

# Projet ZOMAD

UNIVERSITÉ D'ANGERS

---

## L'ÎLE DE MAYOTTE FRANCE / COMORES

---

### FICHE TECHNIQUE

**Pascale Ricard**, chargée de recherche au CNRS, Université d'Aix-Marseille

**Denys-Sacha Robin**, maître de conférences, Université Paris Nanterre



FEVRIER 2021

---

## Table des matières

I. Contexte historique et géopolitique.....	3
II. Cadre juridique général.....	5
A. Cadre juridique international.....	5
B. Cadre juridique national .....	11
III. Cadre juridique et éléments de pratique par catégories d'activités.....	13
A. Exploration/exploitation des ressources minérales .....	13
B. Exploration/exploitation des ressources renouvelables .....	16
C. Activités de police et de surveillance des espaces .....	19
D. Protection et gestion de l'environnement.....	21

## Avertissement

Les documents cités comportent des liens hypertextes permettant aux lecteurs de se référer directement à leurs sources. En cliquant sur le titre des documents, vous serez donc renvoyés aux pages internet des institutions ou entreprises les ayant produits et rendus librement accessibles.

Les documents-clés évoqués sont en outre disponibles sur la page du site consacrée à la [zone étudiée](#), dans l'onglet « documents ».

## I. Contexte historique et géopolitique

L'île de Mayotte a été **achetée le 13 juin 1843 par le roi français Louis Philippe 1<sup>er</sup> au Sultan Adriantsoly**. Si ce dernier souhaitait, semble-t-il, voir l'île gérée par la France, la France de son côté recherchait des points d'appui et de relâche pour ses navires et pour établir des comptoirs commerciaux<sup>1</sup>. **L'ensemble de l'archipel des Comores**, composé de quatre îles (Mayotte au Sud-Est de l'archipel, Grande Comore au Nord-Ouest, Mohéli à l'Ouest et Anjouan à l'Est), **a ensuite été placé sous protectorat français à la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle** par le Décret du 9 septembre 1889, afin de former un territoire colonial unique. La loi n°46-973 du 9 mai 1946 tendant à accorder l'autonomie administrative et financière à l'archipel des Comores lui a ensuite octroyé le statut de « territoire d'outre-mer des Comores ».

Avec l'adoption d'une **Déclaration commune sur l'accession à l'indépendance de l'archipel des Comores**, contenant le texte d'un accord conclu le 15 juin 1973 entre le ministre des Départements et territoires d'outre-mer du Gouvernement français et le Président du Conseil de gouvernement de l'archipel, il a été décidé d'organiser une consultation populaire sur l'indépendance. Un **référendum s'est donc tenu le 22 décembre 1974** afin, conformément à l'article 53 de la Constitution française, de **recueillir le consentement des populations intéressées par l'accession de ce territoire à l'indépendance**<sup>2</sup>. À cette occasion, les habitants des Comores ont exprimé, à une très large majorité (95% au niveau global de l'archipel, dont 99% pour les îles de Mohéli, Anjouan et Grande Comore contre 36% seulement pour Mayotte – qui avait été une colonie française pendant beaucoup plus longtemps), leur volonté d'accéder à l'indépendance. Par conséquent, le **3 juillet 1975, une loi adoptée par le Parlement français admit le principe de l'accession du territoire à l'indépendance**. Elle en précisa les modalités en se référant aux Comores dans leur ensemble, **sans distinguer la situation de Mayotte alors que cette dernière ne s'était pas prononcée majoritairement et individuellement en faveur de l'indépendance**. Sur ce point, il n'avait pas été précisé si les résultats de la consultation devaient être interprétés île par île ou collectivement.

Dans ces conditions, **l'indépendance de la République fédérale islamique des Comores fut déclarée le 6 juillet 1975**. Par ailleurs, en adoptant la résolution 3385 (XXX), l'Assemblée générale des Nations Unies admit le 12 novembre 1975 les Comores comme État membre de l'ONU.

---

<sup>1</sup> Hugues Béringer, « De la colonie au département d'outre-mer : l'évolution institutionnelle de Mayotte dans la France », *Outre-mers*, tome 99, n°374-375, 2012, pp. 11-24.

<sup>2</sup> Loi n°74-965 du 23 novembre 1974, Organisation des pouvoirs publics aux Comores.

La [Loi n°75-1337 du 31 décembre 1975](#) fut néanmoins adoptée par la France peu de temps après dans le but de prendre en compte l'écart des résultats entre Mayotte et les trois autres îles. L'article 1<sup>er</sup> de cette loi indiqua en ce sens que **la population de Mayotte serait spécifiquement appelée à se prononcer sur son appartenance au nouvel État comorien ou à la République française.**

**Deux autres référendums ont alors été organisés par le Gouvernement français sur l'île de Mayotte, les 8 février et 11 avril 1976.** À l'occasion du premier, les mahorais ont voté contre l'indépendance et affirmé leur volonté quasi-unanime (à plus de 99%) d'être maintenus dans la République française. Lors du second référendum, les mahorais ont en revanche exprimé la volonté de ne pas maintenir le statut de territoire d'outre-mer. Ainsi, par la [Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976](#), Mayotte fut érigée en **collectivité territoriale *sui generis***, sur le fondement de l'article 72 de la Constitution. Le droit français continue depuis de s'appliquer au sein de l'île, séparant cette dernière des autres îles de l'archipel. Dans un second temps, un nouveau référendum organisé le 2 juillet 2000 a débouché sur l'adoption de la [loi du 11 juillet 2001 relative Mayotte](#), visant à mettre en œuvre la transformation progressive de Mayotte en une collectivité départementale. À la suite d'une dernière consultation référendaire conduite le 29 mars 2009, Mayotte est devenu un **département français.**

Depuis le milieu des années 1970, **l'île de Mayotte demeure revendiquée par les gouvernements successifs des Comores**, qui considèrent cette scission comme une division illicite de leur pays. Pour ces derniers il s'agit, entre autres, d'exiger le respect du principe de *l'uti possidetis juris* et, par conséquent, le maintien des frontières établies au moment de la déclaration d'indépendance<sup>3</sup>. **Pour la France, au contraire**, l'organisation des référendums et leurs résultats témoignent du respect du droit à l'autodétermination du peuple mahorais, dont la relation avec la France était plus ancienne et plus forte<sup>4</sup>. L'article 53 de la Constitution française précise en effet que « nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire n'est valable sans le consentement des populations intéressées ».

