

N° 611

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 mai 2025

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi
de **programmation** pour la **refondation de Mayotte** (procédure accélérée),*

Par Mme Micheline JACQUES,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Dominique Estrosi Sassone, *présidente* ; MM. Alain Chatillon, Daniel Gremillet, Mme Viviane Artigalas, MM. Franck Montaugé, Franck Menonville, Bernard Buis, Fabien Gay, Pierre Médevielle, Mme Antoinette Guhl, M. Philippe Grosvalet, *vice-présidents* ; MM. Laurent Duplomb, Daniel Laurent, Mme Sylviane Noël, M. Rémi Cardon, Mme Anne-Catherine Loisier, *secrétaires* ; Mme Martine Berthet, MM. Yves Bleunven, Michel Bonnus, Denis Bouad, Jean-Marc Boyer, Jean-Luc Brault, Frédéric Buval, Henri Cabanel, Alain Cadec, Guislain Cambier, Mme Anne Chain-Larché, MM. Patrick Chaize, Patrick Chauvet, Pierre Cuypers, Éric Dumoulin, Daniel Fargeot, Gilbert Favreau, Mmes Amel Gacquerre, Marie-Lise Housseau, Brigitte Hybert, Annick Jacquemet, Micheline Jacques, MM. Yannick Jadot, Gérard Lahellec, Vincent Louault, Mme Marianne Margaté, MM. Serge Mérillou, Jean-Jacques Michau, Sébastien Pla, Christian Redon-Sarrazay, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Sénat : 544, 609 et 610 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'ARTICLE 10 : FACILITER LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INFORMEL	5
A. L'HABITAT INFORMEL, UN FLÉAU EN EXPANSION À MAYOTTE	5
B. RÉSORBER LES BIDONVILLES : UN OBJECTIF QUI NÉCESSITE LA MOBILISATION DE TOUTES LES POLITIQUES PUBLIQUES À MAYOTTE	6
II. L'ARTICLE 23 : METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE DE LA VILLE SUR L'INTÉGRALITÉ DU TERRITOIRE DE MAYOTTE	8
A. UNE RÉVISION DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA VILLE À MAYOTTE ANTÉRIEURE AU PASSAGE DU CYCLONE CHIDO.....	8
B. LE CLASSEMENT DE L'INTÉGRALITÉ DE MAYOTTE EN QPV : UNE MESURE DÉROGATOIRE JUSTIFIÉE PAR LA GRAVITÉ DE LA SITUATION.....	8
III. L'ARTICLE 24 : PERMETTRE L'ÉMERGENCE D'UNE FILIÈRE PÊCHE ORGANISÉE	9
A. UNE INSUFFISANTE STRUCTURATION DE LA FILIÈRE PÊCHE CONDUISANT À SON INTÉGRATION DANS LE PÉRIMÈTRE D'UNE CHAMBRE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE	9
B. METTRE EN PLACE LES CONDITIONS NÉCESSAIRES À LA STRUCTURATION DE LA FILIÈRE : UNE MESURE CONSUELLE MAIS NÉCESSITANT UN SOUTIEN CONSTANT DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS.....	9
EXAMEN DES ARTICLES	11
• <i>Article 10</i> Facilitation des opérations de résorption de l'habitat informel.....	11
• <i>Article 23</i> Classement de tout le territoire de Mayotte comme quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).....	24
• <i>Article 24</i> Extensions des possibilités de délégation par la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte de ses compétences relatives à la pêche et la conchyliculture	29
EXAMEN EN COMMISSION.....	37
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT	47
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	49
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	51

DÉPLACEMENT À MAYOTTE53

LA LOI EN CONSTRUCTION57

L'ESSENTIEL

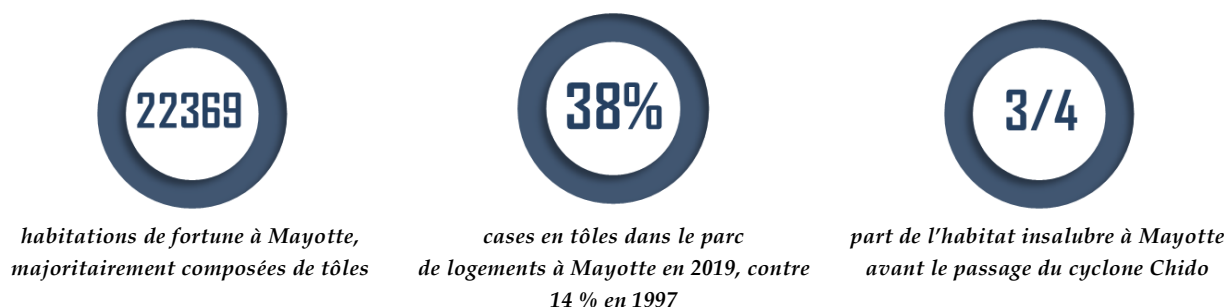
Réunie le 13 mai 2025, la commission des affaires économiques a adopté les articles 10, 23 et 24 du projet de loi, pour lesquels elle a reçu délégation au fond de la commission des lois. Elle a adopté quatre amendements proposés par le rapporteur, Micheline Jacques.

À l'article 10, la commission a circonscrit dans le temps et conditionné l'absence possible de relogement ou d'hébergement des personnes évacuées à la prise en compte du contexte local, tout en encadrant davantage l'exercice du recours juridictionnel suspensif afin d'accélérer la mise en œuvre des opérations de résorption des bidonvilles. À l'article 23, relatif à la politique de la ville, la commission a inscrit dans la loi l'échéance de la mesure dérogatoire de classement de chaque commune de Mayotte en QPV, au 1^{er} janvier 2030.

I. L'ARTICLE 10 : FACILITER LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INFORMEL

A. L'HABITAT INFORMEL, UN FLÉAU EN EXPANSION À MAYOTTE

Mayotte est confrontée à une expansion de l'habitat informel, dans un contexte migratoire sans comparaison avec l'Hexagone et les autres territoires ultramarins.



La population y vit dans des conditions extrêmement précaires en termes de **santé et de salubrité** mais aussi d'**exposition aux risques naturels** – ces constructions étant souvent sans fondation, sur des terrains non constructibles soumis à risques naturels. **Alors que cet habitat informel avait été massivement détruit par le cyclone Chido, la quasi-totalité a été reconstruite aujourd'hui.**

Les outils de résorption des bidonvilles demeurent insuffisants pour résorber ce phénomène endémique d'habitat informel.

Le déficit structurel du parc d'hébergement rend **matériellement impossible** pour le préfet de proposer un hébergement ou un relogement aux personnes à évacuer : le parc d'hébergement d'urgence est en suroccupation chronique et la mobilisation de places d'hébergement dès la prise de l'arrêté d'évacuation ou de démolition engendre un phénomène non-désiré de **vacances**. En outre, les moyens de l'État à Mayotte, déjà en tension, ont été mis à rude épreuve par le cyclone Chido.



places d'hébergement
à Mayotte au 31 mars 2025



taux d'occupation du parc
d'hébergement d'urgence à
Mayotte



opérations d'évacuation
menées en 2023 et 2024
(source :Dihal)



ménages concernés, soit
environ 3 000 personnes
(source :Dihal)

Bien que les opérations de résorption des bidonvilles aient augmenté récemment, celles-ci restent très limitées face à l'ampleur du phénomène.

Ces chiffres, à mettre en balance avec l'estimation de **100 000 personnes** vivant dans les bidonvilles avant le passage du cyclone Chido en décembre 2024, témoignent d'une **insuffisance notoire** des moyens de l'État vis-à-vis de ce phénomène.

B. RÉSORBER LES BIDONVILLES : UN OBJECTIF QUI NÉCESSITE LA MOBILISATION DE TOUTES LES POLITIQUES PUBLIQUES À MAYOTTE

L'article 10 vise à faciliter les opérations de résorption de l'habitat informel à Mayotte en :

- ✓ **réduisant le délai d'exécution volontaire de l'ordre d'évacuation des bidonvilles, d'un mois à quinze jours ;**
- ✓ **assouplissant fortement l'obligation préalable pour le préfet de proposer un relogement ou un hébergement d'urgence ;**
- ✓ **élargissant au-delà des officiers de police judiciaire le champ des agents pouvant constater l'installation sans droit ni titre en vue d'une opération de « flagrance ».**

La commission salue ces assouplissements qu'elle estime nécessaires pour endiguer le fléau de l'habitat informel à Mayotte. Elle a adopté deux ajustements significatifs :

- ⇒ Constatant que le Gouvernement n'avait pas tenu compte de l'avis du Conseil d'État sur la nécessité de mieux encadrer l'absence possible de proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence pour garantir la constitutionnalité de la mesure, elle a souhaité **sécuriser**

juridiquement le dispositif. Elle a adopté un amendement du rapporteur visant à faire de cette disposition une **mesure d'exception**, justifiée par les **circonstances locales et circonscrite dans le temps** – en l'occurrence, à une durée de 10 ans à compter du passage du cyclone Chido.

- ⇒ Par un amendement du rapporteur, elle a prévu que **seul l'exercice d'un référé-liberté suspend les délais d'exécution d'office**, ce qui permet d'accélérer la mise en œuvre des opérations de résorption sans pour autant priver les intéressés d'une voie de recours effective : le référé-liberté permet d'obtenir du juge, **dans un délai de quarante-huit heures**, le prononcé de toute mesure nécessaire à la sauvegarde d'une liberté fondamentale.

Malgré ces avancées, la commission souligne qu'une approche systémique est indispensable si on ne veut pas poser un pansement sur une plaie ouverte.

L'habitat informel est à l'origine de **graves troubles à l'ordre public**. Il est en outre accentué **par l'immigration illégale**. À ce titre, la lutte contre le phénomène ne peut s'affranchir d'un **renforcement des effectifs de sécurité** sur l'archipel.

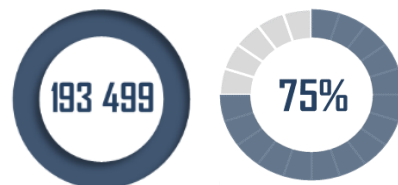
Les efforts en faveur de la **construction de logements, freinés par les poches d'habitat informel**, doivent être intensifiés. L'objectif de construire **24 000 logements** en 10 ans ne pourra être réalisé sans lever **les freins à la construction**, largement mis en évidence par la commission lors de l'examen du projet de loi d'urgence pour Mayotte : accès au foncier, coût et disponibilité des matériaux, capacités d'ingénierie des acteurs, prise en compte des caractéristiques sismiques et naturels, etc.

La feuille de route « Du bidonville au logement » devra être dotée de moyens financiers et humains suffisants. Pour faciliter le recrutement de profils compétents et répondre aux difficultés des services de l'État, la commission estime indispensables les efforts en faveur de **l'attractivité de l'emploi public** à Mayotte portés par l'article 28 du présent projet de loi.

II. L'ARTICLE 23 : METTRE EN ŒUVRE LA POLITIQUE DE LA VILLE SUR L'INTÉGRALITÉ DU TERRITOIRE DE MAYOTTE

A. UNE RÉVISION DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA VILLE À MAYOTTE ANTÉRIEURE AU PASSAGE DU CYCLONE CHIDO

Depuis le 1^{er} janvier 2025, Mayotte compte **42 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)** situés dans 15 communes. Cela fait de Mayotte, par ailleurs département le plus pauvre de France, **le département le plus concerné par la politique de la ville.**



personnes résidant dans les QPV à Mayotte soit les trois quarts de la population de l'archipel

Cette révision ayant été entamée antérieurement au cyclone Chido, les critères de délimitation des QPV n'ont pas pris en compte ses conséquences dramatiques sur les infrastructures, l'habitat et *a fortiori*, l'activité économique et les populations à Mayotte. Le sud de Grande-Terre, actuellement non zoné en QPV, a été très touché par le cyclone et par les inondations liées à la tempête Dikeledi.

B. LE CLASSEMENT DE L'INTÉGRALITÉ DE MAYOTTE EN QPV : UNE MESURE DÉROGATOIRE JUSTIFIÉE PAR LA GRAVITÉ DE LA SITUATION

L'article 23 du projet de loi prévoit que jusqu'à la prochaine actualisation des contrats de ville, chaque commune de Mayotte est considérée comme un QPV. La commission accueille favorablement cette **mesure dérogatoire et temporaire** compte tenu du caractère dramatique de la situation économique et sociale à Mayotte. La commission alerte néanmoins :

- ✓ sur les **effets probablement limités de la mesure**, 75 % de la population de Mayotte étant déjà située dans un QPV. Si l'extension des dispositifs adossés au zonage QPV comme l'exonération de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) est bienvenue, l'essentiel du soutien à l'activité économique est porté par l'adaptation à Mayotte de la zone franche d'activité nouvelle génération (ZFANG), prévue par l'article 22 du présent projet de loi ;
- ✓ sur les **éventuels effets de bord du dispositif sur le logement social** compte tenu d'impératifs de mixité sociale qui sont justifiés dans l'Hexagone mais le sont beaucoup moins à Mayotte : sur ce sujet, qui ne relève pas du niveau législatif, la commission appelle le Gouvernement à mettre en œuvre des dérogations spécifiques ;
- ✓ sur le **financement de la politique de la ville à Mayotte**, au-delà de la somme d'un million d'euros de crédits annoncée par le Gouvernement ;

- ✓ sur le **pilotage des contrats de ville**, sur lesquels repose le succès de la politique de la ville : **il est indispensable que ceux-ci soient signés d'ici le 31 décembre 2025.**

La commission a adopté l'article modifié par un amendement du rapporteur visant à inscrire la date d'échéance du **1^{er} janvier 2030** dans la loi.

