatio-normatif tient au fait que celui-ci permet, selon le professeur Lavialle, de « *réifier le territoire et lui rend par ce côté-là une dimension de chose publique qui fait à nouveau se rejoindre souveraineté et propriété* »⁸⁰ (*dominium et imperium*). En droit positif mauricien, la domanialité se concrétise *a minima* par le droit de garde reconnu au gestionnaire domanial. Certes, elle traduit *a maxima*, une appropriation publique des biens relevant du domaine public par la personne publique (l'Etat ou la collectivité⁸¹), mais cette deuxième traduction est tempérée

⁷⁷ À l'instar de l'étude finalisée visant à déterminer la capacité de charge des lagons. Sur cette notion V. L. SIDAN, *Le droit public face à la « capacité de charge »*. *L'administration des territoires de la zone côtière*, Thèse Droit, Perpignan, 2020, p. 209.

⁷⁸ C. LAVIALLE, « De quelques rapports entre territoire et domaine », *ibid.*, p. 20.

⁷⁹ V. par ex. J. MORAND-DEVILLER – P. BOURDON – F. POULET, *Droit administratif des biens*, LGDJ-Lextenso, 12e éd., 2022, p. 23.

⁸⁰ C. LAVIALLE, « De quelques rapports entre territoire et domaine », *ibid.*, p. 20.

⁸¹ Le deuxième paragraphe de l'article 26 de la loi d'autonomie *Rodrigues Regional Assembly Act 2001*, 39/2001, permet à l'Assemblée Régionale rodriguaise de prendre « *toutes mesures*, y

face à la jurisprudence de la Cour Suprême qui, en ce sens, reste vraiment exceptionnelle⁸². Cette première incidence du recours au domaine public permet trois observations exploitables selon nous. D'abord, le double pouvoir visant à réguler les comportements des individus est une caractéristique de l'État postmoderne qui se fonde sur des normes plus ou moins contraignantes (de droit souple, *supra*) ou les délaisse (*nudges*). Il peut ensuite faire écho en droit mauricien au principe d'éthique environnementale (*stewardship*) qui est légalement consacré⁸³. Enfin, ce pouvoir traduit un rapport de force inégal que la géographie du droit permet de mettre en évidence à travers deux constats. D'une part, le droit de garde se matérialise par la reconnaissance au public d'un droit d'accès aux rivages. Cette problématique est une antienne de la doctrine franco-anglaise qui s'est transposée en droit mauricien. Elle demeure entière mais se prête à des « *enquêtes géo-légales* »⁸⁴ qui révèlent que les observations de terrain ne correspondent pas toujours à ce qui est prévu par les textes⁸⁵. D'autre part, une analyse géographique plus critique permet de voir que le droit de garde entraîne une substitution de l'État au public, le premier étant censé agir pour le dernier. Or, l'affectation à l'usage du public distingue suivant les usages entrepris ou envisagés par les membres du public, lesquels sont dissociables par leur statut (de citoyen usager, de touriste étranger, d'investisseur, de résident, de riverain, de pêcheur, etc.). Utilisé en tant que facteur spatio-normatif par la géographie critique du droit, la notion de domaine public permet d'attribuer une fonction sociale aux lagons, « *en délimitant des ayants droit, réglementant des pratiques ou les usages du droit de propriété au nom de l'intérêt public, de la protection du bien* »⁸⁶.

La deuxième incidence du recours au domaine public comme facteur spatio-normatif permet sans doute de tenir compte de la variabilité des flux d'eau

compris l'acquisition ou l'aliénation de tous biens ou droits qui sont nécessaires, favorables ou accessoires à l'exercice de ses pouvoirs et fonctions ».

⁸² V. par ex. l'arrêt de la Cour suprême de Maurice : *A.R.P.G.M.J. Maingard de la Ville Ès Offrans v. The Médine Sugar Estates Co Ltd.*, 2004 SCJ 310, Record N° 61636, à propos du domaine public fluvial.