---

<sup>3</sup> Voir notamment le [discours du Président Sambi](#), tenu le 24 septembre 2010 devant les membres de l'Assemblée générale des Nations Unies lors de sa 65<sup>ème</sup> session.

<sup>4</sup> « [L'Union des Comores et Mayotte](#) », site internet du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, France-Diplomatie, juillet 2019.

---

## II. Cadre juridique général

### A. Cadre juridique international

#### Instruments internationaux de référence

- **Résolutions de l'Assemblée générale de l'ONU**

La **résolution 3291 (XXIX) du 13 décembre 1974, Question de l'archipel des Comores**, a été adoptée à la veille de l'organisation par la France du référendum du 22 décembre 1974. L'Assemblée générale des Nations Unies rappelle, d'abord, la résolution 1514 de 1960 contenant la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux. Elle se déclare « *consciente de la responsabilité qu'a l'Organisation des Nations Unies de prêter toute l'aide nécessaire au peuple de l'archipel des Comores, dans les efforts qu'il déploie pour décider librement de son propre avenir* ». Elle prie le gouvernement français, en tant que puissance administrante, de « **faire en sorte que l'unité et l'intégrité territoriale de l'archipel des Comores soient respectées** ».

La **résolution 31/4 du 21 octobre 1976, Question de l'île comorienne de Mayotte** rappelle que « *l'ensemble du peuple de la République des Comores, par le référendum du 22 décembre 1974, a exprimé à une écrasante majorité sa volonté d'accéder à l'indépendance dans l'unité politique et l'intégrité territoriale* », et que « **les référendums imposés aux habitants de l'île comorienne de Mayotte constituent une violation de la souveraineté de l'État comorien et de son intégrité territoriale** ». L'Assemblée générale continue en affirmant que « *l'occupation par la France de l'île comorienne de Mayotte constitue une atteinte flagrante à l'unité nationale de l'État comorien* », et que l'attitude de la France constitue une « *violation des principes des résolutions pertinentes de l'Organisation des Nations Unies* ». L'Assemblée générale considère, dans cette résolution, que les **deux référendums organisés en 1976 par la France sont « nuls et non avenue »**. Enfin, elle « **condamne énergiquement la présence de la France à Mayotte, qui constitue une violation de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale et de la souveraineté de la République indépendante Comores** ». Elle demande donc au Gouvernement français de « *se retirer immédiatement de l'île* » et invite tous les États membres de l'ONU à aider efficacement l'État comorien, ainsi qu'à **intervenir**, « *individuellement et collectivement, auprès du Gouvernement français en vue de* ».

***l'amener à renoncer définitivement à son projet de détacher l'île comorienne de Mayotte de la République des Comores*** ». L'Assemblée demande pour finir à la France d'entamer des négociations avec le Gouvernement comorien afin d'appliquer les dispositions de cette résolution.

Dans son **avis consultatif relatif aux *Effets juridiques de la séparation de l'archipel des Chagos de Maurice en 1965* rendu le 25 février 2019**, la Cour internationale de Justice a fait **référence à la résolution 32/91 du 13 décembre 1974** de l'Assemblée générale des Nations Unies, *Question de l'archipel des Comores*, pour illustrer son affirmation selon laquelle l'Assemblée « *a constamment exhorté les puissances administrantes à respecter l'intégrité territoriale des territoires non autonomes* »<sup>5</sup>. Néanmoins, il convient de noter ici que malgré cette référence, la situation des îles Chagos dont il était question dans cet avis consultatif diffère de celle de Mayotte, du fait du contexte historique et politique propre à chaque situation, mais aussi et notamment en ce que ces dernières n'ont pas fait l'objet de déplacements forcés de population.

- **Instruments conventionnels**

La France et les Comores ont ratifié la **Convention des Nations Unies sur le droit de la mer**, respectivement le 11 avril 1996 et le 21 juin 1994. Les Comores n'ayant déclaré leur indépendance qu'en 1975, elles n'avaient ratifié aucune des conventions de Genève antérieures.

Il existe un **accord entre la France et les Seychelles** relatif à la délimitation de la frontière maritime de la ZEE et du plateau continental (**accord de Victoria du 19 février 2001**). Celui-ci détermine la limite de la ZEE française au Nord des Glorieuses, équidistante des îles Assomption et Astove relevant des Seychelles. Il constitue le seul accord bilatéral de délimitation dans la zone étudiée.

## **Prétentions unilatérales**

### **France**

Les **coordonnées des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale française** adjacente au Département de Mayotte, définies dans le

---

<sup>5</sup> Voir le §168 de l'avis. Concernant la situation des Chagos, la CIJ conclut que le processus de décolonisation de Maurice mené par le Royaume-Uni n'avait pas été validement mené à bien en 1968, et que «le Royaume-Uni est tenu, dans les plus brefs délais, de mettre fin à son administration de l'archipel des Chagos et que tous les Etats Membres sont tenus de coopérer avec l'Organisation des Nations Unies aux fins du parachèvement de la décolonisation de Maurice» (§182).



La France, par ailleurs, tente de **maintenir son influence et sa légitimité dans la région**. Pour Élie Jarmache, par exemple, « tout le travail de nos ambassades tend à ce que les revendications des Comores ne soient pas reprises dans les législations des États voisins. Nous essayons de nous assurer une sorte de neutralité des Seychelles et de Madagascar »<sup>7</sup>.

## Comores

La **liste des coordonnées géographiques des lignes de base archipélagiques**, définie par le [Décret fixant la limite territoriale de l'Union des Comores du 13 août 2010](#) qui **inclut explicitement l'île de Mayotte**, a été **déposée** (sans carte illustrative) par l'Union des Comores le **7 septembre 2010** auprès du Secrétaire général.

Si les Comores ont déposé auprès de la **Commission des limites du plateau continental** une [information préliminaire](#), le 2 juin 2009, leur permettant de se réserver le droit d'effectuer une demande d'extension de son plateau continental plus tard, celle-ci ne contient aucune information sur une éventuelle demande d'extension.