III. L'ARTICLE 24 : PERMETTRE L'ÉMERGENCE D'UNE FILIÈRE PÊCHE ORGANISÉE

A. UNE INSUFFISANTE STRUCTURATION DE LA FILIÈRE PÊCHE CONDUISANT À SON INTÉGRATION DANS LE PÉRIMÈTRE D'UNE CHAMBRE DE L'AGRICULTURE, DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE

En dépit du potentiel halieutique de l'archipel, **la filière pêche demeure très peu structurée à Mayotte** et souvent tournée, comme l'agriculture, vers l'autoconsommation. En raison de la difficulté d'assurer la mise aux normes des embarcations, les professionnels font état d'un **rétrécissement de la flotte**. Le métier lui-même fait face à un **déficit d'attractivité**, alors même que l'accès aux formations obligatoires pour les pêcheurs déjà en activité demeure difficile. Les **filières aquacoles et conchylicoles** sont quant à elles quasi-inexistantes.

Conséquence de ce déficit de structuration, **Mayotte ne dispose pas de comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM)** capable de représenter les intérêts de la profession. Dans ces conditions, **la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (Capam) assure cette représentation.**

Cette situation demeure insatisfaisante, le collège des pêcheurs étant minoritaire au sein d'une chambre dont la vocation première est de représenter les intérêts du monde agricole.

B. METTRE EN PLACE LES CONDITIONS NÉCESSAIRES À LA STRUCTURATION DE LA FILIÈRE : UNE MESURE CONSUELLE MAIS NÉCESSITANT UN SOUTIEN CONSTANT DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS

L'article 24 vise à étendre la possibilité, déjà existante mais limitée, pour la Capam, de déléguer ses missions en matière de pêche et de conchyliculture. L'objectif, poursuivi depuis de nombreuses années par la profession et les pouvoirs publics, est de déléguer ces missions à une **association préfiguratrice d'un CRPMEM**. Cette association serait l'étape intermédiaire permettant à la filière d'atteindre un niveau de structuration suffisant pour envisager, à horizon 2027, la création d'un CRPMEM.

La commission des affaires économiques et son rapporteur soutiennent cette mesure consensuelle et demandée par les acteurs sur le

terrain. Toutefois, comme l'expérience l'a montré, permettre juridiquement cette délégation de compétences ne saurait être suffisant. **Un soutien fort de l'ensemble des parties prenantes est indispensable,** et en particulier un soutien de l'État dans l'accompagnement à la structuration de la filière.

La commission note, en outre, que **cette disposition laisse en suspens la réforme de la Capam,** corolaire de l'émergence d'un CRPMEM, et devant lui permettre de devenir une chambre d'agriculture de droit commun **recentrée sur sa vocation agricole.**

EXAMEN DES ARTICLES

Article 10

Facilitation des opérations de résorption de l'habitat informel

Cet article vise à faciliter les opérations de résorption de l'habitat informel en proposant une application particulière à Mayotte du dispositif actuellement prévu par l'article 11-1 de la loi dite « Letchimy » de 2011.

Il s'agit :

- de réduire le délai d'exécution volontaire de l'ordre d'évacuation de bidonvilles en raison de risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques, d'un mois à quinze jours ;

- dans le même cas, de lever l'obligation préalable pour l'État de proposer un relogement ou un hébergement d'urgence ;

- d'élargir, au-delà des seuls officiers de police judiciaire, le champ des agents pouvant constater l'installation sans droit ni titre en vue de préparer une opération de « flagrance » ;

- de porter de quatre-vingt-seize heures à sept jours le délai de « flagrance » durant lequel la construction d'un local ou d'une installation sans droit ni titre peut être constatée dans un secteur d'habitat informel ;

- de prévoir le cas dans lequel les locaux qu'il est ordonné de démolir dans le cadre d'un arrêté de « flagrance » sont occupés, en fixant à quinze jours leur délai d'évacuation.

La commission partage l'objectif poursuivi par le Gouvernement. Elle a souhaité enrichir et sécuriser juridiquement le dispositif proposé, en adoptant trois amendements proposés par le rapporteur :

- un amendement rédactionnel ;

- un amendement visant à circonscrire dans le temps et conditionner à la prise en compte des circonstances locales la possibilité de ne pas proposer de relogement ou d'hébergement d'urgence aux personnes à évacuer ;

- un amendement visant à encadrer davantage l'exercice du recours juridictionnel suspensif afin d'accélérer l'exécution des opérations de résorption.

La commission a proposé à la commission des lois d'adopter l'article 10 ainsi modifié.

I. La situation actuelle – L’habitat informel à Mayotte est un phénomène complexe et systémique que l’État peine à résorber avec les outils juridiques existants

A. L’habitat informel, toujours en expansion à Mayotte, pose de graves difficultés d’ordres sanitaire, sécuritaire, environnemental et d’aménagement

Mayotte est confrontée à une expansion de l’habitat informel, dans un contexte migratoire sans comparaison avec l’Hexagone et les autres territoires ultramarins. Selon l’Insee en 2019, les cases en tôle représentaient 38 % du parc de logements et logeraient deux tiers des étrangers à Mayotte. Ces constructions sont en forte expansion : elles ne représentaient que 14 % du parc en 1997. En 2022, Mayotte comptait 22 369 habitations de fortune, majoritairement composées de tôles tandis qu’environ 100 000 personnes vivaient dans les bidonvilles avant le passage du cyclone Chido en décembre 2024.

La population de cet habitat informel vit dans des conditions extrêmement précaires en termes de santé et de salubrité. D’après la mission interministérielle d’évaluation des dommages et des besoins suite aux dégâts causés par le cyclone Chido, les trois quarts de l’habitat avant le cyclone étaient insalubres. D’après l’Insee, en 2019, 29 % de la population à Mayotte étaient privés d’accès à l’eau courante. L’absence d’infrastructures d’assainissement a des conséquences sanitaires alarmantes pour la population : selon l’ARS, les épidémies de choléra, typhoïde, hépatite A et poliomyélite liées aux conditions d’habitation sont sources de 10 % des passages aux urgences du centre hospitalier de Mayotte.

L’habitat informel expose également les habitants à des risques naturels et renforce la vulnérabilité de l’archipel. Les logements qui ne sont pas construits « en dur » à Mayotte le sont majoritairement sans fondation, après un terrassement sommaire et avec des matériaux légers de mauvaise qualité, sur des terrains non constructibles, non viabilisés, soumis à des risques naturels¹ et souvent à forte pente. L’ARS indique que 90 % de l’habitat à Mayotte se situe en zone à risque, dont la moitié en secteur d’aléa fort. Or, ces constructions précaires sont particulièrement vulnérables aux risques naturels - mouvements de terrain, sismicité, submersion, inondations, recul du trait de côte, etc. L’absence d’assainissement en raison de l’habitat informel participe en outre de la dégradation environnementale des écosystèmes fluviaux et du lagon, par l’arrivée d’eau polluée *via* les phénomènes de ruissellement ou de déversement qui altèrent la qualité de l’eau et exacerbent la vulnérabilité de l’île aux pathologies hydriques et aux pollutions diffuses, en particulier des zones naturelles sensibles telles que les mangroves ou le récif corallien.

¹ Source : SITADEL

L’habitat informel est également à l’origine de graves troubles à l’ordre public tels que des rixes voire des drames humains, qui justifient d’autant plus la nécessité d’enrayer ce phénomène.

Enfin, l’habitat informel freine les politiques foncières en neutralisant les terrains potentiellement constructibles. Cela entraîne un cercle vicieux : la prolifération de l’habitat informel est aggravée par la pénurie de logements abordables, tandis que la production de ces derniers est à son tour entravée par la présence de poches d’habitat informel sur les terrains.

Cet habitat informel, massivement détruit par le passage du cyclone Chido, a été quasiment intégralement reconstruit. Selon la mission interministérielle précitée, les habitats précaires ont été sévèrement touchés de même que ceux en tôles et les toitures en dur avec des destructions complètes tandis que selon la préfecture, les plus de 90 % des habitats informels détruits par le cyclone ont été quasi intégralement reconstruits.

B. Des outils spécifiques de résorption des bidonvilles ont été introduits et renforcés depuis 2011

1. La loi dite « Letchimy » a adapté les outils de police administrative aux spécificités ultramarines et introduit une définition de l’habitat informel

Le droit commun de la protection de la propriété privée permet à tout propriétaire d’agir devant les juridictions judiciaires en expulsion des occupants irréguliers de son immeuble¹. Le préfet de département et le maire disposent en outre de prérogatives de police administrative leur permettant de prendre un arrêté de mise en sécurité ou de traitement de l’insalubrité d’un immeuble, local ou installation².

Dès 2009, le rapport d’une mission³ menée par Serge Letchimy constate que les modes de résorption de l’habitat indigne sont peu adaptés aux réalités ultramarines. La loi dite « Letchimy »⁴ de 2011 en a tiré certaines conséquences, notamment en tenant compte, dans les arrêtés de traitement de l’insalubrité et de péril, de la dissociation entre la propriété du terrain et celle du bâti édifié dessus, particulièrement fréquente dans les territoires ultramarins. Son article 7 a en outre défini l’habitat informel et introduit un repérage de l’habitat indigne au sein des plans départementaux d’action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

¹ Articles L. 411-1 à L. 451-1 du code des procédures civiles d’exécution.

² Articles L. 511-1 à L. 511-22 du code de la construction et de l’habitation.

³ « L’habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d’outre-mer : un défi à relever », septembre 2009.

⁴ Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d’habitat informel et à la lutte contre l’habitat indigne dans les départements et régions d’outre-mer.

2. La loi dite « Élan » a introduit deux dispositifs spécifiques à Mayotte et à la Guyane pour tenir compte du développement de l'habitat informel dans ces territoires

Dès 2018, le Gouvernement constate que les outils introduits par la loi de 2011 ne sont pas suffisants : s'ils sont adaptés pour résorber les poches d'habitat informel *résiduel* aux Antilles ou à La Réunion, ils ne le sont pas pour enrayer la prolifération des bidonvilles à Mayotte ou en Guyane.

L'article 197 de la loi dite « Élan »¹ a donc introduit un cadre spécifique d'intervention administrative visant à permettre, spécifiquement en Guyane et à Mayotte, une action renforcée du préfet en matière d'évacuation et de démolition des bidonvilles.

Il s'agit d'un régime de police administrative dérogatoire reposant sur deux outils² : l'un visant à évacuer les habitants et démolir les constructions dans les zones préexistantes de *bangas* insalubres ou dangereux ; l'autre visant à démolir les locaux ou installations édifiés sans droit ni titre dès leur construction, afin de limiter l'expansion de l'habitat informel.

Le premier outil, prévu par le I de l'article 11-1 de la loi dite « Letchimy », est utilisable lorsque les constructions sont édifiées sans droit ni titre et constituent un habitat informel au sens de la définition introduites par la loi de 2011, forment un ensemble homogène sur un ou plusieurs terrains d'assiette et présentent des **risques graves** pour la sécurité, la tranquillité ou la salubrité publiques.

Dans ce cas, le préfet peut, par arrêté, ordonner aux occupants d'évacuer les lieux et aux propriétaires de procéder ensuite à leur démolition. L'arrêté du préfet doit être accompagné d'un rapport motivé établi par les services chargés de l'hygiène et de la sécurité placés sous son autorité, ainsi que d'une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence adaptée à chaque occupant. Il précise en outre le délai accordé pour évacuer et démolir les locaux, qui ne peut être inférieur à un mois.

Contrairement au cadre issu de la loi de 2011, ne sont requis ni l'existence d'un projet d'aménagement et d'assainissement, ni l'avis du CODERST ni, enfin et surtout, l'ordonnance du juge des référés pour l'exécution d'office.

Le second outil introduit au II de l'article 11-1 de la loi dite « Letchimy », est une procédure plus courte, dite de « **flagrance** », permettant au préfet d'interrompre les travaux de construction d'un habitat informel - encore inoccupé - en ordonnant sa démolition. Lorsqu'un officier de police judiciaire constate qu'un local ou qu'une installation est *en cours d'édification* sans droit ni titre dans un secteur d'habitat informel, le préfet

¹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

² Prévus par l'article 11-1 de la loi dite « Letchimy ».

peut, par arrêté, ordonner au propriétaire de procéder à sa démolition dans un délai de 24 heures à compter de la notification de l'acte.

Dans les deux cas, les ordres d'évacuation et de démolition ne peuvent faire l'objet d'une exécution d'office ni avant l'expiration des délais accordés pour y procéder volontairement ni avant que le tribunal administratif n'ait statué, s'il a été saisi d'un recours en référé par le propriétaire ou l'occupant dans le délai d'exécution volontaire d'un mois.

3. La loi « Habitat dégradé » a étendu le « délai de flagrance »

En 2023, selon la préfecture de Mayotte, seules 37 démolitions avaient été effectuées sur le fondement du II de l'article 11-1 de la loi de 2011, en raison de contournements de la loi qui ont rapidement été mis en place : les constructions avaient principalement lieu en toute fin de semaine et le week-end, au moment où la surveillance des services de police était moindre, voire quasi-absente, rendant inopérant le « délai de flagrance » de 24 heures.

Afin de pallier ces contournements, l'article 15 de la loi dite « Habitat dégradé »¹ a remplacé ce délai de flagrance, applicable aux constructions « *en cours d'édification* », par un délai de 96 heures à compter de l'édification d'une installation.

C. Ces dispositifs demeurent insuffisants pour résorber ce phénomène endémique d'habitat informel

La faiblesse des moyens des services de l'État (1) conjuguée à une offre de logements et d'hébergements d'urgence structurellement déficitaire (2) limitent la capacité à enrayer la prolifération de l'habitat informel (3).

1. Les moyens de l'État à Mayotte, déjà en tension, ont été mis à rude épreuve par le cyclone Chido

Une évaluation conduite en 2022 par la DGOM sur la mise en œuvre de la loi dite « Letchimy » a souligné plusieurs difficultés d'application : méconnaissance du corpus législatif et réglementaire existant malgré les formations et guides développés, déficit d'ingénierie et de moyens notamment en raison de difficultés de recrutement de profils compétents, faible application des pouvoirs de police de l'urbanisme ou de mise en sécurité par les élus, moyens limités des agences régionales de santé (ARS) sur l'insalubrité.