⁸³ Ce principe renvoie à une obligation de moyen. V. section 2 « *Environmental Stewardship* » in Environment Protection Act, 2002. V. égal. O. LIM TUNG, « Quelques réflexions sur la protection de l'environnement », in J. COLOM – S.R. ROHLFING-DIJOUX – G. SCHULZE, *The 50th anniversary of Mauritius: constitutional development*, Nomos, 2019, p. 119.

⁸⁴ J. RUEGG, « Analyse de l'accès public aux rives du Léman (Suisse) par une enquête 'géo-légale' », *ibid.*, p. 25.

⁸⁵ La condition que soit réservé un passage public le long des rivages figure dans les recommandations des études d'impact ou les termes des concessions maritimes délivrées pour occupation de l'espace lagunaire (aquaculture, établissement marina, jetée, d'ouvrage de défense contre l'érosion, ponton, rails à bateau, etc.).

⁸⁶ P. MELÉ, « Les espaces du droit: territoires, échelles, localisation » in P.-H. PRELOT – F. RICHARD-SCHOTT – S. SCHOTT, *Le droit constitutionnel et la géographie*, Institut Francophone pour la Justice et la Démocratie, 2022, p. 161.

qui traversent les dépendances domaniales, tant dans leur interaction dans le continuum terre-mer que pour faire face au phénomène global lié à l’élévation du niveau de la mer. Ainsi, les politiques publiques ne peuvent-elles pas s’appuyer uniquement sur les dispositions spatiales qui proviennent des réglementations en vigueur pour réguler les flux du système aquatique. Mais c’est surtout dans le méta-concept de délimitation territoriale que la prise en compte du domaine public est peut-être pertinente et se révèle indispensable dans le contexte de submersion marine et du risque posé par l’élévation accélérée du niveau de la mer sur les petits États côtiers. La conception de la frontière territoriale telle qu’elle est envisagée par le droit répond surtout à une logique de tracé qui dépend de notre capacité à « dompter » la nature et que nous déplaçons au gré de cette capacité. Ce que permettrait justement le domaine public dans ce tracé, serait de confirmer le caractère par nature intangible des frontières territoriales. Le vocabulaire utilisé pour déterminer le domaine public dans l’espace lagunaire ne se caractérise en effet pas par une homogénéité sémantique. Le trait de côte se définit par rapport à la ligne des plus hautes eaux (*high water mark*), les pas géométriques sont « délimités » ou « réservés » par rapport aux critères obsolètes de l’arrêté de Decaen de 1807, les dépendances sont « affectées » à l’usage du public, les servitudes de passage sont « tracées », tandis que les procès-verbaux d’arpentage de bord de mer viennent « borner » ce dont les termes des concessions maritimes « désignent » dans leur « démarcation ». Nous suggérons que cette disparité de langage traduit l’impossibilité de fixer les frontières territoriales (trait de côte et lignes de base droite qui leur sont parallèles). Cette analyse géographique qui envisage l’« épaisseur » du domaine public (sa matérialité) ne touche pas à l’exercice de la souveraineté qu’elle laisse intact au sens où le dispose le droit de la mer. Elle permet toutefois d’apporter une dimension constructiviste à la notion indéfinie de « côte ». Peut-être faudrait-il y voir de surcroît, une solution politique en faveur de la théorie des frontières « ambulatoires » pour des États côtiers menacés dans leur existence par le phénomène d’élévation marine.

Au terme de cette analyse croisée du droit applicable à la gestion des lagons de Rodrigues, l’idée que le droit n’est pas autonome est confirmée : il ne suffit pas de l’écrire pour qu’il soit applicable. Ainsi, ce n'est pas parce qu'une partie des lagons de Rodrigues est légalement désignée en tant qu'aires protégées que ces dénominations entraînent *ipso facto* une réelle protection de l'espace considérée, ou encore que celles-ci recouvrent une réalité juridique. Appréhendés dans leur fonction économique, les lagons révèlent un glissement du garant de l'intérêt général de l'État vers le marché « global ». C'est peut-être dans leur configuration d'objet spatio-normatif que de nouvelles pistes juridiques se profilent à l'horizon des possibles.