## Protestations

### France

**La France a adressé au Secrétaire général des Nations Unies une communication, le 23 décembre 2011**, dans laquelle celle-ci **conteste la liste des coordonnées géographiques des lignes de base archipélagiques déposée par l'Union des Comores le 7 septembre 2010** auprès du Secrétaire général. Dans cette communication, la France, notant que le [document](#) tend à présenter Mayotte comme relevant de la souveraineté comorienne, « **estime que ce dépôt n'est pas compatible avec le statut de Mayotte et ne lui reconnaît aucun effet juridique** ». Elle « **déclare qu'elle exerce une souveraineté pleine et entière sur Mayotte** » et « **qu'aucun autre État n'est en droit de revendiquer des zones maritimes adjacentes à Mayotte** ».

---

<sup>7</sup> Audition de M. Élie Jarmache, juriste, chargé de mission « Droit de la mer » auprès du secrétaire général de la mer, chef de la délégation française auprès de la commission des limites du plateau continental de l'ONU, 29 mars 2012. Voir le [Rapport d'informations n° 430 fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur les Zones économiques exclusives ultramarines : le moment de vérité](#), par J.-E. Antoinette, J. Guerriau, R. Tuheiyava, sénateurs, enregistré le 9 avril 2014, p. 160.



## Comores

Les Comores n'ont pas adressé de communication écrite ayant valeur de protestation au Secrétaire général des Nations Unies. Néanmoins, le pays réaffirme très régulièrement, dans ses discours devant les membres de l'Assemblée générale des Nations Unies, ses revendications ainsi que sa contestation explicite de la législation française. Par exemple :

- le **23 septembre 2011**, Ikililou Dhoinine, Président des Comores entre 2011 et 2016, réaffirmait dans son [discours prononcé lors de la 66<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies](#) que la **transformation de Mayotte en département français d'outre-mer le 31 mars 2011 était selon lui et selon la communauté internationale « nulle et non avenue, et ne pourrait, en aucun cas, être considérée comme un fait accompli »** ;
- le **27 septembre 2018**, dans son [discours prononcé lors de la 73<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale](#), le Président Azali Assoumani reprenait une formule régulièrement employée dans les différents discours des Comores devant l'Assemblée, celle d'« *autorité de fait* » concernant le gouvernement français pour dénoncer la présence française. Cette expression témoigne de la cristallisation très claire du différend entre les deux États.

Par ailleurs et de façon plus anecdotique, le Président de la République fédérale islamique des Comores, Ahmed Abdallah, aurait même fait part de ses revendications sur les îles Éparses lors d'une visite à Paris le 18 janvier 1980 en déclarant : « *les îles Glorieuses appartiennent aux Comores en raison de leur proximité avec le banc du Geysier. Dès que nous aurons récupéré Mayotte, nous revendiquerons officiellement les Glorieuses* »<sup>8</sup>. Pareille revendication ne semble néanmoins pas avoir été confirmée par la suite.

## Tentatives de règlement du différend

Dans son [discours du 24 septembre 2009 lors de la 64<sup>ème</sup> session ordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies](#), M. Ahmed Abdallah Mohamed Sambi, Président de l'Union des Comores, a fait la déclaration suivante : « *j'ai pris l'initiative de venir présenter à la France, de façon solennelle, en prenant à témoin l'ensemble de la Communauté internationale, une **proposition de règlement de ce différend**. En effet, je propose à la France de reconnaître la vocation des quatre îles de l'Archipel des Comores à rester une*

---

<sup>8</sup> ORAISON, André, « A propos du différend franco-malgache sur les îles Eparses du canal de Mozambique (La succession d'Etats sur les îles Glorieuses, Juan de Nova et Bassas da India) », *RGDIP*, 1981, vol. 85, pp. 465-513.

nation indivisible gérée sur la base du principe d'un pays, deux administrations. J'entends par ce principe, que **la France reconnaisse la souveraineté entière de l'Union des Comores sur l'ensemble de son territoire tout en continuant à administrer l'île comorienne de Mayotte**. Bien évidemment, les deux parties devront parvenir à un compromis sur la durée de cette présence française sur l'île comorienne de Mayotte. En contrepartie, nous demandons à la France, d'accompagner activement le développement économique des trois autres îles pour qu'un certain équilibre soit trouvé dans l'ensemble de l'Archipel, un équilibre qui favorisera nécessairement un rapprochement harmonieux des uns vers les autres, et qui permettra à l'île comorienne de Mayotte de rejoindre, enfin, son giron naturel ».

De même, le 27 septembre 2018, lors de la [73<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale des Nations Unies](#), le Président A. Assoumani « s'est dit attaché à régler cette "situation malheureuse" par la voie du dialogue avec la France, pays avec lequel il a souligné avoir des "liens historiques et culturels". Il a dit faire confiance aux autorités françaises pour contribuer à régler ce "contentieux tout à fait désagréable entre partenaires" et qui "n'a que trop duré" ».

Comme rapporté par le [site internet du Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères](#), « le 21 juin 2013, les Présidents François Hollande et Ikilou Dhoinine ont signé une **'déclaration de Paris sur l'amitié et la coopération entre la France et l'Union des Comores'** qui vise à refonder la relation bilatérale. Sur cette base, un dialogue politique renforcé a été mis en place avec la **création d'un 'haut conseil paritaire'** (HCP), qui s'est réuni à cinq reprises », en vue de traiter de l'ensemble des questions liées à la relation entre les deux États, mais sans pour autant nommer expressément la question de la souveraineté sur Mayotte dans le mandat de ce HCP. La déclaration débute ainsi : « un différend, apparu depuis l'accession des Comores à la souveraineté en vertu des principes universels de la Charte des Nations Unies, et des normes internationales relatives à l'accession à l'indépendance des anciennes colonies, a affecté les relations historiques entre les deux pays. **La France et les Comores considèrent que le moment est maintenant venu de refonder les liens historiques et étroits qui les unissent** et de donner une nouvelle impulsion aux relations bilatérales afin de répondre aux aspirations des deux peuples ». Les travaux du HCP portent néanmoins pour l'instant majoritairement sur les questions de circulation des personnes, en lien avec les migrations.

Lors de la visite officielle en France du Président de l'Union des Comores du 22 au 25 juillet 2019<sup>9</sup>, les deux États ont signé un [document cadre de partenariat renouvelé](#) relatif à la coopération en matière de sécurité des personnes en mer, de lutte contre les trafics d'êtres humains, de gestion des flux migratoires. Ce document s'inscrit dans le Plan de développement France-Comores dont l'objet est plus large : il comprend les questions de santé, d'insertion économique, d'éducation ou encore d'environnement et d'aménagement (voir *infra*).