Selon la direction générale des outre-mer, un effort de recrutement de profils spécialisés a été mené depuis 2021, avec notamment la mise en place d'une « *task force* » constituée d'une équipe rapprochée d'agents de l'État, du secteur parapublic (comme Électricité de Mayotte ou la Société mahoraise des eaux), des partenaires associatifs et d'entreprises du bâtiment œuvrant à l'identification des zones faisant l'objet d'un périmètre d'évacuation et de

¹ Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement.

démolitions. En 2023, la réserve sanitaire de l'ARS a également été mobilisée pour accompagner la lutte contre l'habitat informel à la rédaction de rapports d'insalubrité annexés aux arrêtés préfectoraux.

Néanmoins, le cyclone Chido et la tempête Dikeledi qui l'a suivi ont fortement mis à l'épreuve les services de l'État et des collectivités depuis décembre 2024.

La direction générale des outre-mer a indiqué au rapporteur que la méconnaissance par les agents et les élus des outils juridiques à leur disposition et les difficultés à recruter des profils compétents demeurent des obstacles à la pleine mise en œuvre de la loi dite « Letchimy ».

2. L'offre de logements et d'hébergement d'urgence est en outre en déficit structurel à Mayotte.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, le parc social avant le cyclone Chido se composait de 962 logements locatifs « très » sociaux (équivalent PLAI), 363 logements locatifs sociaux (équivalent « PLUS »), 25 logements financés par le prêt locatif social et 1 467 autres logements appartenant à des bailleurs sociaux.

S'agissant du parc d'hébergement d'urgence, la délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) estime qu'il comptait 1 241 places au 31 mars 2025. Malgré une augmentation de 756 % entre décembre 2017 et décembre 2024, faisant de Mayotte le département connaissant la plus forte progression sur le territoire national, le taux d'occupation de ce parc est de 130 % en 2023.

À la suite du cyclone Chido, un dispositif d'accueil provisoire sous tentes a été mis en place et financé par l'État avec une capacité prévue de 1 000 places. Entre janvier et février 2025, 400 places ont été créées sur un site situé à proximité du village Étape Fulera géré par Coallia. À ce jour, environ 100 personnes y sont encore hébergées.

3. Des opérations importantes de résorption de l'habitat informel ont eu lieu mais restent limitées face à l'ampleur du phénomène

Selon les données remontées par la préfecture de Mayotte, la quasi-totalité des opérations de résorption de l'habitat informel sont prises sur le fondement du I de l'article 11-1 de la loi dite « Letchimy » (évacuation en raison de risques sanitaires, liés à la sécurité ou à la tranquillité publiques).

En 2023, 11 opérations ont été réalisées pour 701 constructions démolies et 512 occupants hébergés. En 2024, 8 opérations ont été réalisées pour 902 constructions démolies et 184 occupants hébergés, des chiffres qu'il convient de mettre au regard des 100 000 personnes qui vivaient dans un habitat informel avant le cyclone Chido.

Selon la Dihal, ces opérations ont concerné 629 ménages en 2023 et 2024, soit environ 3 000 personnes.

Ces arrêtés d'évacuation sont généralement justifiés par un projet d'aménagement collectif sur les emprises concernées, par des troubles à l'ordre public ou des foyers de délinquance ou par des risques pour les personnes liés à la dangerosité du site.

Sur le fondement du II de l'article 11-1 de la loi dite « Letchimy » (« flagrance »), davantage d'arrêtés ont été pris mais ils concernent un nombre bien plus restreint de personnes. Une dizaine d'opérations ont été conduites en 2023 contre une cinquantaine en 2024. Depuis le début 2025, 8 arrêtés préfectoraux ont été pris au titre du II de l'article 11-1 de la loi dite « Letchimy », soit environ **30 constructions démantelées**.

II. Le dispositif envisagé – des assouplissements visant à faciliter les opérations de résorption de l'habitat informel à Mayotte

Cet article prévoit une application particulière à Mayotte des outils prévus à l'article 11-1 de la loi dite « Letchimy » - article actuellement applicable à Mayotte et en Guyane.

Il serait donc créé un nouvel article 11-2 applicable seulement à Mayotte tandis que l'article 11-1 serait réservé à la Guyane. Par rapport à l'actuel article 11-1 de la loi, cet article :

- **lève l'obligation préalable pour le préfet d'annexer une proposition de relogement ou d'hébergement d'urgence** à l'arrêté d'évacuation et de démolition, au regard de l'insuffisance de l'hébergement disponible sur le territoire de Mayotte. La rédaction proposée par le Gouvernement indique que l'arrêté d'évacuation précise, « *le cas échéant, des propositions de relogement ou d'hébergement d'urgence* » ;

- **réduit le délai d'exécution volontaire de l'arrêté d'évacuation, d'un mois à quinze jours ;**

- **porte de 96 heures à sept jours (168 heures) le délai de flagrance** durant lequel il peut être constaté par procès-verbal qu'un local ou une installation a été construit sans droit ni titre dans un secteur d'habitat informel ;

- **élargit le champ des agents en capacité de dresser les procès-verbaux de constats d'édification** des installations sans droit ni titre, en l'étendant, outre les officiers de police judiciaire (qui sont les 17 maires des communes de Mayotte et leurs adjoints¹ ainsi que les agents de la police nationale ou de la gendarmerie ayant la qualité d'agent de police judiciaire²), aux agents de l'État et des collectivités publiques commissionnés à cette fin par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme, et assermentés. Ces agents devront faire l'objet d'une décision administrative individuelle du maire ou

¹ Article 16 du code de procédure pénale.

² Articles 20 et 21 du code de procédure pénale.

du ministre chargé de l'urbanisme avant de prêter serment devant le tribunal judiciaire ;

- **corrige l'absence de prise en compte du cas de l'occupation de l'habitat informel concerné par un arrêté dit de « flagrance »** en prévoyant, là aussi, un délai d'évacuation des lieux de quinze jours. En effet, la loi « Habitat dégradé » a permis au préfet d'ordonner la démolition d'un habitat informel non plus « en cours d'édification », mais construit depuis moins de 96 heures sans pour autant fixer un délai d'évacuation des éventuels occupants.

III. La position de la commission – La lutte contre l'habitat informel est une nécessité qui doit mobiliser toutes les politiques publiques

La commission partage l'objectif poursuivi par le Gouvernement d'accélérer la résorption des bidonvilles. Elle a souhaité renforcer les outils à la disposition de l'État pour y parvenir tout en restant attentive au respect du cadre constitutionnel.

Par ailleurs, elle note que le Gouvernement n'a pas fait usage de l'habilitation prévue à l'article 5 de la loi d'urgence pour Mayotte¹, qui l'autorisait à prendre par voie d'ordonnance des mesures de lutte contre l'habitat informel à Mayotte, pour une durée limitée à deux ans. Au regard de la situation dramatique de Mayotte en matière d'habitat informel, elle salue que des mesures pérennes puissent être examinées par le Parlement dans le cadre du présent projet de loi, dont le calendrier exact n'était pas encore connu lors de l'examen du projet de loi d'urgence.

A. L'assouplissement de l'obligation de relogement ou d'hébergement des personnes à évacuer est une nécessité qu'il convient de sécuriser juridiquement

L'existence d'une proposition de relogement ou d'hébergement des personnes dont l'évacuation est ordonnée est un des critères mentionné par la jurisprudence constitutionnelle pour apprécier la proportionnalité des dispositifs de résorption de l'habitat informel et notamment le caractère équilibré de la conciliation entre d'une part, l'intérêt public lié à l'évacuation et à la démolition de ces installations sans droit ni titre et d'autre part, le maintien du droit à la vie privée et familiale et le droit à la dignité humaine².

En pratique, cette obligation se heurte à Mayotte à une situation de pénurie. Au-delà de la suroccupation chronique du parc d'hébergement (130 %), la Dihal a indiqué au rapporteur que ce dispositif engendre également des places vacantes : les places d'hébergement sont mobilisées dès la prise de l'arrêté ordonnant l'évacuation, tandis que l'opération en elle-même peut avoir lieu plusieurs semaines après. En outre, des personnes ne sont pas

¹ Loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte.

² Voir Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 10/03/2023, 469 663, Inédit au recueil Lebon.

présentes sur site au moment de l'opération ou refusent parfois l'orientation vers la solution d'hébergement.

La commission est donc favorable à un assouplissement de cette obligation de relogement ou d'hébergement des personnes évacuées, qui est aujourd'hui matériellement impossible à tenir.

En revanche, la commission est soucieuse de limiter autant que possible le risque de censure par le Conseil constitutionnel de ce dispositif qui est très attendu des élus locaux.

Si le Conseil d'État a estimé que ni la réduction du délai d'exécution volontaire de l'arrêté d'évacuation et de démolition ni l'allongement du délai dit « de flagrance » ne se heurtaient à un obstacle de nature constitutionnelle ou conventionnelle, il a indiqué que l'absence possible de relogement ou d'hébergement d'urgence des personnes à évacuer **ne pouvait être retenue en l'état.**

En effet, selon lui, ces dispositions ne permettent pas d'assurer une *« conciliation équilibrée entre la sauvegarde de l'intérêt public et les atteintes à la vie privée et à la dignité humaine »*. Se référant à la jurisprudence constitutionnelle récente¹, le Conseil d'État a notamment rappelé que *« l'existence d'une proposition de relogement ou d'hébergement tenant compte de la situation, notamment personnelle et familiale, de la personne évacuée, figure au nombre des garanties à prendre en compte dans l'appréciation du caractère équilibré de la conciliation entre la sauvegarde des intérêts publics qui justifie la mesure d'évacuation forcée et les atteintes à la vie privée et à la dignité humaine qu'elle emporte »*.

La commission note que le Gouvernement a choisi de ne pas suivre l'avis du Conseil d'État.

Selon le Conseil d'État, le fait que le Gouvernement ait proposé un dispositif pérenne, qui n'est ni encadré dans le temps ni justifié par des circonstances locales spécifiques ne permet pas d'assurer *« une conciliation équilibrée entre la sauvegarde de l'intérêt public et les atteintes à la vie privée et à la dignité humaine »*. En effet, le Conseil d'État a déploré que le Gouvernement n'ait pas choisi de donner à cette disposition *« le caractère d'une disposition d'exception, qui aurait été fondée sur le constat d'une impossibilité matérielle pour l'État de satisfaire, en l'état actuel du parc de logements ou des possibilités de relogement à Mayotte, et dans tous les cas, à cette obligation, compte tenu de circonstances exceptionnellement difficiles et pour une durée limitée »*.

Le rapporteur a proposé à la commission l'adoption d'un amendement visant à tenir compte de ces remarques, en donnant à l'absence possible de proposition de relogement ou d'hébergement un caractère d'exception, tenant compte de circonstances spécifiques, pour une durée

¹ Conseil constitutionnel n° 2023-1038 QPC du 10 mars 2023, points 9 à 16 et n° 2023-853 DC du 26 juillet 2023, points 61 à 64.

limitée. Compte tenu du caractère dramatique de la situation à Mayotte, de l'ampleur de la pénurie de logements et de l'expérience d'autres territoires ultramarins à la suite de catastrophe naturelles, le rapporteur a proposé de circonscrire cette possibilité de dérogation à une durée de dix ans à compter de la survenance du cyclone Chido.

B. La facilitation des opérations de flagrance est bienvenue pour prévenir l'expansion de l'habitat informel

La commission est favorable aux dispositions visant à renforcer les opérations dites « de flagrance » qui sont essentielles pour prévenir l'expansion de l'habitat informel.

Le rapporteur a donc proposé à la commission d'adopter sans modification les mesures visant à :

- **porter de 96 heures à sept jours le « délai de flagrance »** durant lequel la construction d'un local ou d'une installation sans droit ni titre peut être constatée dans un secteur d'habitat informel : cette mesure s'inscrit dans le prolongement de l'allongement de ce délai déjà porté par le Gouvernement dans le cadre de la loi « Habitat dégradé », que la commission avait accueilli favorablement en séance publique ;

- **prévoir le cas de l'occupation des locaux qu'il est ordonné de démolir**, en fixant à quinze jours leur délai d'évacuation. Il s'agit de corriger une incohérence découlant de l'allongement du délai de flagrance dans le cadre de la loi « Habitat dégradé » : dès lors que l'ordre de démolition peut concerner non plus un local « *en cours d'édification* », mais « *construit depuis moins de 96 heures* », il est possible qu'il soit occupé. Il est donc nécessaire de prévoir son évacuation. Cette évacuation n'est pas justifiée par des risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publique et n'est pas assortie d'une proposition de relogement : néanmoins, dans le cas d'un local édifié depuis moins d'une semaine, on peut penser que la vie privée et familiale n'a pas pu s'y développer dans les mêmes conditions que dans le cas d'une construction plus ancienne, en termes d'efforts d'installation, de scolarisation des enfants ou d'activité économique. C'est d'ailleurs ce qu'a relevé le Conseil d'État : « *dans la mesure où l'occupation de ces locaux ou installations à des fins d'habitation dans un délai de moins de sept jours, si elle existe, peut être regardée comme étant encore en cours de constitution et eu égard à l'intérêt public qui s'attache à ce que ne soient pas multipliées les installations, devenant ensuite permanentes, d'habitat informel à Mayotte, notamment à la suite des catastrophes naturelles qui ont touché le département à la fin de l'année 2024 et au début de l'année 2025, le Conseil d'État admet que les dispositions du projet de loi opèrent une conciliation équilibrée entre la sauvegarde de l'intérêt public et les atteintes à la vie privée et à la dignité humaine, et ne se heurtent à aucun obstacle de nature constitutionnelle ou conventionnelle.* » ;

- **élargir la liste des agents pouvant constater l'installation sans droit ni titre, au-delà des seuls officiers de police judiciaire (OPJ).** En

pratique, cela concernera les agents de police municipale. Cette mesure est bienvenue car selon la direction générale des outre-mer, Mayotte compte actuellement 150 OPJ pour la gendarmerie et 104 pour la direction territoriale de la police nationale. Si le plan « Mayotte debout » de décembre 2024 prévoyait déjà un renfort de 10 OPJ et que la préfecture s'appuie sur les maires pour effectuer les constats, les moyens humains dédiés aux opérations de flagrance sont encore insuffisants.