Aucun règlement effectif du différend n'est donc pour l'instant intervenu, la France réaffirmant régulièrement sa souveraineté pleine et entière sur l'île et ses droits sur les espaces adjacents.

## B. Cadre juridique national

### France

- ***Statut de Mayotte***

Mayotte est devenue, à la suite d'une consultation référendaire conduite en 2009, **département français, et ce depuis 2011** (article LO6111-1 du Code général des collectivités territoriales tiré de la [Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte](#)), conformément à l'article 74 de la Constitution.

- ***Textes relatifs à la définition des limites maritimes***

Le [Décret du 17 décembre 2013](#) définit les **coordonnées des lignes de base à partir desquelles est mesurée la largeur de la mer territoriale française** adjacente au Département de Mayotte.

La France a en outre, par [Décret du 3 février 1978](#), déclaré une **ZEE autour de Mayotte**. Celle-ci s'étend jusqu'à 188 milles nautiques au-delà de la limite extérieure des eaux territoriales, mais ses limites et coordonnées précises n'ont pas été fixées. La France a néanmoins **déposé auprès du Secrétaire général de l'ONU des cartes marines montrant les limites extérieures des lignes de délimitation au large des îles Éparses, de Mayotte, de la Réunion et de Tromelin**, le **3 juillet 2012** (voir *supra* la reproduction partielle de l'une des cartes).

Quant aux limites extérieures de la **mer territoriale** et de la **zone contiguë**, elles sont définies conformément à la CNUDM, dont les dispositions en matière de délimitation ont été

---

<sup>9</sup> Mentionnée notamment dans la [réponse à la question écrite n°22745](#) posée au Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères par M. Mansour Kamardine le 10 septembre 2019.

reprises en droit français par l'[Ordonnance du 8 décembre 2016](#) respectivement aux articles 5 et 10.

Dans l'attente du règlement du différend, la France applique la méthode de l'équidistance pour l'exercice de sa juridiction.

## Comores

- **Statut de Mayotte**

L'article 1<sup>er</sup> de la [Constitution de l'Union des Comores adoptée le 23 décembre 2001](#) affirme que « **[l']Union des Comores est une République, composée des îles autonomes de Mwali (Mohéli), Maoré (Mayotte), Nduwani (Anjouan), N'gazidja (Grande Comore)** », et intègre ainsi Mayotte dans son territoire archipélagique. L'article 7 indique que « *chaque île établit librement sa loi fondamentale dans le respect de la constitution de l'Union* », ce qui n'est néanmoins pas possible en l'état actuel des choses pour Mayotte, intégré à la République française.

L'article 39 traite spécialement de la situation de Mayotte et prévoit une révision de la Constitution une fois l'île contestée restituée aux Comores : « **[l]es institutions de Maoré (Mayotte) seront mises en place dans un délai n'excédant pas six mois à compter du jour où prendra fin la situation qui empêche cette île de rejoindre effectivement l'Union des Comores. La présente Constitution sera révisée afin de tirer les conséquences institutionnelles du retour de Maoré (Mayotte) au sein de l'Union** ». Cet article explique pourquoi les activités des Comores au sein des zones maritimes de Mayotte sont à l'heure actuelle relativement limitées (voir *infra*). La position des Comores consiste à attendre que l'île soit officiellement sous sa souveraineté pour adopter un véritable cadre juridique institutionnel et substantiel la concernant.

- **Textes relatifs à la définition des limites maritimes**

La [Loi du 6 mai 1982 définit les espaces maritimes](#) sur lesquels les Comores exercent leur souveraineté (eaux archipélagiques, mer territoriale, ZEE). Elle crée des lignes de base archipélagiques, mais sans en préciser les coordonnées. L'île de Mayotte n'est pas spécifiquement mentionnée mais l'archipel est considéré dans son ensemble.

Dans cette loi, la **ZEE comorienne** est « *délimitée d'un côté par la limite extérieure de la mer territoriale et de l'autre par une ligne dont chaque point est éloigné d'une distance de deux cent milles du point le plus proche de la ligne de base ou équidistant des lignes de base des côtes Comoriennes et de celles des côtes des pays étrangers qui leur font face sauf convention particulière* » (article 6).

De plus, le [Décret fixant la limite territoriale de l'Union des Comores du 13 août 2010](#) fixe les **coordonnées précises des lignes de base archipélagiques**, et **inclut explicitement l'île de Mayotte dans cette définition géographique**.

### III. Cadre juridique et éléments de pratique par catégories d'activités

#### A. Exploration/exploitation des ressources minérales

##### France

La zone maritime adjacente à Mayotte n'a jamais fait l'objet d'activités de recherche d'hydrocarbures. L'une des raisons résiderait dans la faible probabilité de découvrir dans ses sous-sols des ressources minérales<sup>10</sup>. L'absence d'études sismiques dans la zone est confirmée par les données du « [Minergies](#) », portail français d'accès aux données du sous-sol collectées auprès des opérateurs.

À cela s'ajoute l'adoption de la [loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures conventionnels et non conventionnels et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement](#). Celle-ci prévoit l'arrêt progressif de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures (article 2), en application de l'Accord de Paris sur le climat. Il n'y a donc *a priori* aucune raison pour que la France accorde à l'avenir un permis de recherche dans la ZEE adjacente à Mayotte<sup>11</sup>.

Au-delà des hydrocarbures, certaines études reprises par un rapport sénatorial datant de 2014 font état de la présence de gisements de nodules polymétalliques dans les zones adjacentes à plusieurs territoires français d'Outre-mer, notamment Mayotte. Ils seraient constitués d'amas sulfurés en fer, cuivre, mercure et zinc et leur teneur serait même supérieure à celles des mines exploitées à terre. Aurait également été relevée la présence d'encroûtements

---

<sup>10</sup> Voir par ex. B. Augé (IFRI), « [Le pétrole, ce rêve qui pourrait attiser les tensions entre les Comores et la France](#) », *LeMonde.fr*, 06.12.2018.