C. La réduction du délai d'évacuation volontaire doit être renforcée grâce à un encadrement du droit au recours suspensif

La commission salue la réduction d'un mois à quinze jours du délai d'exécution volontaire des ordres d'évacuation et de démolition. Cette mesure permettra d'accélérer la mise en œuvre des opérations de résorption des bidonvilles. En effet, l'exécution d'office de l'ordre d'évacuation ou de démolition ne peut avoir lieu qu'à l'expiration du délai d'exécution volontaire. Sa réduction vise aussi à répondre au sentiment d'inaction voire d'attentisme que peuvent ressentir certains Mahorais face au délai qui s'écoule entre la prise d'un arrêté ordonnant une évacuation et son exécution d'office, délai durant lequel sont parfois constatées de nouvelles installations.

Cette réduction aura également pour effet de réduire le délai imparti au propriétaire ou à l'occupant pour saisir le tribunal administratif d'un recours suspensif contre l'arrêté préfectoral. En effet, conformément au III de l'article 11-1 de la loi dite « Letchimy », l'exécution d'office ne peut avoir lieu avant que le juge des référés ne se soit prononcé, s'il a été saisi d'un recours dirigé contre l'arrêté.

Afin de rendre effective la réduction du délai d'exécution d'office et d'accélérer la mise en œuvre des opérations, le rapporteur a donc proposé à la commission d'encadrer l'exercice de ce recours suspensif. Il s'agit de prévoir que seul l'exercice d'un référé-liberté sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative dans les délais d'exécution volontaire (soit quinze jours dans le cadre du présent article) permet de suspendre les délais d'exécution d'office avant que le tribunal n'ait statué. En effet, dans le cadre du référé-liberté, le juge statue dans un délai de quarante-huit heures tandis que dans le cadre d'un référé-suspension, il dispose d'un délai pouvant aller jusqu'à trente jours pour statuer.

En effet, si le droit à un recours juridictionnel effectif découle des exigences posées par l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, il n'est pas pour autant absolu : le Conseil constitutionnel estime que le législateur peut y apporter des restrictions pourvu qu'elles ne constituent pas des atteintes substantielles¹.

¹ Décision n° 2019-805 QPC du 27 septembre 2019, Décision n° 2023-1077 QPC du 24 janvier 2024.

Bien que le caractère suspensif de ce recours – qui est dérogatoire au droit commun – est une des « *conditions et garanties qui entourent la mise en œuvre des dispositions* » de l'article 11-1 de la loi dite « Letchimy » et permet d'assurer une conciliation entre la nécessité de sauvegarder l'ordre public et les atteintes à la vie privée et à la dignité humaine¹, le Conseil constitutionnel n'exige pas que les personnes intéressées disposent du droit de choisir la procédure la plus adaptée **tant que celles-ci disposent bien d'une voie de recours effective.**

Or l'exercice d'un référé-liberté est particulièrement adapté dans le cas des obligations d'évacuation et de démolition. Ce recours est subordonné à deux conditions cumulatives : la présence d'une situation d'urgence et l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. A contrario, le référé-suspension, dans lequel le juge dispose d'un délai allant jusqu'à un mois pour statuer, n'est subordonné, outre l'urgence, qu'à un « *doute sérieux sur la légalité de la décision* ». Les obligations d'évacuation et de démolition touchant au droit au maintien de la vie privée et au droit à la vie familiale normale ainsi qu'à la dignité de la personne humaine, les personnes intéressées sont donc vraisemblablement susceptibles de revendiquer l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale et donc à exercer un référé-liberté.

D. Au-delà de l'arsenal juridique, la résorption de l'habitat informel à Mayotte nécessite la mobilisation de toutes les politiques publiques

La commission est convaincue que seule une approche systémique pourra permettre d'endiguer la prolifération de l'habitat informel et à terme, de le voir disparaître.

La feuille de route « Du bidonville au logement », qui doit être finalisée, devra être dotée de moyens financiers et humains suffisants pour assurer son déploiement à la hauteur des enjeux. Afin de faciliter le recrutement de profils compétents et répondre aux difficultés des services de l'État sur place, la commission estime indispensables les efforts visant à favoriser **l'attractivité de l'emploi public** à Mayotte, que porte l'article 28 du projet de loi.

Bien évidemment, la lutte contre l'habitat informel ne peut s'affranchir d'une lutte résolue contre l'immigration illégale et donc, d'un renforcement des effectifs de sécurité présents sur l'archipel mahorais.

Elle doit aussi être conjuguée à des politiques ambitieuses de **maîtrise foncière et de construction de logements.**

L'objectif fixé par le Gouvernement de construire 24 000 logements en 10 ans à Mayotte ne pourra être réalisé sans un travail d'adaptation des normes et de levée des freins actuels à la construction à Mayotte. Ces derniers

¹ Voir Conseil d'État, 5ème - 6ème chambres réunies, 10/03/2023, 469 663, Inédit au recueil Lebon.

sont pluriels et ont été largement abordés dans le cadre de l'examen par la commission du projet de loi d'urgence pour Mayotte : ils concernent aussi bien l'accès au foncier que le coût, les capacités d'ingénierie des acteurs et la disponibilité des matériaux ou les caractéristiques sismiques et naturels. Selon l'étude d'impact du présent projet de loi, seuls 181 logements ont été agréés à Mayotte en 2023 contre 335 en 2022. La première ministre avait annoncé, fin 2023, la création d'une **opération d'intérêt national (OIN)** courant 2024 pour accélérer la production de logements sur les communes de Mamoudzou, Dombéni et Koungou. Afin de mener à bien cette OIN, les collectivités territoriales devront être accompagnées à la mise en œuvre d'une opération multisites de résorption de l'habitat informel.

Pour toutes ces raisons, la commission a adopté trois amendements proposés par le rapporteur :

- un amendement COM-68 de précision rédactionnelle ;
- un amendement COM-70 visant à sécuriser juridiquement la levée de l'obligation de proposer un relogement ou un hébergement d'urgence en cas d'évacuation en prévoyant que jusqu'au 13 décembre 2034 soit dix ans à compter du passage du cyclone Chido, le préfet peut déroger à l'obligation de proposer une solution d'hébergement ou de relogement lorsque les circonstances locales le justifient, compte tenu de l'état du parc d'hébergements ou de logements ;
- un amendement COM-69 visant à encadrer davantage l'exercice du droit au recours suspensif contre les arrêtés d'évacuation et de démolition d'un habitat informel : il s'agit de préciser que seul le référé-liberté, par lequel le juge se prononce dans un délai de quarante-huit heures, est suspensif, afin de faciliter l'exécution à brefs délais des ordres d'évacuation et de démolition.

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article ainsi modifié.

Article 23

**Classement de tout le territoire de Mayotte
comme quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV)**

Cet article vise à prévoir le zonage de tout le territoire de Mayotte en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV).

À l’initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement visant à préciser au niveau de la loi que la date d’échéance de cette mesure dérogatoire est le 1^{er} janvier 2030.

La commission a proposé à la commission des lois d’adopter l’article 23 ainsi modifié.

I. La situation actuelle – après la révision récente de la géographie prioritaire de la politique de la ville, Les trois quarts de la population de Mayotte vivent dans un quartier prioritaire

En vertu de la loi dite « Lamy » du 21 février 2014¹, la politique de la ville s’appuie sur une géographie prioritaire spécifique aux outre-mer, actualisée fin 2024.

Son article 5 prévoit que dans les collectivités ultramarines, les quartiers prioritaires de la politique de la ville peuvent être caractérisés par des **critères sociaux, démographiques, économiques ou relatifs à l’habitat**, tenant compte des spécificités de chacun de ces territoires et définis par décret.

À la suite d’une mission inter-inspections relative au zonage et à la gouvernance de la politique de la ville menée en 2023², **les critères de délimitation des QPV dans les outre-mer ont été modifiés par un décret du 27 décembre 2024³**. En vertu de la méthode « harmonisée » retenue, ces critères sont désormais identiques pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion tandis que Mayotte, Saint-Martin et la Polynésie française font l’objet de **critères ajustés**, adaptés à leurs caractéristiques. À titre d’exemple, les variables définies à Mayotte mettent l’accent sur la thématique du logement. Dès lors, à Mayotte :

- un quartier prioritaire est un espace urbain continu situé sur une commune de Mayotte ;

¹ Loi n° 2014 173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

² Mission relative au zonage et à la gouvernance de la politique de la ville dans les outre-mer, confiée à l’inspection générale du développement durable, l’inspection générale de l’administration et l’inspection générale des affaires sociales en février 2023.

³ Décret n° 2024-1211 du 27 décembre 2024 relatif aux modalités de détermination des quartiers prioritaires de la politique de la ville particulières aux collectivités régies par l’article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à la Polynésie française.

- cinq critères, appréciés à la maille du village, sont utilisés pour produire un « indicateur synthétique » :

- a) la proportion de personnes sans emploi dans la population des 15-64 ans ;
- b) la proportion des non-diplômés dans la population des 15 ans et plus ;
- c) la proportion des logements à l'intérieur desquels il n'y a pas d'accès à l'eau courante ;
- d) la proportion des logements non équipés en électricité ;
- e) la proportion des logements classés dans la catégorie des habitations de fortune.

Ces critères dessinent une **nouvelle géographie prioritaire** dans les outre-mer, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2025.

Depuis lors, à Mayotte, on compte 42 quartiers QPV situés dans 15 communes. La population de ces QPV est estimée à 193 499 personnes soit près de 75 % de la population de l'archipel, ce qui fait de Mayotte, par ailleurs département le plus pauvre de France, **le département le plus concerné par la politique de la ville**. Seuls quelques territoires localisés principalement à l'ouest et au sud de Grande-Terre ne sont actuellement pas classés « QPV ».

Néanmoins, les critères de délimitation des QPV n'ont pas permis de prendre en compte les conséquences dramatiques du cyclone Chido sur les infrastructures, l'habitat et *a fortiori*, l'activité économique et les populations à Mayotte.

La mission interministérielle relative à l'évaluation des dégâts menée en janvier 2025 estime que la moitié (soit 1,6 milliard d'euros) des dommages liés au passage du cyclone Chido et de la tempête Dikeledi porte sur l'habitat individuel et collectif privé, ce qui inclut également le logement social : seuls 16 % des logements n'ont pas été endommagés, tandis que 50 % ont été endommagés et 33 % détruits. Les installations d'eau potable et d'assainissement de même que les réseaux d'énergie ont également été particulièrement touchés, avec des dégâts estimés respectivement à 42 millions d'euros et 75 millions d'euros.

Si l'ensemble de l'archipel a été concerné par cet événement, la direction générale des outre-mer a indiqué au rapporteur que le sud de Grande-Terre, actuellement non-zoné en QPV a été le plus touché par le cyclone et la tempête qui l'a suivi : en effet, les vents les plus forts et les précipitations les plus importantes associés à la tempête « Dikeledi » sont passés sur le sud de l'île.

II. Le dispositif envisagé – le classement de tout le territoire de Mayotte comme quartier prioritaire au titre de la politique de la ville

Cet article prévoit que par dérogation à l'article 5 de la loi du 21 février 2014, la politique de la ville est mise en œuvre sur **l'ensemble du territoire de Mayotte**, jusqu'à la prochaine actualisation des contrats de ville.

Cette échéance correspond à l'année 2030, conformément à l'article 1^{er} du décret n° 2024-1037 du 15 novembre 2024 portant sur les contrats de ville et la participation des habitants à la politique de la ville qui précise que « *Les contrats de ville mentionnés à l'article 6 de la loi susvisée sont renouvelés au 1^{er} janvier 2030, puis tous les six ans. Ils sont actualisés tous les trois ans si les parties en conviennent.* »

Le Conseil d'État n'a formulé aucune observation sur cet article.

Selon le Gouvernement, le classement en quartier prioritaire de la politique de la ville facilitera le rétablissement et l'amélioration des conditions de vie des habitants en permettant à tout le territoire de pouvoir bénéficier des outils spécifiques de la politique de la ville du dispositif « Quartiers 2030 » qui décline la stratégie de l'État à destination des QPV dans les domaines de l'éducation, du cadre de vie, de l'habitat, de l'emploi, de la mobilité, de la santé et de la transition écologique.

Cela permettra également aux entreprises du territoire de bénéficier de plusieurs dispositifs fiscaux qui sont adossés au zonage des QPV, comme l'exonération de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Les crédits d'intervention spécifiques de la politique de la ville, regroupés au sein du programme 147 seront délégués au préfet de département, qui décidera de leur emploi en faveur de la politique de la ville, en lien avec les élus locaux et les acteurs du territoire.

III. La position de la commission – un dispositif bienvenu dont les effets de bords potentiels doivent être maîtrisés

La commission est favorable au classement temporaire, jusqu'en 2030, des 17 communes de Mayotte en tant que QPV.

Le caractère exceptionnellement dramatique de la situation économique et sociale à Mayotte, exacerbé par le passage du cyclone Chido et de la tempête Dikeledi, justifient cette mesure pourtant à rebours de la logique de « ciblage » propre à la politique de la ville.

Il convient néanmoins de relativiser l'impact de cette mesure :

- d'abord, du point de vue de la population concernée : depuis le 1^{er} janvier 2025, 75 % de la population de Mayotte vit déjà dans un QPV. Les 42 QPV de Mayotte sont répartis sur les 15 des 17 communes de Mayotte. La commission partage néanmoins le souci du gouvernement d'intégrer les

communes du sud de Mayotte, non-classées en QPV et pourtant particulièrement touchées par le cyclone. La solution proposée, à savoir le classement de tout le territoire en QPV, lui semble plus pertinent qu'une nouvelle modification des critères de définition et de délimitation des QPV, compte tenu de la dernière réforme intervenue fin décembre 2024.

- ensuite, en matière fiscale, l'extension des dispositifs adossés au zonage QPV, à savoir l'exonération de CFE et de TFPB, est bienvenue, mais la commission estime que l'essentiel du dispositif en faveur de l'activité économique est porté par l'article 22 du projet de loi, qui crée une zone franche d'activité nouvelle génération (Zfang) étendue à l'ensemble des TPE-PME.

La commission souhaite insister sur la nécessité de prévenir tout effet de bord du dispositif sur le logement social, alors que Mayotte souffre d'un déficit de logements et d'hébergements.

Elle appelle le Gouvernement à la vigilance sur ce sujet qui ne relève pas du législateur.

En raison d'objectifs de mixité sociale, le ministère chargé du logement limite en principe la délivrance d'agréments pour la construction de logements sociaux, *a fortiori* si le QPV comprend déjà plus de 50 % de logements sociaux. La circulaire du 18 décembre 2023 relative à la mixité sociale dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville demande en outre aux préfets de ne plus attribuer de logements aux ménages les plus en difficulté dans les QPV et de ne plus y créer de places d'hébergements. Cette mesure, justifiée pour l'Hexagone et demandée par le Sénat, n'est pas adaptée à la situation de Mayotte et une exception devra être prévue.

Sollicités à ce sujet par le rapporteur lors des auditions, les services de l'État ont indiqué qu'un cadrage régional adapté au contexte local du territoire pourra être mis en place par le préfet en lien avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages et la direction générale des outre-mer pour que le zonage en QPV n'entre pas en contradiction avec les besoins de construction de logements sociaux et d'hébergements. Ils ont également assuré que les projets actuels des bailleurs sociaux ne seront pas impactés par des limitations.

La commission sera également attentive au financement de la politique de la ville à Mayotte.

Le Gouvernement a d'ores-et-déjà annoncé que les crédits dédiés seront augmentés d'un million d'euros en 2025, les portant à un total de près de 5,6 millions d'euros dont 3,9 millions d'euros pour les contrats de villes, 516 000 euros pour le dispositif « Quartiers d'été » et 1,1 million d'euros pour les cités éducatives.

Enfin, au-delà du zonage, le succès de la politique en faveur des QPV à Mayotte repose sur le pilotage des contrats de ville.

Compte tenu de l'actualisation de la géographie prioritaire de la politique de la ville fin 2024, l'article 171 de la loi de finances pour 2025

autorise la mobilisation des moyens financiers de la politique de la ville en outre-mer **en l'absence de contrats de ville**, jusqu'au 31 décembre 2025 – comme cela a été le cas en 2024 dans l'Hexagone. Il est donc crucial que les contrats de ville des 17 communes de Mayotte aient été signés d'ici à cette échéance.

Interrogé à ce sujet par le rapporteur, la direction générale des outre-mer a indiqué que les travaux d'élaboration des contrats de ville mahorais ont été engagés dès avril 2024, avec l'objectif d'une rédaction commune et harmonisée des contrats de ville et d'une signature entre novembre et décembre 2025.

Ces contrats de ville mahorais feront l'objet d'une instruction spécifique, qui sera diffusée à la suite de l'examen des projets de loi concernant le territoire, conformément à la circulaire du 19 mars 2025 relative à l'élaboration des contrats de ville 2025-2030 dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à Saint-Martin et à la Polynésie française.

Le rapporteur a proposé à la commission, qui l'a adopté, un amendement COM-71 visant à préciser que chaque commune de Mayotte est considérée comme un QPV, non pas « jusqu'à la prochaine actualisation des contrats de ville », mais « jusqu'au 1^{er} janvier 2030 ». En effet, certaines dispositions de l'article 6 de la loi dite « Lamy » relatives au contrat de ville et notamment leur date et fréquence d'actualisation et de renouvellement, ont été délégalisées¹ : un décret du 15 novembre 2024 précise que les contrats de ville sont renouvelés au 1^{er} janvier 2030, puis tous les six ans et actualisés tous les trois ans si les parties en conviennent.

Compte tenu du caractère dérogatoire du dispositif prévu par le présent article, spécifique à Mayotte qui est le seul territoire classé QPV en vertu de la loi, la commission a souhaité inscrire au niveau de la loi la date d'échéance du 1^{er} janvier 2030 et éviter qu'elle ne soit renvoyée au décret.

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article ainsi modifié.

¹ Décision n° 2024-306 L du 25 avril 2024.

Article 24

Extensions des possibilités de délégation par la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte de ses compétences relatives à la pêche et la conchyliculture

Cet article vise à étendre les possibilités de délégation par la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (Capam) de ses compétences relatives à la pêche et la conchyliculture.

Par cette disposition, il s'agit de favoriser l'émergence d'une association préfiguratrice d'un comité régional des pêches maritimes et des élevages marins (CRPMEM). Cette étape intermédiaire vise à permettre une meilleure structuration de la filière pêche sur l'archipel.

La commission des affaires économiques et sa rapporteure soutiennent cette mesure consensuelle et demandée par les acteurs sur le terrain. Toutefois, comme l'expérience l'a montré, permettre juridiquement cette délégation de compétences ne saurait être suffisant. Un soutien fort de l'ensemble des parties prenantes est indispensable, et en particulier, un soutien de l'État dans l'accompagnement à la structuration de la filière.

La commission note, en outre, que cette disposition laisse en suspens la réforme de la Capam, corolaire de l'émergence d'un CRPMEM, et devant lui permettre de devenir une chambre d'agriculture de droit commun recentrée sur sa vocation agricole.

La commission des affaires économiques a proposé à la commission des lois d'adopter l'article sans modification.

I. La situation actuelle – La chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte dispose d'un périmètre unique, reflet de la difficile structuration des activités de pêche sur l'archipel

A. La faible structuration de la filière pêche conduit à ce que la chambre d'agriculture de Mayotte dispose d'un périmètre élargi comprenant la pêche

Avec l'un des plus vastes lagons du monde, adossé à une zone économique exclusive de 74 000km², l'archipel volcanique de Mayotte dispose d'un **potentiel en matière de pêche et d'aquaculture**. Pourtant, selon la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (Capam), l'île importe près de la moitié de sa consommation de produits halieutiques.

Cette situation résulte d'un **manque de structuration de la filière pêche**, et d'une **absence d'activité aquacole** sur l'île depuis la fermeture de l'unique coopérative en 2015. En outre, **l'archipel ne dispose pas d'une activité conchylicole** à l'exception d'une entreprise produisant des huîtres et des moules perlières.

Selon le rapport annuel économique de Mayotte, produit par l'institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom), la flotte de pêche mahoraise comptait, en 2023, 132 bateaux homologués¹ et 350 pêcheurs professionnels en activité, auxquels s'ajoutent de nombreux pêcheurs informels, notamment des capitaines de navire. Près de 90% de la flotte est renoncée comme n'exerçant pas une activité professionnelle, environ 42% de l'effort de pêche étant illicite, non déclaré ou non règlementé (INN). Il convient de noter que le chiffre de 350 pêcheurs professionnels de l'Iedom diverge des estimations fournies par la Capam, qui évoque une estimation de 120 pêcheurs, en s'appuyant sur les données fournies par l'unité territoriale de la direction de la mer sud océan indien (UTDMSOI).

À l'occasion d'un échange avec les acteurs de la pêche à Mayotte, **la délégation de la commission des affaires économiques du Sénat²** a pu prendre la mesure à la fois de la nécessaire structuration du monde de la pêche, mais aussi de l'aspiration forte de ses acteurs à redynamiser **un secteur confronté à de multiples défis**, notamment depuis l'accession de l'archipel, en 2014³, au statut de région ultrapériphérique (RUP) et, conséquemment, l'applicabilité des normes européennes. Ces défis sont nombreux, tels que :

- la mise aux normes des embarcations ;
- le suivi par les pêcheurs des formations obligatoires et notamment le certificat d'aptitude au commandement à la petite pêche (CACPP) ;
- le maintien de l'attractivité d'une profession difficile, au sein de laquelle l'activité informelle est fortement développée ;
- l'enjeu transversal de professionnalisation d'une activité dont les niveaux de sécurité, d'hygiène et de traçabilité sont insuffisants.

En outre, la délégation de la commission des affaires économiques qui s'est rendue sur place a pu constater que l'activité des thoniers dans la ZEE mahoraise, notamment extra-européens, dans le cadre d'accords internationaux, était source de frustration puisque ne bénéficiant pas à l'économie locale.

¹ Plus précisément, le rapport indique : « En 2023, la flotte de pêche à Mayotte compte 132 bateaux homologués pour la pêche professionnelle auxquelles s'ajoutent 60 barques sous immatriculation provisoire - ces dernières n'étant pas enregistrées au fichier européen « Flotte de pêche communautaire » (FPC) -, 4 navires actifs dédiés à la pêche palangrière et 1 465 navires de plaisance¹⁶. Enfin, il convient de tenir compte de plusieurs pirogues traditionnelles à balancier non immatriculées (environ 700 à fin 2018 selon le PNMM). »

² Cette délégation, présente à Mayotte du 1^{er} au 5 mai 2025, se composait de Mmes Dominique Estrosi-Sassone, présidente de la commission, Micheline Jacques, présidente de la délégation sénatoriale aux outre-mer et rapporteure du présent texte, Vivianne Artigalas, Antoinette Guhl et de MM. Daniel Fargeot et Patrick Chaize.

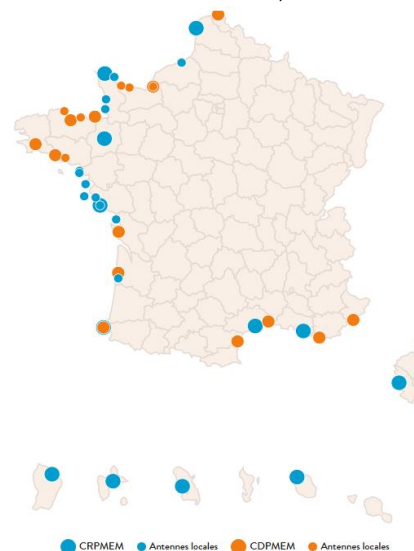
³ Auparavant, Mayotte avait le statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM), la réglementation européenne ne s'appliquait donc pas à l'archipel, qui ne bénéficiait pas des fonds communautaires.

Les comités des pêches maritimes et des élevages marins

Au terme de l'article L. 912-1 du CRPM, « les membres des professions qui, quel que soit leur statut, se livrent aux activités de production des produits des pêches maritimes et des élevages marins **adhèrent obligatoirement à une organisation professionnelle des pêches maritimes et des élevages marins**. Cette organisation comprend un comité national, des comités régionaux et des comités départementaux ou interdépartementaux, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. ».

Le **comité national** est un organisme de droit privé chargé d'une mission de service public, et dont les missions sont énumérées à l'article L. 912-2 du même code. Elles consistent essentiellement en la représentation des intérêts de la profession, la participation à l'élaboration des réglementations, la participation aux actions en matière de connaissance et de préservation des ressources. Le comité national coordonne en outre l'action des comités de rang inférieur (article R. 912-1 CRPM).

Les **comités régionaux**, au nombre de 13, disposent, à leur échelle, de prérogatives similaires, énumérées à l'article L. 912-3. Ils peuvent en outre déléguer certaines de leurs compétences à des comités départementaux ou interdépartementaux, qui sont également au nombre de 13.



Source : site internet du CNPME

Conséquence de l'insuffisante structuration de la filière pêche à Mayotte, la **chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte**, mentionnée à l'article L. 571-5 du CRPM¹, est chargée de **représenter les intérêts de la filière**.

Cette représentation est toutefois imparfaite puisqu'avec un collège de quatre pêcheurs², le secteur ne bénéficie pas de l'importance à laquelle il aspire, même si paradoxalement, le collège des pêcheurs peut acquérir un

¹ Article L. 571-5 CRPM : « À Mayotte, une chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture constitue, auprès de l'État ainsi que des collectivités territoriales et des établissements publics qui leur sont rattachés, l'organe consultatif, représentatif et professionnel des intérêts de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture. »

² Ce collège s'accompagne d'un collège d'une personne représentant l'aquaculture. Ce siège disparaîtra probablement, selon la Capam, aux prochaines élections des représentants à la chambre, en raison de l'absence d'activité aquacole.

poids non négligeable lorsque les majorités deviennent étroites, ce qui peut être source de tensions avec le monde agricole.

Aussi, tant les pêcheurs que les agriculteurs aspirent à **une séparation claire entre l'activité agricole** d'une part, dont une Capam réformée assurerait la représentation sur le même mode que n'importe quelle chambre d'agriculture, et l'activité de pêche d'autre part, donc un CRPMEM assurerait la représentation et la défense des intérêts.

Les conséquences du cyclone Chido sur l'agriculture et la pêche à Mayotte¹

Mayotte compte 4 315 exploitations agricoles. Ces exploitations ont été durement touchées : pertes massives de récoltes et fortes amputations des cheptels présents sur l'île. **La Capam estime que les pertes économiques s'élèvent à 296 millions d'euros (M€)**, divisés en 154 M€ de pertes de production et 142 de pertes de fonds. Les services des ministères concernés, s'appuyant sur les chiffres issus de la mission interinspections générales demandées par le Premier ministre, avancent les chiffres de 168 M€ de pertes de production, de 76 M€ de pertes de fonds et de 132 à 160 M€ de pertes de revenus à venir sur les cinq prochaines années. Il est aussi noté que les grands investissements dans le secteur structuré de la volaille ont globalement résisté.

Concernant la pêche, la Capam évoque le chiffre de 141 barques endommagées ou détruites, d'importantes pertes matérielles et la destruction de 14 moteurs. L'estimation des pertes est de 363 000 €.