<sup>11</sup> Sur ce point, v. L. Kim, « [The End of Offshore Drilling in France](#) », ZOMAD, 02.09.2020.

cobaltifères riches en oxyde de fer et manganèse, associés à des éléments rares comme le titane, le lanthane ou le cérium<sup>12</sup>.

Aucune activité récente d'exploration ni d'exploitation n'a toutefois été recensée dans la zone adjacente à Mayotte.

## Comores

La **Loi n° 12-19/AU portant Code pétrolier** adoptée le 27 décembre 2012 a institué un Code pétrolier visant à « *promouvoir les opérations pétrolières sur l'ensemble du territoire de l'Union des Comores* » (art. 1<sup>er</sup>, §1) et fixer les modalités de prospection, de recherche et d'exploitation des hydrocarbures (art. 1<sup>er</sup>, §2). L'article 2, § 17 définit l'expression « *Territoire Comorien* » comme « *partie terrestre et maritime de l'Archipel des Comores reconnue par les Nations Unies et le droit international* ». Cette référence permet de considérer que du point de vue des autorités comoriennes, les dispositions du Code pétrolier sont censées être applicables, en principe, à Mayotte et ses eaux adjacentes.

Les sources officielles permettant d'établir quelles sont les activités d'exploration ou d'exploitation au large des Comores sont rares voire inexistantes. Le recensement des blocs d'exploration en mer attribués par les Comores apparaît néanmoins possible en recoupant diverses sources d'informations journalistiques ou émanant des entreprises pétrolières concernées.

Ainsi, depuis l'adoption en 2012 du Code pétrolier, l'Union des Comores a attribué six permis d'exploration situés à l'Ouest de l'île de Grande Comores, à l'entrée Nord du Canal du Mozambique. Les blocs 35, 36 et 37 ont été attribués à la compagnie britannique *Discover Exploration* en mars 2014, [selon un communiqué de l'entreprise](#) (incluant une carte de la zone et des blocs adjacents à l'Ouest). La zone couvre environ 18 000 km<sup>2</sup>. En novembre 2018, la société *Tullow* est devenue partenaire de *Discover Exploration* afin d'approfondir l'exploration des trois blocs<sup>13</sup>, apparemment très riches en gaz<sup>14</sup>.

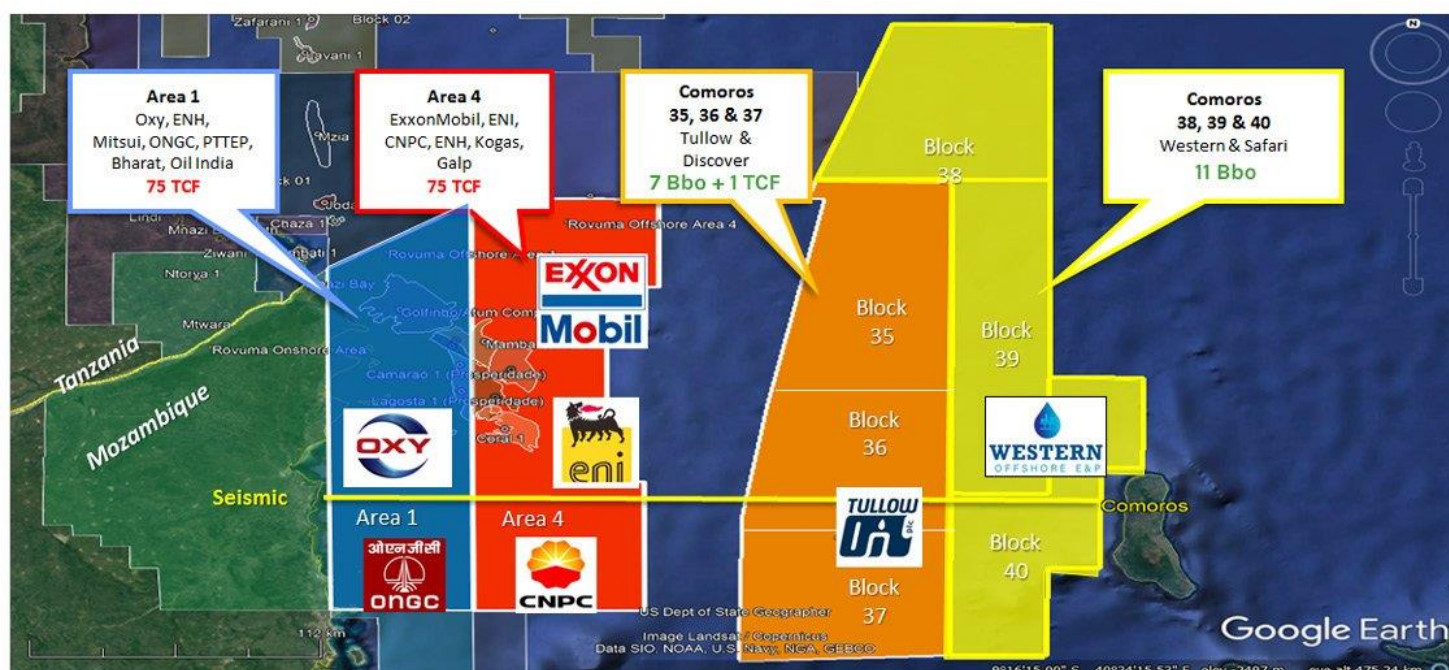
---

<sup>12</sup> Sénat, J.-E. Antoinette, J. Guerriau, R. Tuheiava, « [Zones économiques exclusives \(ZEE\) ultramarines : le moment de vérité](#) », Rapport d'information n° 430, 9 avril 2014, p. 110 et pp. 252-253.

<sup>13</sup> Voir le site de la compagnie : <https://www.tulloil.com/operations/new-ventures/comoros>.

<sup>14</sup> B. Augé, « [Le pétrole, ce rêve qui pourrait attiser les tensions entre les Comores et la France](#) », *Le Monde*, 06.12.2018. V. aussi, « [Dreams of Comoros Oil Boom Hang on Seismic Survey](#) », *France24*, 22.05.2019.

Trois autres blocs (38, 39 et 40) ont également été attribués en mars 2014 aux entreprises *Western Petroleum* et *Safari*, selon une étude réalisée par des membres de la première entreprise et publiée dans la revue *GeoExPro* en 2019 (voir la carte ci-dessous)<sup>15</sup>.