Pour accompagner ces filières, **plusieurs dispositifs se sont, pour l'essentiel, rapidement mis en place et notamment :**

- une aide forfaitaire de 1 000 € de la MSA à ses 1 350 adhérents ;
- une aide aux coûts fixes du ministère de l'économie et des finances ;
- une aide de trésorerie du ministère des outre-mer ;
- des actions de mécénat pour financer des semences et du matériel, notamment du Crédit agricole, du Secours catholique, de l'ONG Acted et de la Fondation de France ;
- un soutien de certaines chambres d'agriculture, notamment celle de Polynésie française, ainsi qu'une subvention de 100 000 € de Chambre d'agriculture France à la Capam ;
- l'activation à venir de mécanismes européens dans le cadre du programme de développement rural pour Mayotte et du programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (Posei) .

¹ Les éléments chiffrés cités dans cet encadré proviennent des contributions écrites adressées à la rapporteure par la Capam ainsi que les services du ministère de l'agriculture de la souveraineté alimentaire et du ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche).

B. Des possibilités de délégations existent, mais ne sont pas utilisées en raison de l'absence de structuration suffisante de la filière pêche

Il convient de noter que **la Capam peut d'ores et déjà, en théorie, déléguer une partie de ses compétences**. En effet, l'ordonnance n° 2022-584 du 20 avril 2022 relative à la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte crée, en son article 3, une section 4 au sein du chapitre I^{er} du titre V du livre IX du CRPM se composant d'un article unique L. 951-11.

Cet article donne, d'une part, **une base légale à une activité de fait, à savoir que la Capam exerce les missions en matière de pêche, d'aquaculture et de conchyliculture**. Tel est l'objet du premier alinéa, qui dispose que *« pour l'application du présent livre à Mayotte, les références aux comités régional et départemental des pêches et des élevages marins et au comité régional de la conchyliculture sont remplacées par les références à la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte. »*.

Un second alinéa, qui fait l'objet de l'article 24 du présent texte, **aménage cependant la possibilité de déléguer certaines missions relatives à ces activités**, dans des conditions fixées par décret.

Ces missions sont :

- celles mentionnées aux a, d et e du I et aux a et b du II de l'article L. 912-3 du CRPM portant sur **les prérogatives du CRPMEM**, à savoir :
 - d'assurer la représentation et la promotion au niveau régional des intérêts généraux des professionnels exerçant une activité de pêche maritime ou d'élevage marin ;
 - de participer à la réalisation d'actions économiques et sociales en faveur de leurs membres ;
 - de participer aux politiques publiques régionales de protection et de mise en valeur de l'environnement, afin notamment de favoriser une gestion durable de la pêche maritime et des élevages marins ;
 - d'assurer la représentation et la promotion, au niveau départemental, des intérêts généraux des professionnels exerçant une activité de pêche maritime ou d'élevage marin ;
 - d'assurer, auprès des entreprises de pêche et des salariés de ces entreprises, une mission d'information et de conseil ;

- celles mentionnées aux 1° et 4° de l'article L. 912-7, **relatif aux prérogatives des comités régionaux de la conchyliculture**, à savoir :
 - 1° la représentation et la promotion des intérêts généraux de ces activités ;
 - 4° la participation à l'amélioration des conditions de production et, d'une manière générale, la réalisation d'actions économiques et sociales en faveur des membres des professions concernées ;
- celles mentionnées aux 1° et 2° de l'article L. 951-3, qui sont des missions complémentaires aux missions générales des CRPMEM, confiées exclusivement aux CRPMEM de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion.

Ainsi, si la Capam dispose d'ores et déjà de la faculté de déléguer certaines de ses missions en matière de pêche, il apparaît **qu'aucun décret n'est intervenu pour fixer les conditions d'une telle délégation**. Cette absence de décret s'explique par l'organisation insuffisante des acteurs de la pêche, si bien que jusqu'à maintenant, il n'était pas envisageable de procéder à une telle délégation.

Le présent article vise à étendre les possibilités déjà existantes de délégation.

II. Le dispositif envisagé - L'extension des possibilités de délégation des missions relatives à la pêche et à la conchyliculture de la Capam

Il est proposé de **modifier le second alinéa de l'article L. 951-11 du CRPM dans le but d'en élargir ses renvois**. Actuellement, cet alinéa procède à des renvois ciblés au sein des articles L. 912-3, L. 912-7 et L. 951-3, présentés dans la partie précédente. Le dispositif proposé réécrit l'alinéa pour renvoyer de manière globale à l'ensemble de ces trois articles.

En cela, **l'article permettrait à la Capam de déléguer en bloc ses compétences en matière de pêche et de conchyliculture**.

Plus précisément, le renvoi à l'entière de l'article L. 912-3 du CRPM permet d'inclure dans le champ de la délégation les missions relatives à l'élaboration des réglementations en matière de gestion des ressources halieutiques, à l'élaboration des réglementations encadrant l'usage des engins et la cohabitation des métiers de la mer, ainsi que la mission relative à l'appui scientifique et technique aux membres de l'association, à la sécurité, la formation et la promotion des métiers de la mer.

Le renvoi à l'entière de l'article L. 912-7 du CRPM permet d'inclure dans le champ de la délégation la mission relative à la participation à l'organisation d'une gestion équilibrée des ressources, celle relative à la mise en

œuvre de mesures d'ordres et de précaution destinées à harmoniser les intérêts des secteurs conchylicoles, la possibilité de réaliser des travaux collectifs et enfin la mission de participation à la défense de la qualité des eaux conchylicoles.

Enfin, le renvoi à l'entièreté de l'article L. 951-3 est purement rédactionnel, cet article mentionnant deux missions complémentaires des CRPMEM de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, ces deux missions étant déjà reprises dans la version actuellement en vigueur de l'article L. 951-11 du CRPM.

Ainsi, si la Capam pouvait déjà déléguer certaines missions relatives à la pêche et à la conchyliculture, **l'article 24 vise à lui permettre de déléguer l'entièreté de ces missions**, dont le périmètre correspond aux missions des CRPMEM dans les autres territoires ainsi que des comités régionaux de la conchyliculture.

Cette délégation devrait se faire au profit d'une **association préfiguratrice**, étape intermédiaire visant à structurer la filière en vue de la création, dans un second temps, à horizon 2027, d'un CRPMEM. Selon les informations transmises à la rapporteure, **il existe d'ores et déjà deux associations préfiguratrices sur place**, soulignant la difficulté pour les représentants de la filière de s'accorder autour d'une entité unique et d'un *leadership* unifié, d'autant plus dans la perspective de l'élection prochaine des membres de la Capam¹.

Il convient de noter que **l'association préfiguratrice** serait non seulement chargée de structurer la filière pêche en vue de l'émergence d'un CRPMEM, mais également de **gérer le volet conchylicole**. Cela s'explique fort logiquement par la quasi-absence de cette activité sur l'archipel, rendant dès lors inenvisageable la création d'un comité régional de la conchyliculture. Du reste, un tel comité n'existe pas en outre-mer.

III. La position de la commission – Une nécessaire structuration de la filière pêche de Mayotte

La commission des affaires économiques et son rapporteur **soutiennent cette mesure**, consensuelle tant auprès des pêcheurs que des agriculteurs.

La délégation de la commission des affaires économiques du Sénat qui s'est rendue à Mayotte en mai a eu l'occasion d'échanger tant avec les représentants du monde agricole que ceux du monde de la pêche. À cette occasion, elle a pu constater **la volonté de ces acteurs engagés de leur territoire d'aller de l'avant, pour développer et professionnaliser les activités agricoles et de pêche**.

¹ La loi n° 2025-136 du 15 février 2025 visant à adapter le fonctionnement des instances de gouvernance des chambres d'agriculture et de la mutualité sociale agricole est venu, en son article 3, reporter l'élection des membres de la Capam, suite au passage du cyclone Chido. En conséquence, les mandats qui devaient initialement expier au 31 janvier 2025 ont été prolongés d'un an.

Cette professionnalisation nécessite **une structuration et une clarification du rôle de chacun.**

La chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture est intégrée au réseau des chambres d'agriculture, piloté par Chambre d'agriculture France. Cet établissement public ne dispose fort logiquement pas de l'expertise pour accompagner efficacement le développement de la filière pêche. Il est donc nécessaire que **la chambre de Mayotte se recentre sur son cœur de métier**, à savoir le soutien et la représentation du monde agricole.

En parallèle, **l'association préfiguratrice d'un CRPMEM, qui doit rester une, devra accompagner étroitement, avec le soutien des pouvoirs publics, les pêcheurs dans leur démarche de structuration.** Cette structuration comporte de nombreuses étapes, et notamment, comme l'ont rappelé les services du ministère chargé de la pêche dans leur contribution écrite :

- l'identification et le recensement de tous pêcheurs indispensables pour étudier la faisabilité de mettre en place un système de cotisations professionnelles obligatoires (CPO) ;
- la mise en place d'une protection sociale des marins de droit commun ;
- l'accession au statut de marin professionnel ;
- l'identification des catégories de métiers afin de définir des collèges pour siéger au conseil du CRPMEM, la composition des listes électorales et le respect du calendrier préélectoral ;
- la mise à disposition de l'application informatique dédiée aux élections de la marine).

Dans sa contribution écrite, **le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins indique qu'il soutient la création d'un CRPMEM à Mayotte**, et qu'il est en lien avec l'administration ainsi que la Capam pour favoriser ce processus.

La commission ne peut donc qu'encourager les acteurs à poursuivre leurs efforts, au bénéfice de filières qui feront l'autonomie alimentaire de demain de l'archipel mahorais.

La rapporteure note toutefois que le présent article **laisse en suspens la question de la réforme de la Capam, qui viserait à acter juridiquement la fin de sa compétence en matière de pêche, et la recentrer sur son rôle agricole.** Plus qu'une possibilité de délégation, c'est bien une séparation nette à laquelle les acteurs aspirent, à moyen terme. Cette évolution sera nécessaire si la structuration de la filière pêche permet effectivement la mise en place d'un CRPMEM, et devrait **permettre à la chambre de Mayotte de se rapprocher statutairement d'une chambre d'agriculture de droit commun.**

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 13 mai 2025, la commission a examiné le rapport de Mme Micheline Jacques sur le projet de loi n° 544 (2024-2025) de programmation pour la refondation de Mayotte

Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis. – Mes chers collègues, pour la seconde fois, et exactement six mois après le passage du cyclone Chido, je suis devant vous pour présenter un rapport sur un projet de loi relatif à Mayotte.

Alors que je m’y étais rendue seule en janvier dernier, je tiens à souligner l’importance et l’utilité du déplacement à Mayotte d’une délégation de notre commission conduite par sa présidente, la semaine dernière, en amont de l’examen de ce projet de loi. Cela nous a permis, avec Patrick Chaize, Daniel Fargeot, Viviane Artigalas et Antoinette Guhl, de balayer un large panel de sujets cruciaux pour l’archipel, allant de l’agriculture au logement, en passant par l’énergie. Plus encore, ce déplacement nous a permis d’être à l’écoute des élus locaux et des acteurs du terrain. Je tiens à remercier mes collègues présents lors du déplacement pour leur engagement et en particulier notre présidente, sans qui ce déplacement n’aurait pu se concrétiser.

Contrairement à l’examen du texte d’urgence examiné en janvier dernier, notre commission n’est ici saisie au fond que de trois articles, par délégation de la commission des lois : les articles 10, 23 et 24.

L’article 10 vise à faciliter la lutte contre l’habitat informel, un phénomène que j’ai déjà qualifié à de nombreuses reprises de fléau structurel pour Mayotte. Malheureusement, il est en expansion, dans un contexte migratoire sans comparaison avec l’Hexagone et les autres territoires ultramarins. Avec près de 22 000 habitations de fortune abritant environ 100 000 personnes avant le cyclone Chido, cet habitat illégal est non seulement un facteur d’insalubrité et de vulnérabilité sanitaire, en raison de l’absence d’assainissement et de la prévalence d’épidémies, mais aussi un risque majeur en matière de sécurité publique et d’exposition aux catastrophes naturelles. Ces constructions, souvent sans fondations, sur des terrains non constructibles ont été massivement détruites par Chido...et presque intégralement reconstruites depuis.

Je tiens à rappeler que l’article 5 de la loi d’urgence pour Mayotte habilite le Gouvernement à adapter, par voie d’ordonnance, les mesures de lutte contre l’habitat informel à Mayotte. Il n’en a pour l’instant pas fait usage. Certes, nous avons circonscrit la durée des mesures prises par ordonnance à deux ans, mais l’usage de cette faculté ou, comme nous l’avions suggéré et

regretté, la prise de dispositions dès le projet de loi d'urgence, aurait sans doute permis de commencer à endiguer la reconstitution de l'habitat informel.

Les outils de résorption des bidonvilles actuels sont très insuffisants face à ce phénomène endémique. Bien que les opérations aient augmenté récemment, elles restent extrêmement limitées : 19 opérations d'évacuation ont été menées en 2023 et 2024 concernant 629 ménages, soit environ 3 000 personnes. Il n'y a qu'à comparer ces chiffres avec celui de 100 000 personnes résidant dans les bidonvilles avant le passage de Chido pour se rendre compte de l'insuffisance notoire des moyens de l'État face à ce phénomène : c'est « vider un océan à la petite cuillère ! »

À cela s'ajoute un dramatique déficit structurel d'hébergements et de logements. Il rend matériellement impossible pour le préfet de proposer un relogement ou un hébergement aux personnes à évacuer : le parc d'hébergement ne compte que 1 241 places ! Il est en suroccupation chronique, à 130 %. Pire, selon les services, dès qu'un arrêté d'évacuation est pris, des places d'hébergement sont « réservées » alors que l'opération n'est souvent réalisée que des semaines après. Cela engendre un phénomène indésirable de vacance de places d'hébergements. Vu la situation, c'est insensé.