Carte proposée par la revue *GeoExPro* présentant les six blocs attribués par les Comores<sup>16</sup>

Du point de vue de la France, certaines sources officielles évoquent un **problème éventuel d’empiètement sur la ZEE française**. C’est notamment le cas d’un [rapport sénatorial publié le 9 avril 2014](#) consacré aux ZEE ultra-marines, selon lequel : « *le lancement, en cours, des opérations d’extraction de pétrole dans la ZEE comorienne risque fort de raviver les tensions avec ce pays. D’ailleurs, les trois premiers lots de prospection accordés par la République des Comores fin mars empiètent sur des eaux qui devraient en principe être incluses dans la ZEE de Mayotte !* » (p. 114). C’est également le cas dans une [question écrite adressée par le Sénateur de Mayotte au ministre de l’écologie, du développement durable et de l’énergie le 9 avril 2015](#). Selon le Sénateur : « *[e]n mars 2014, le parlement des Comores a autorisé la délivrance de permis d’exploration pétrolière sur une aire de 6 000 kilomètres carrés empiétant sur le périmètre théorique de la ZEE de Mayotte. Une telle décision pourrait*

<sup>15</sup> C. Cohen, S. Marshall, « [Comoros Islands: Multi-Billion Barrel Deepwater Hydrocarbon Potential](#) », *GeoExPro*, vol. 16, n° 5, 2019, pp. 70-73.

<sup>16</sup> C. Cohen, S. Marshall, « [Comoros Islands: Multi-Billion Barrel Deepwater Hydrocarbon Potential](#) », *GeoExPro*, vol. 16, n° 5, 2019, p. 71.

*constituer une perte nette de richesse pour le 101<sup>e</sup> département français. Par ailleurs, elle tend à renforcer les prétentions comoriennes sur cette île française ou tout au moins sur son espace maritime. Cette insécurité juridique est également de nature à décourager les investisseurs d'engager des projets dans cette zone ».*

Aucune des deux sources citées ne donne cependant de précision sur les permis concernés ni sur la zone faisant l'objet d'un tel « empiètement ». En outre, le Ministère des Outre-Mer a [répondu à cette question écrite](#) sans évoquer aucun empiètement et en renvoyant à l'enjeu plus général relatif aux délimitations maritimes dans la zone : « *la contestation par les Comores de la souveraineté de la France sur Mayotte, qui a été départementalisée en 2009, entraîne le blocage du dossier de la délimitation maritime entre la France et les Comores. Les Comores, également partie à la CNUDM, ont dans ce cadre entamé des procédures de délimitation de leurs espaces maritimes en 2010, ce qui a fait l'objet de notes de protestation de la France auprès de l'ONU. La France a de son côté, par décision du comité interministériel de la mer (CIMER) en date de juin 2011, mis en place un chantier de délimitation des eaux sous juridiction pour les rendre opposables aux États tiers et affirmer sa souveraineté. (...) La France a par ailleurs pris un décret n°1177 du 17 décembre 2013 fixant les lignes de bases droites et les lignes de fermeture des baies autour de Mayotte. La contestation par les Comores de la souveraineté de la France sur Mayotte et la ZEE qui l'entoure est un sujet très suivi par le Gouvernement français, qui met en œuvre les actions de nature à mettre un terme à ce différend ».*

## **B. Exploration/exploitation des ressources renouvelables**

### **Cadre juridique régional**

La France et les Comores sont membres de la **Commission des thons de l'océan Indien (CTOI)** et de la **Commission des pêches du Sud-Ouest de l'océan Indien (CPSOOI)**, organisations régionales dont le champ de compétence inclut les zones adjacentes à Mayotte. La première adopte des résolutions contraignantes ou des recommandations comportant des mesures techniques ou des objectifs de réduction des pêches pour certaines espèces spécifiques de thonidés en vue de reconstituer les stocks ([voir la liste ici](#)). Toutefois, elle n'adopte pas de quotas spécifiques par pays mais fixe régulièrement, en fonction des données qu'elle reçoit, des objectifs généraux de réduction en pourcentage des quantités pêchées calculés sur la base des années précédentes. La seconde, la Commission des pêches du Sud-Ouest de l'océan Indien, a pour mission de promouvoir l'exploitation durable des ressources marines dans la zone Sud-Ouest de l'océan Indien, en particulier dans le domaine



des pêcheries. Le Comité scientifique de l'organisation étudie les rapports transmis par les États membres et adoptent des recommandations<sup>17</sup>. L'organisation peut également adopter des directives (« *guidelines* ») non-contraignantes, par exemple [sur l'accès des pêcheries étrangères dans la région](#).

## France

- **Encadrement des activités de pêche**

**Mayotte ne fait pas partie du territoire de l'UE** ni de l'espace Schengen, mais fait partie des « *pays et territoires d'outre-mer auxquels s'appliquent les dispositions de la quatrième partie du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* » (**Annexe II du TFUE**)<sup>18</sup>. Cette partie précise aux articles 198 et suivants que les « *pays et territoires non européens entretenant avec le Danemark, la France, les Pays-Bas et le Royaume-Uni des relations particulières* », dont fait partie Mayotte, sont simplement associés à l'Union afin de promouvoir leur développement économique et social ainsi que l'établissement de relations économiques étroites entre eux et l'Union. Cette « association » concerne les échanges commerciaux, les investissements, ou encore la liberté de circulation, mais pas les activités de pêche. **Les compétences de l'UE en matière de pêche ne s'appliquent donc pas à cette collectivité territoriale d'outre-mer.**

En droit français, les activités de pêche à Mayotte sont régies par des dispositions spécifiques du Code rural et de la pêche maritime rassemblées aux Livres IX, Titres V, Chapitres 1 de chaque partie ([articles L951-1 à L951-10](#) pour la partie législative et [article R951-1 à R951-16](#) pour la partie réglementaire). La pêche dans les eaux adjacentes à Mayotte est en outre encadrée par l'[Arrêté préfectoral n°2018/DMSOI/601 du 28 juin 2018 portant réglementation de l'exercice de la pêche maritime dans les eaux du département de Mayotte](#). Ce dernier précise notamment les conditions d'attribution des permis de pêche ainsi que les espèces pouvant être pêchées. L'Arrêté produit en Annexe une carte de la zone permettant d'identifier grossièrement la mer territoriale et la ZEE françaises autour de Mayotte.

Selon une étude de l'IFREMER, il y aurait eu 148 navires de pêche en activité en 2018, pour une moyenne de capture d'un peu plus de 1000 tonnes sur l'année 2018<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> L'accès aux différents rapports est possible sur le [site de l'Organisation](#).

<sup>18</sup> Au même titre que la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et les TAAF.

<sup>19</sup> J. Weiss, J. Duchêne, S. Le Blond, M. Madi, S. Demanèche, P. Berthou, E. Le Roy, E. Leblond, « [Synthèse des pêcheries de Mayotte 2018](#) », Ifremer, avril 2019, 19 p.

## Comores

- ***Encadrement des activités de pêche***

La pêche constitue l'un des éléments principaux assurant la sécurité alimentaire de la population comorienne<sup>20</sup>. Elle demeure essentiellement artisanale et traditionnelle. La pêche dite « industrielle » ne concerne, depuis la suspension de l'accord de pêche avec l'Union européenne en 2018 (voir *infra*), que quelques navires des Seychelles. La flotte de pêche comorienne, quant à elle, comporterait environ 5000 embarcations de petite taille, dont une large partie demeure non motorisées. Quant aux infrastructures d'appui au secteur, elles ont été qualifiées de « quasi-inexistantes »<sup>21</sup>.

Le cadre légal des activités de pêche au Comores apparaît relativement embryonnaire. Il est constitué de la **loi n°07-011/AU portant Code des pêches et de l'aquaculture adoptée le 29 août 2007** et du **décret n°15 -050/PR datant de 2015 portant application de ladite loi** (les deux documents étant introuvables en ligne). Ce dernier traite notamment des plans d'aménagement des pêcheries, de l'immatriculation des navires et des embarcations de pêche locaux et des licences de pêche commerciale. Toutefois, les dispositions prévues ne sont pas totalement effectives dans la mesure où leur mise en œuvre nécessite d'approfondir un grand chantier d'immatriculation et de mise en conformité de la flotte comorienne. Plusieurs initiatives existent sur ce point<sup>22</sup>.

La pêche dans les eaux entourant les Comores est également règlementée par la [loi n°82-015 relative à l'activité des navires de pêche étrangers dans les zones maritimes comoriennes](#). L'article 2 de la loi précise qu'aucun navire étranger ne peut pêcher dans les eaux territoriales des Comores. Les articles 3 et 5 concernent la possibilité de pêcher dans la ZEE des Comores à la condition d'avoir préalablement obtenu une licence. Ces articles font référence à la loi sur la délimitation des zones maritimes comoriennes, ce qui laisse supposer qu'ils s'appliqueraient aux eaux entourant Mayotte, sans toutefois que cela apparaisse explicitement (sur la délimitation des zones comoriennes, voir *supra*).

- ***Remise en cause du partenariat UE-Comores dans le secteur de la pêche***

Les Comores sont régulièrement critiquées pour ne pas respecter leurs obligations internationales en matière de pêche illicite, non déclarée et non règlementée (pêche INN)<sup>23</sup>. À

---

<sup>20</sup> Voir par ex. la fiche pays proposée par [le site internet de la FAO](#).

<sup>21</sup> Direction générale des ressources halieutiques, « [Étude sur le secteur privé et les filières de la pêche – Rapport final \(juillet 2018\) – C. Breuil, Consultant SWIOFIsh1](#) », juillet 2018, pp. 17-20.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 36.

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 12 et 16-17.

cet égard, l'un des objectifs de l'**Accord de partenariat dans le secteur de la pêche entre l'Union européenne et les Comores**, entré en vigueur en mars 2008, était d'assurer la mise en œuvre des mesures de conservation et de gestion des ressources halieutiques tout en luttant contre la pêche INN.

Toutefois, l'UE a considéré que les Comores n'agissaient pas suffisamment en ce sens et a décidé de recourir à la procédure de dénonciation de l'Accord. Conformément à son article 12, celui-ci peut être dénoncé par l'une des parties en cas de circonstances graves telles que, entre autres, le non-respect des engagements souscrits en matière de lutte contre la pêche INN. Dans ce cas, la partie intéressée doit notifier à l'autre son intention de dénoncer l'accord au moins six mois avant le terme de la période initiale de sept ans ou de chaque période supplémentaire. C'est la procédure qui a été mise en œuvre par la **Décision (UE) 2018/757 du Conseil du 14 mai 2018**. Le Préambule de la décision souligne à ce titre que l'Union des Comores était informée depuis 2015 de la possibilité d'être recensées par la Commission européenne comme pays tiers non coopérant dans le cadre de la lutte contre la pêche INN en raison de divers éléments, notamment des preuves d'activités de pêche illicites par la flotte comorienne et le caractère inopérant du cadre juridique des capacités de contrôle comoriens. La dénonciation de l'Accord est devenue effective à compter du 3 janvier 2019.

## C. Activités de police et de surveillance des espaces

### France

La France assure la présence permanente de personnels militaires sur Mayotte. Cette présence relève des missions de souveraineté des **Forces armées dans la zone sud de l'Océan indien (FAZSOI)**, compétentes pour l'ensemble de l'océan Indien. La Marine nationale y est composée de : la base navale de Mayotte, dont la mission principale est d'assurer la permanence de la lutte contre l'immigration clandestine et qui assure le soutien des bâtiments affectés à Mayotte, constituant leur port d'attache ; deux vedettes côtières de surveillance maritime ; un intercepteur semi-rigide ; un chaland de transport matériel ; et un remorqueur pousseur de 10 tonnes. Leurs missions sont notamment des missions de souveraineté, de police des pêches, de lutte contre l'immigration clandestine, de recherche et sauvetage en mer, de lutte contre la piraterie et de surveillance des approches maritimes<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Voir la liste des missions attribuées aux Forces armées dans la zone sud de l'Océan indien et de leur composition sur le [site du Ministère des armées](#) (consultation le 3 février 2021).