L'article 10 prévoit donc plusieurs mesures de facilitation des opérations de résorption des bidonvilles : la réduction du délai d'exécution volontaire de l'ordre d'évacuation d'un mois à quinze jours ; la levée de l'obligation préalable, pour le préfet, de proposer un relogement ou un hébergement d'urgence ; l'élargissement, au-delà des officiers de police judiciaire (OPJ), de la liste des agents pouvant constater l'installation sans droit ni titre en vue d'une opération de « flagrance ». Cela permettra de pallier les moyens insuffisants des services sur place qui peinent à recruter des profils spécialisés.

Je considère ces mesures nécessaires, mais je propose deux ajustements essentiels. Le premier vise à tirer les conséquences de l'avis du Conseil d'État, dont le Gouvernement n'a pas tenu compte. Pourtant, le Conseil d'État a clairement indiqué que la suppression pérenne et systématique de l'obligation de relogement n'était pas conforme à la jurisprudence constitutionnelle. Si nous ne sommes pas là pour réparer les erreurs du Gouvernement, il me semble indispensable de ne pas laisser les élus locaux livrés à eux-mêmes face à un risque de censure du Conseil constitutionnel de cet article : cela signifierait le retour au droit actuel, alors que tous les élus de Mayotte nous enjoignent de lutter davantage contre ce fléau.

Je vous propose donc un amendement visant à tenir compte des remarques du Conseil d'État, dans le but de sécuriser autant que possible la mesure.

Par équilibre, je vous propose un second ajustement, qui va lui dans le sens d'une accélération des mesures de résorption de l'habitat informel. Il s'agit d'éviter que l'exercice d'un recours ne suspende pendant trop longtemps les délais d'exécution d'office de l'ordre d'évacuation, tout en laissant aux intéressés une voie de recours effective grâce au référé-liberté.

À l'aune de mes différents déplacements à Mayotte et de mes échanges avec les acteurs de terrain, ma conclusion est que, malgré ces avancées, seule une approche systémique permettra de lutter contre les bidonvilles. Au-delà d'agir sur les outils de résorption, il nous faut renforcer les effectifs de sécurité sur l'archipel, car l'habitat informel est accentué par l'immigration illégale et peut être à l'origine de graves troubles à l'ordre public. Il nous faut mettre en œuvre une politique migratoire plus ferme afin de répondre aux arrivées quotidiennes massives, et accentuer les sanctions contre les organisations qui profitent financièrement de cette détresse humaine, qu'il s'agisse des réseaux de passeurs ou des marchands de sommeil.

Il faut aussi intensifier nos efforts en faveur de la construction de logements à Mayotte. Ces efforts sont freinés par les poches d'habitat informel qui limitent les politiques foncières. L'objectif du Gouvernement de construire 24 000 logements en dix ans ne pourra être réalisé sans lever les freins à la construction que notre commission a largement mis en évidence lors de l'examen du projet de loi d'urgence pour Mayotte : accès au foncier, coût et disponibilité des matériaux, capacités d'ingénierie des acteurs, prise en compte des caractéristiques sismiques et naturelles, etc. – ils sont immenses. En l'absence d'approche globale, nous ne faisons que poser un pansement sur une jambe de bois.

J'en viens maintenant à l'article 23, qui vise à classer tout Mayotte en quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV), de manière temporaire. J'ai accueilli cette mesure avec prudence, pour plusieurs raisons. Néanmoins, il me semble qu'elle se justifie au regard du caractère dramatique de la situation économique et sociale à Mayotte.

Premièrement, la géographie prioritaire de la politique de la ville a fait l'objet d'une révision en décembre 2024. Elle a porté le nombre de QPV à Mayotte à quarante-deux, pour quinze communes concernées sur les dix-sept communes de Mayotte. Cela fait de Mayotte, département le plus pauvre de France, le département le plus concerné par la politique de la ville. Or, vous le savez, la politique de la ville est fondée sur un principe de ciblage : on peut légitimement s'interroger sur le sens de classer l'intégralité d'un territoire d'une population de près de 300 000 personnes en QPV.

Néanmoins, cette révision a été entamée avant le passage du cyclone Chido et de la tempête Dikeledi : les critères de délimitation des QPV n'ont pas pris en compte leurs conséquences dramatiques sur les infrastructures, l'habitat et *a fortiori* l'activité économique et les populations à Mayotte. Je rappelle que seulement 16 % de l'habitat n'a pas été endommagé. Le sud de

Grande-Terre, qui n'est actuellement pas classé en QPV, a été particulièrement touché par les inondations liées au passage de la tempête Dikeledi. Au regard de cette situation, il me semble légitime de réintroduire les communes sortantes de Bouéni et de Kani-Kéli dans la géographie prioritaire de la ville.

Deuxièmement, cette mesure aura probablement un effet limité sur le développement de Mayotte. Les trois quarts de la population de Mayotte sont déjà situés dans un QPV ! Certes, l'extension des dispositifs fiscaux adossés au zonage QPV, comme l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) ou de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), est bienvenue, mais l'essentiel du soutien à l'activité économique de Mayotte est porté par l'article 22, qui adapte à Mayotte la zone franche d'activité nouvelle génération (Zfang).

Troisièmement, j'ai insisté auprès des services et du Gouvernement sur la nécessité de veiller aux éventuels effets de bord du dispositif sur le logement social compte tenu d'impératifs de mixité sociale, qui limitent les agréments en faveur du logement social dans les QPV. Ils sont justifiés dans l'Hexagone, mais le sont beaucoup moins à Mayotte. Ce sujet ne relève pas du niveau législatif, mais est important pour notre commission : j'appellerai donc à nouveau le ministre à la vigilance sur le sujet en séance publique. Il faut que les administrations prévoient les dérogations nécessaires au niveau réglementaire.

Quatrièmement, j'insiste sur le pilotage des contrats de ville : c'est sur eux que repose le succès de la politique de la ville. La loi de finances pour 2025 a autorisé la mobilisation des crédits dédiés à la politique de la ville dans l'attente de la signature des contrats de ville, uniquement pour cette année. Il est donc indispensable que les contrats de ville des dix-sept communes de Mayotte soient signés d'ici au 31 décembre prochain.

Je vous propose d'adopter cet article modifié par un unique amendement de portée principalement rédactionnelle.

J'en viens à l'article 24. Cette disposition vise à permettre à la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (Capam) de déléguer, dans des conditions définies par décret, ses compétences en matière de pêche et de conchyliculture. Cette délégation se ferait au profit d'une association préfiguratrice d'un comité régional des pêches maritimes et des élevages marins.

Il ressort de mes auditions, de même que des échanges que nous avons eus dans le cadre du déplacement à Mayotte, qu'il s'agit d'une mesure consensuelle, attendue tant par les pêcheurs que par les agriculteurs.

En effet, en raison d'une insuffisante structuration de la filière pêche – la filière conchylicole n'existe, quant à elle, pratiquement pas – Mayotte ne dispose pas, comme les autres départements et régions d'outre-mer (Drom), d'un comité régional des pêches maritimes et des élevages marins capable de représenter les intérêts des pêcheurs.

Les compétences de la chambre d'agriculture ont donc été aménagées pour permettre d'y accueillir un collège de pêcheurs, qui demeure, logiquement, minoritaire.

Cette situation ne satisfait ni la Capam, dont la vocation et le cœur de métier demeurent agricoles, ni les pêcheurs, à juste titre demandeurs d'une instance dédiée.

La mise en place sans délai d'un comité régional des pêches apparaissant hors de portée d'une filière dont la structuration reste largement à organiser, l'option privilégiée tant par les acteurs locaux que les pouvoirs publics est celle de la mise en place, dans un premier temps, d'une association préfiguratrice.

Dans un second temps, à l'horizon de 2027, l'objectif est bien de créer un comité des pêches au service de la filière.

Je soutiens naturellement cette méthode pragmatique tenant compte de la réalité du terrain. Je souligne cependant que la mise en place de cette association, puis du comité, nécessitera un engagement fort de l'ensemble des acteurs, ainsi qu'un soutien constant des pouvoirs publics.

En effet, si l'article 24 permet à la Capam de transférer en bloc les compétences pêches et conchyliculture, je note que des possibilités de délégations existaient déjà, et n'ont pas été exploitées, témoignant une fois encore de la difficile structuration d'une filière marquée par le poids des normes et de l'activité informelle.

Enfin, je note que, si la mise en place d'un comité des pêches aboutit bel et bien, se posera alors la question de la réforme de la Capam, pour que celle-ci devienne une chambre d'agriculture de droit commun, ce à quoi elle aspire.

Je vous propose donc d'adopter cet article conforme.

Il me revient maintenant de vous faire lecture du périmètre retenu pour apprécier la recevabilité des amendements au titre de l'article 45 de la Constitution, pour les articles 10, 23 et 24 du texte dont l'examen a été délégué à la commission des affaires économiques. Sont susceptibles de représenter un lien, même indirect, avec le texte retenu, les dispositions portant adaptation à Mayotte des règles relatives à la lutte contre l'habitat informel, à la mise en œuvre de la politique de la ville et aux compétences de la Capam.

Il en est ainsi décidé.

Mme Viviane Artigalas. – Merci au rapporteur pour ce travail et pour l'organisation du déplacement à Mayotte, qui nous permet d'affiner le regard que nous portons sur ce projet de loi.

Nous avons un désaccord sur l'article 10 et suggérons de maintenir l'obligation de proposer une solution de relogement. Concernant l'article 23, les financements de la politique de la ville ne sont pas toujours à la hauteur des besoins, alors que ceux-ci sont encore plus grands à Mayotte.

Je m'inquiète, enfin, de l'avenir de la filière pêche à Mayotte, car les difficultés ne résident pas uniquement dans le financement, mais aussi dans un manque de structuration : il faudrait que des personnes dotées d'une véritable expertise jouent un rôle moteur en matière de respect des normes et des règlements, ainsi que pour protéger certaines zones de pêche.

Mme Antoinette Guhl. – Notre groupe vous remercie pour ce déplacement, qui nous a permis de mieux comprendre la situation de Mayotte en rencontrant aussi bien les pêcheurs et les entrepreneurs que les habitants des bidonvilles, ce qui nous permet de porter un autre regard sur le projet de loi.

Nous avons également déposé un amendement de suppression de l'article 10, dont les dispositions soulèvent des enjeux de constitutionnalité et ne nous paraissent pas de nature à régler le problème de l'habitat informel.

Concernant le zonage en QPV, nous ne pouvons qu'y être favorables afin de faciliter les constructions, mais encore faudra-t-il voir comment cela se traduira effectivement dans le budget.

Enfin, je partage l'inquiétude de Viviane Artigalas au sujet de l'avenir de la filière pêche, encore plus démunie après le passage du cyclone Chido qu'elle ne l'était déjà. Une structure préfiguratrice d'un comité des pêches pourrait amorcer une structuration qui prendra du temps, mais qui est indispensable compte tenu des enjeux, dont celui de la préservation de la biodiversité marine.

M. Daniel Fargeot. – Ce déplacement a en effet été enrichissant pour nous tous. La situation dans l'archipel reste très tendue.

Je suis favorable aux propositions du rapporteur et j'espère que nous pourrions apporter le meilleur à l'archipel. J'ai été marqué par l'accueil de la population, malgré la très grande précarité, lorsque nous nous sommes déplacés dans un bidonville.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Les visites variées que nous avons pu effectuer éclairent les travaux de notre commission, l'archipel ayant d'ailleurs reçu la visite de nombreuses délégations ministérielles et parlementaires. Des acteurs économiques s'y sont également rendus et Arnaud Rousseau, le président de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), se trouvait à Mayotte en même temps que nous.

Je souligne que nous avons été pratiquement la seule délégation à avoir demandé à visiter un bidonville. Trois heures durant, nous avons pu constater le dénuement total des familles vivant sur place, nous permettant de nous rendre compte de l'importance de ce problème.

Nous avons également tenu à rencontrer les pêcheurs, profession très en colère. Ils sont favorables à la structuration de la filière par le biais d'un comité des pêches, afin de pouvoir avancer sur ce dossier avec leurs représentants.

Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis. – Je vous remercie d’avoir participé à ce déplacement, les territoires ultramarins étant souvent vus sous l’angle de clichés positifs ou négatifs : sans se rendre sur place et sans échanger avec la population, on peine à imaginer la difficulté des situations et le décalage existant avec la métropole.

Nous avons un désaccord sur l’article 10 : selon moi, il n’est pas envisageable, dans la France de 2025, de laisser perdurer des conditions de vie aussi précaires et indignes que celles qui existent dans les bidonvilles à Mayotte.

J’ajoute que l’île compte 300 000 habitants pour 379 kilomètres carrés, ce qui soulève la question de la souveraineté alimentaire. Des choix doivent être effectués dans un contexte où il est question de lutter contre l’artificialisation des sols, puisqu’il faut arbitrer entre l’usage agricole des terrains et la nécessité criante de construire des logements.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 10 (délégué)

Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis. – Je ne suis pas favorable à l’amendement de suppression COM-50, car la lutte contre l’habitat informel passe par une approche globale. De surcroît, le renforcement des pouvoirs de police administrative en matière d’évacuation et de démolition répond à une demande forte des élus locaux et des acteurs de terrain. Il serait dommageable de supprimer cet article qui vise à leur donner davantage de moyens, notamment en autorisant un plus grand nombre d’agents à constater l’édification des locaux et en accélérant les évacuations par la réduction des délais d’exécution.

En ce qui concerne la levée de l’obligation de relogement, je vous proposerai un amendement.

La commission émet un avis défavorable à l’amendement COM-50.

Mme Viviane Artigalas. – L’amendement COM-20 vise à supprimer les alinéas concernant la levée de l’obligation de relogement. S’il n’est pas adopté, nous voterons contre l’article 10.

Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis. – L’amendement COM-70 que je vous propose d’adopter vise à traduire les éléments présents dans l’avis du Conseil d’État concernant la conformité constitutionnelle de l’article 10. Comme je l’ai déjà dit, nous ne pouvons pas rester les bras croisés face à un risque de censure constitutionnelle de cet article alors que les élus de Mayotte comptent sur nous pour renforcer la lutte contre l’habitat informel.

Je propose donc, conformément à ce qu'a indiqué le Conseil d'État, de donner à l'absence possible de proposition de logement ou d'hébergement d'urgence « un caractère d'exception », « fondé sur le constat d'une impossibilité matérielle pour l'État de satisfaire à cette obligation », « compte tenu de circonstances spécifiques » et « pour une durée limitée ». Le préfet ne pourra donc déroger à l'obligation de proposer un logement ou un hébergement d'urgence qu'après l'avoir justifié au regard de l'état du parc à Mayotte.

Je propose aussi de faire référence à une durée de dix ans à compter de la survenance du cyclone Chido : cette période, qui peut paraître longue, est nécessaire face à l'ampleur et le caractère dramatique de la situation. Dix ans, cela correspond à deux plans quinquennaux en faveur du logement. Je me fonde également sur mon vécu : sept ans après l'ouragan Irma, force est de constater que tout n'est pas encore entièrement reconstruit à Saint-Martin, alors même que la situation économique et sociale y était plus favorable qu'à Mayotte.

La commission émet un avis défavorable à l'amendement COM-20.

L'amendement COM-70 est adopté, de même que l'amendement de précision rédactionnelle COM-68.

Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-69 vise à encadrer l'exercice du recours juridictionnel suspensif dirigé contre un arrêté d'évacuation et de démolition d'habitations informelles.

Actuellement, l'évacuation et la démolition des bidonvilles ne peuvent faire l'objet d'une exécution d'office qu'à l'issue d'un délai d'exécution volontaire d'un mois. Le Gouvernement entend réduire ce délai à quinze jours par le biais du présent article, afin d'accélérer la mise en œuvre des opérations de résorption de l'habitat informel.

Je souscris à cette mesure : elle permet de répondre au sentiment d'attentisme – voire d'inaction – que ressentent beaucoup d'élus et de Mahorais face au délai qui peut s'écouler entre la prise d'un arrêté et la réalisation de l'évacuation. Dans l'intervalle, de nouvelles installations sont parfois constatées.

Néanmoins, afin que cet objectif d'accélération soit atteint, je propose de prévoir que seul le référé-liberté suspende les délais d'exécution d'office : en effet, dans le cadre du référé-liberté, le juge statue dans un délai de quarante-huit heures, alors que ce délai peut aller jusqu'à trente jours dans le cas d'un référé-suspension.

Cette mesure permettra de renforcer l'effectivité des opérations de résorption, sans pour autant priver les personnes concernées d'une voie de recours effective. En effet, le référé-liberté permet d'obtenir du juge, sous quarante-huit heures, des mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale – en l'occurrence le droit au respect de la vie privée et familiale.

Les personnes intéressées sont donc bien plus susceptibles d'exercer un référé-liberté qu'un autre type de référé.

L'amendement COM-69 est adopté.

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article 10 ainsi modifié.

Article 23 (délégué)

Mme Micheline Jacques, rapporteur pour avis. – L'amendement COM-71 vise à préciser la date d'échéance du classement des communes de Mayotte en QPV. Dans la version actuelle du texte, les dix-sept communes de Mayotte sont classées QPV « jusqu'à la prochaine actualisation des contrats de ville ». Or cette date est prévue par décret.

Par cohérence avec l'actualisation de la liste des QPV, qui est, quant à elle, prévue dans la loi et qui interviendra au plus tard le 1^{er} janvier 2030, il me semble important de fixer l'échéance de cette mesure dérogatoire au 1^{er} janvier 2030 et de ne pas la renvoyer au décret.

L'amendement COM-71 est adopté.

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article 23 ainsi modifié.

Article 24 (délégué)

La commission propose à la commission des lois d'adopter l'article 24 sans modification.

Le sort des amendements examinés par la commission est retracé dans le tableau suivant :

Article 10			
Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Mme GUHL	COM-50	Suppression de l'article.	Défavorable
Mme ARTIGALAS	COM-20	Suppression des alinéas concernant l'évacuation des bidonvilles en raison de risques graves pour la salubrité, la sécurité ou la tranquillité publiques.	Défavorable
Mme JACQUES, rapporteur pour avis	COM-68	Précision rédactionnelle.	Favorable

Mme JACQUES, rapporteur pour avis	COM-70	Prise en compte des circonstances locales dans l'assouplissement de l'obligation de proposer un logement ou un hébergement lors de l'évacuation d'un bidonville.	Favorable
Mme JACQUES, rapporteur pour avis	COM-69	Encadrement du caractère suspensif du recours contre un arrêté d'évacuation ou de démolition afin d'accélérer la mise en oeuvre des opérations de résorption des bidonvilles.	Favorable
Article 23			
Mme JACQUES, rapporteur pour avis	COM-71	Précision quant à la date d'échéance du classement des communes de Mayotte en QPV.	Favorable

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie². Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires économiques **a arrêté**, lors de sa réunion du mardi 13 mai 2025, **le périmètre indicatif des articles du projet de loi n° 544 (2024 –2025) de programmation pour la refondation de Mayotte dont elle est saisie.**

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** les dispositions portant adaptation à Mayotte des règles relatives :

- à la lutte contre l'habitat informel ;
- à la mise en œuvre de la politique de la ville ;
- aux compétences de la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Lundi 28 avril 2025

- *Audition conjointe :*

- *Chambres d'agriculture France :* **MM. Sébastien WINDSOR**, président, **Yousri HANNACHI**, responsable du service Stratégies et outre-mer, **Mmes Gwendoline COCQUET**, conseillère expert outre-mer, **Alix DAVID**, chargée de mission affaires publiques, et **M. Louis MINET**, stagiaire affaires publiques,
- *Chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (Capam) :* **MM. Issouffi ABDALLAH**, 3ème vice-président en charge de la pêche, et **Kadafi SAID**, directeur.

- *Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire :* **MM. Aurélien de LA NOUE**, conseiller économie, industries agro-alimentaires, Egalim, foncier et outremer, **Arnaud MARTRENCAR**, inspecteur général chargé des missions inter inspection Mayotte au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), et **Nicolas CHEREL**, sous-directeur des filières alimentaires à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE).

- *Direction générale des collectivités locales (DGCL) :* **Mme Blandine GEORJON**, adjointe au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire.

- *Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) :* **M. Manuel DEMOUGEOT**, directeur de la mission de résorption des bidonvilles.

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) :* **Mme Marion VANDEVELDE**, adjointe à la sous-directrice de l'aménagement durable.

Mercredi 30 avril 2025

- *Direction générale des outre-mer (DGOM) :* **M. Olivier JACOB**, préfet, directeur général des outre-mer, **Mmes Karine DELAMARCHE**, adjointe au directeur général des outre-mer, et **Delphine COLLE**, cheffe du bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *CDC Habitat*
- *Comité national des pêches maritimes et des élevages marins (CNPMEM)*
- *Direction des affaires civiles et du sceau (DACS)*
- *Ministère de la transition écologique, de la biodiversité, de la forêt, de la mer et de la pêche (MTEBFMP) – cabinet et Direction des affaires financières (Daaf)*
- *Union sociale pour l'habitat (USH)*

DÉPLACEMENT À MAYOTTE

Vendredi 2 mai

DÉPLACEMENT DANS UNE EXPLOITATION AGRICOLE DE KAHANI
ET ÉCHANGE AVEC DES REPRÉSENTANTS DES AGRICULTEURS

- **M. Dani SALIM**, agriculteur, gérant de la société Agrimay ;
- **M. Laurent GUICHAOUA**, agriculteur ;
- **M. Kadafi SAÏD**, directeur général de la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte (Capam) ;
- **M. Bastien CHALAGIRAUD**, directeur de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Daaf) de Mayotte ;
- **M. Abdou BACHA**, chargé de mission agriculture, tourisme et économie bleue au secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR).

DÉPLACEMENT AU RÉGIMENT DU SERVICE MILITAIRE ADAPTÉ (RSMA) DE
MAYOTTE ET PRÉSENTATION DE LA FILIÈRE FIBRE DU RSMA

- **Colonel Benjamin SOUBRA**, chef de corps du RSMA de Mayotte ;
- **Capitaine Grégory DELSINNE**, commandant d'unité de la 1^{ère} compagnie de formation professionnelle ;
- **Caporal-chef GARCIA**, chef de la filière Fiber to the home (FTTH).

TABLE RONDE AUTOUR DES ACTEURS DE LA FIBRE À MAYOTTE

- **M. Stell TAVY**, directeur de Mayotte Très haut débit (THD) ;
- **M. Guy LENTINI**, responsable du département technique Orange Mayotte ;
- **Mme Tahamida IBRAHIM**, conseillère numérique du conseil départemental de Mayotte ;
- **M. Andre GIRARDEAU**, directeur général de STOI Internet.

VISITE DE LA RETENUE COLLINAIRE DE COMBANI ET TABLE RONDE AVEC LES ACTEURS DE L'EAU

- **M. Jean-François LE ROUS**, chef du service environnement et prévention des risques à la Direction de l'environnement, de l'aménagement, du logement et de la mer (DEALM) ;

- **M. Samuel VAN CEUNEBROEK**, chef de l'unité gestion de la ressource en eau à la DEALM ;

- **M. Steeves GUY**, directeur technique Les eaux de Mayotte (Lema) ;

- **M. Vita NAOUIROU**, directeur d'exploitation Lema ;

- **M. Mohamed ISSOUF**, directeur de l'office de l'eau de Mayotte ;

- **M. Nadjayedine SIDI**, conseiller départemental du canton de Mamoudzou, président de l'office de l'eau de Mayotte et président du comité de l'eau et de la biodiversité ;

- **M. Vincent ALFAURT**, responsable d'usine, Société mahoraise des eaux (SMAE) ;

- **M. Charafdine ANOUIOIRI SADATI**, responsable d'usine, SMAE

DÎNER DE TRAVAIL À LA PRÉFECTURE DE MAYOTTE

- **M. Daniel FERMON**, secrétaire général ;

- **Mme Maxime AHRWEILLER-ADOUSSO**, secrétaire générale pour les affaires régionales (SGAR).

Samedi 3 mai

VISITE DE LA CENTRALE ÉLECTRIQUE DES BADAMIERS ET TABLE RONDE AVEC LES RESPONSABLES D'ÉLECTRICITÉ DE MAYOTTE (EDM) ET DE TOTAL ENERGIE

- **M. Raphaël RUAT**, directeur général d'EDM et président du directoire ;

- **M. Samir EL HADI**, chef de pôle Réseau ;

- **M. Ibrahim BACO**, adjoint au chef de pôle Production ;

- **M. Houmadi OUSSENI ALI**, chef de centrale des Badamiers ;

- **Mme Claire DAGUZÉ**, experte de haut niveau chargée de la reconstruction et de la refondation de Mayotte après le passage du cyclone Chido ;

- **M. Damien ROQUES**, directeur général de Total Energie Marketing Mayotte.

DÉPLACEMENT À FOUR À CHAUX ET TABLE RONDE AVEC LES
REPRÉSENTANTS DES PÊCHEURS MAHORAIS

- **M. Charif ABDALLAH**, premier vice-président et président de la commission pêche de la Capam ;

- **M. Issoufi ABDALLAH**, deuxième vice-président de la Capam, référent pêche et aquaculture ;

- **M. Foundi YOUSSEUFI ABDALLAH**, président de l'association de préfiguration du comité régional des pêches maritimes et des élevages marins de Mayotte ;

- **M. Pierre BAUDET**, gérant de la coopérative des pêcheurs de Mayotte ;

- **Mme Claire DAGUZÉ**, experte de haut niveau chargée de la reconstruction et de la refondation de Mayotte après le passage du cyclone Chido ;

- **M. Patrick BOUTELOUP**, adjoint au directeur de la DEALM, délégué à la mer et au littoral.

TABLE RONDE AUTOUR DES ENJEUX ÉCONOMIQUES DE L'ARCHIPEL À LA
PRÉFECTURE DE MAYOTTE

- **Mme Naïma MOUSTADIRANI**, directrice de la Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (Capeb) de Mayotte ;

- **M. Ben Amine BOURHANE**, secrétaire général de la Capeb de Mayotte ;

- **Mme Florence MAR-PICART**, directrice de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (Iedom) de Mayotte ;

- **M. Olivier ANDRÉ**, directeur régional adjoint des finances publiques de Mayotte, Direction générale des finances publiques (DGfip) ;

- **M. Mohamed ALI HAMID**, président de la chambre de commerce et de l'industrie (CCI) de Mayotte ;

- **M. Mohamed FAHARDINE**, président du Mouvement des entreprises de France (Medef) à Mayotte ;

- **Mme Eirini ARVANITOPOULODU**, responsable et coordinatrice régionale Achat socialement responsable, Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire (CRESS) ;

- **M. Bastien CHALAGIRAUD**, Daaf de Mayotte ;

- **Mme Maxime AHRWEILLER-ADOUSSO**, secrétaire générale pour les affaires régionales (SGAR).

Dimanche 4 mai

RENCONTRE AVEC DES ACTEURS DU LOGEMENT SOCIAL À MAYOTTE

- **Mme Dina FOSSARD**, cheffe de projet AL'MA action logement ;
- **M. Saindou ATTOUMANI**, conseiller départemental du canton d'Ouangani ;
- **M. Zaidou TAVANDAY**, chef de cabinet du président du conseil départemental.

DÉJEUNER DE TRAVAIL AVEC LES REPRÉSENTANTS DE LA MAIRIE DE MAMOUDZOU

- **M. Dhinouraine M'COLO MAINTY**, premier adjoint au maire de Mamoudzou ;
- **Mme Munia DINOURAINI**, adjointe au maire de Mamoudzou.

DÉPLACEMENT À AMBARAZ, DANS UN SECTEUR D'HABITATS INFORMELS DU QUARTIER DE CAVANI, ORGANISÉ PAR **M. Patrick LONGUET**, directeur territorial de la police nationale de Mayotte (DTPN).

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl24-544.html>