L'un des principaux défis sécuritaires actuels concerne ainsi l'**immigration clandestine**. Chaque année, des milliers de comoriens tentent en effet de rejoindre Mayotte. Les forces basées à Mayotte appréhendent en moyenne 8000 migrants par an, principalement comoriens mais aussi malgaches ou d'Afrique du centre, dont certains sont dans une situation très précaire, et plus de 200 passeurs. La moitié des personnes sauvées serait récidivistes<sup>25</sup>. 60% de la population de l'île serait en fait en situation irrégulière. Le 13 août 2015, par exemple, la Marine nationale a intercepté une embarcation transportant 27 migrants. Il s'agissait de la 274<sup>ème</sup> interception de l'année, concernant plus de 6 300 migrants des Comores et de Madagascar. L'année d'avant, plus de 13 000 migrants étaient concernés<sup>26</sup>. La lutte contre l'immigration clandestine et la surveillance des espaces maritimes ont ainsi été renforcées dès 2015<sup>27</sup>, notamment avec la création en 2019 de l'**opération civilo-militaire Shikandra**, mais nécessiteraient actuellement un nouveau renforcement, malgré les moyens supplémentaires déployés<sup>28</sup>.

La **pêche illégale** est également l'une des préoccupations des forces françaises dans les eaux mahoraises, bien que cette problématique soit surtout associée aux îles Éparses voisines, Mayotte étant plus directement concernée par les questions d'immigration clandestine. Le Centre national de surveillance des pêches, mis en place par l'**arrêté du 17 avril 2012**, est compétent en la matière. Un rapport de l'Institut français de la mer explique, néanmoins, qu'« afin d'éviter les tensions, tant qu'ils pratiquent la pêche artisanale, les navires comoriens jetant leurs filets dans la ZEE mahoraise ne sont pas éconduits »<sup>29</sup>.

## Comores

Les Comores n'exercent semble-t-il pas d'activités de surveillance directement dans les eaux de Mayotte, puisque c'est à l'heure actuelle le droit français qui s'y applique (malgré les dispositions de la loi comorienne sur les activités de pêche des navires étrangers, voir *supra*, et certaines initiatives sur l'implication des garde-côtes comoriens dans la surveillance de

---

<sup>25</sup> [Stratégie nationale de sûreté des espaces maritimes](#), version révisée adoptée par le Premier Ministre le 10 décembre 2019, p. 32.

<sup>26</sup> « [Une embarcation transportant des migrants appréhendée à Mayotte](#) », *Le Marin*, 18 août 2015.

<sup>27</sup> Andry Rakotondravola, « [La France renforce la surveillance maritime dans l'océan Indien](#) », *Mayotte 1, France TV info*, 3 décembre 2015.

<sup>28</sup> Anne Perzo, « [Deux véhicules supplémentaires affectés à l'opération Shikandra](#) », *Le Journal de Mayotte*, 16 mars 2020 ; Anne Perzo, « [Des patrouilleurs maritimes pour les outre-mer... sauf à Mayotte](#) », *Le Journal de Mayotte*, 26 juin 2020.

<sup>29</sup> Institut français de la mer, Bernard Dujardin, [Les espaces maritimes français](#), décembre 2006, *La Revue Maritime*, n°477, p. 3.

l'immigration à proximité de Mayotte<sup>30</sup>). Néanmoins, on peut noter qu'un **programme régional de surveillance des pêches** a été mis en place dans le cadre de la Commission des thons de l'océan Indien, instaurant un centre de surveillance implanté à Moroni. Celui-ci assure des missions de suivi et d'encadrement des activités de pêches dans l'espace maritime de l'Union des Comores. Des campagnes d'immatriculation des embarcations motorisées sont organisées.

## D. Protection et gestion de l'environnement

### France

#### • *Création d'un parc naturel marin autour de Mayotte*

La zone maritime située autour de Mayotte est un parc naturel marin, conformément à **l'article L.334-3 du code de l'environnement créé par le décret présidentiel du 18 janvier 2010**. Il recouvre l'ensemble de la ZEE mahoraise. Il s'agit à l'heure actuelle de **la plus grande aire marine protégée française**.

Un plan de gestion a été adopté par le conseil de gestion du Parc naturel marin de Mayotte et le conseil d'administration de l'Agence des aires marines protégées respectivement le 14 décembre 2012 et 10 juillet 2013. Un tableau de bord est publié régulièrement afin de suivre les mesures adoptées.

**Au sein de ce parc naturel, certaines zones bénéficient d'une protection plus importante** avec une limitation renforcée de certaines activités (activités nautiques de loisirs, navigation, mouillage...). Ces cinq zones sont les suivantes :

- La partie marine de la zone de protection de la passe en S ;
- La zone de protection de N'gouja ;
- La réserve naturelle nationale de l'îlot M'bouzi (créé par le **Décret 2007-105 du 26 janvier 2007**) ;
- La zone de protection de la plage de Papani ;
- La zone de protection de Saziley.

Le parc naturel marin met en œuvre un plan de gestion spécifique et publie des **rappports d'activité annuels**.

---

<sup>30</sup> « L'Union des Comores veut assurer sa propre sécurité maritime », *RFI*, 22 octobre 2012.

---

## Comores

Le parc marin de Mohéli, créé le 19 avril 2001, constitue la première aire marine protégée des Comores et s'étend sur 404 km<sup>2</sup>. Il a été créé conformément à la **loi Cadre relative à l'environnement** n°94-018 du 22 juin 1994 – dont l'article 46 prévoit la possibilité de classer une partie du territoire national en parc national ou réserve naturelle, par le décret n°01053/CE du chef de l'état de l'Union des Comores. Le parc comporte des réserves marines, qui bénéficient d'une plus grande protection, et une zone périphérique constituée par la partie terrestre du territoire administratif des communes du parc. Il se situe au large de l'île de Mohéli et n'empiète pas sur la zone maritime de Mayotte.

D'autres zones protégées ont été désignées au large de chaque île, mais pas de l'île de Mayotte. Il s'agit du parc marin des Coelacanthes, au sud-ouest de la Grande Comore<sup>31</sup>, de la zone marine de Ndrudé et de l'île aux tortues sur la même île, ou encore de la zone marine de Bimbini au large de l'île à l'ouest de l'île d'Anjouan. Aucune de ces zones n'empiète sur la zone maritime qui entoure Mayotte.

---

<sup>31</sup> Voir le [Plan d'Aménagement et de Gestion du Parc National Coelacanthé 2017-2021](#), Parcs nationaux des Comores, 2017, 134 p. La délimitation et les différents zonages du Parc sont précisés dans ce document, pp. 84 et suiv.