N° 103

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2026-2027

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2026

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi visant à la **suppression** *des* **titres** *de* **séjour** *territorialisés à* **Mayotte***,*

Par M. Hervé REYNAUD,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Muriel Jourda*, présidente ;* MM. Marc-Philippe Daubresse, Olivier Bitz, Mmes Audrey Linkenheld, Cécile Cukierman, MM. Michel Masset, Benjamin Huin, Guy Benarroche, Cédric Chevalier, Fabien Bravi, Mmes Lauriane Josende, Isabelle Florennes, Marie-Pierre de La Gontrie*, vice-présidents ;* M. Christophe Chaillou, Mmes Jacqueline Eustache-Brinio, Marie Mercier, Olivia Richard*, secrétaires ;* M. Jean-Michel Arnaud, Mme Nadine Bellurot, MM. Jean-Baptiste Blanc, Hussein Bourgi, Mmes Sophie Briante Guillemont, Agnès Canayer, Evelyne Corbière Naminzo, M. Bastien Coriton, Mme Catherine Di Folco, M. Dimitri Doussot, Mmes Françoise Dumont, Françoise Gatel, Sylvie Josserand, MM. Éric Kerrouche, David Margueritte, Arnaud Marthey, Thani Mohamed Soilihi, Mmes Marie-Pierre Mouton, Corinne Narassiguin, MM. Jean-Jacques Panunzi, Paul Toussaint Parigi, Hervé Reynaud, Pierre Jean Rochette, Pierre-Alain Roiron, Mmes Elsa Schalck, Anne Souyris, M. Francis Szpiner, Mmes Lana Tetuanui, Marie-Claude Varaillas, Dominique Vérien, MM. Louis Vogel, Dany Wattebled.

Voir les numéros :

Sénat : **470** (2024-2025) et **104** (2026-2027)

SOMMAIRE

Pages

L'ESSENTIEL **5**

I. LE TITRE DE SÉJOUR TERRITORIALISÉ, UNE DÉROGATION AU DROIT COMMUN QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE MIGRATOIRE EXCEPTIONNEL **5**

A. UN TITRE DÉLIVRÉ À MAYOTTE QUI N'AUTORISE, SAUF EXCEPTIONS, LE SÉJOUR QUE SUR CE TERRITOIRE 5

B. UN DISPOSITIF CONÇU DANS UN CONTEXTE MIGRATOIRE PARTICULIER, MAIS DONT LES EFFETS PROPRES RESTENT IMPARFAITEMENT ÉVALUÉS 7

II. LE PARLEMENT A DÉJÀ ACTÉ LA SUPPRESSION DU TITRE TERRITORIALISÉ, EN LA DIFFÉRANT AU 1ER JANVIER 2030 ..... **8**

A. UNE SUPPRESSION LONGTEMPS DEMANDÉE À MAYOTTE, FINALEMENT INSCRITE DANS LA LOI AU TERME D'UN COMPROMIS PARLEMENTAIRE 8

B. DES EFFETS ENCORE INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉS QUI AVAIENT CONDUIT À DIFFÉRER L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA SUPPRESSION 9

III. UNE SUPPRESSION ANTICIPÉE QUE LA COMMISSION JUGE PRÉMATURÉE **10**

A. UN AN APRÈS LA LOI DE REFONDATION, LES PRÉREQUIS POUR LA SUPPRESSION NE SONT PAS REMPLIS 10

B. LA COMMISSION A SOUHAITÉ PRÉSERVER LE COMPROMIS DE 2025 DANS L'ATTENTE DE L'ÉVALUATION PRÉVUE EN 2028 11

EXAMEN DES ARTICLES **13**

- *Article unique* **Suppression de la territorialisation des titres de séjour délivrés à Mayotte** 13

EXAMEN EN COMMISSION **25**

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 *BIS* DU RÈGLEMENT DU SÉNAT **35**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES **37**

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES **39**

LA LOI EN CONSTRUCTION **41**

L'ESSENTIEL

Déposée le 19 mars 2025 par Saïd Omar Oili et plusieurs de ses collègues, la proposition de loi visant à la suppression des titres de séjour territorialisés à Mayotte entend mettre fin au régime dérogatoire prévu par l'article L. 441-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), en vertu duquel **les titres de séjour délivrés à Mayotte n'autorisent, sauf exceptions, le séjour que sur le territoire du département**. Les auteurs de la proposition de loi entendent ainsi répondre à une **demande ancienne des élus mahorais**, qui considèrent que le dispositif contribue à maintenir sur un territoire confronté à une pression démographique et migratoire exceptionnelle des étrangers pourtant régulièrement admis au séjour.

Depuis le dépôt du texte, son contexte juridique a toutefois profondément évolué. La loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte a en effet déjà prévu la suppression de la territorialisation des titres de séjour **à compter du 1er janvier 2030**. L'enjeu de la proposition de loi n'est donc plus de décider du principe de cette suppression, désormais acquis, mais d'apprécier l'opportunité d'en avancer de plusieurs années l'entrée en vigueur.

Or, le choix de **l'échéance de 2030 résultait d'un compromis parlementaire** destiné à laisser le temps aux nouvelles mesures de lutte contre l'immigration irrégulière de produire leurs effets, à poursuivre la convergence économique et sociale de Mayotte et à mieux anticiper les conséquences de la disparition du dispositif, notamment sur les mobilités vers les autres départements.

La commission a estimé que **les conditions qui avaient conduit le législateur à différer cette suppression demeuraient, pour une large part, d'actualité**. Alors que plusieurs mesures de la loi de refondation sont encore en cours de déploiement, que les effets territoriaux de la réforme restent insuffisamment documentés et que l'évaluation prévue par le législateur doit intervenir en 2028, elle a jugé **prématuré de remettre en cause le calendrier arrêté en 2025**.

I. LE TITRE DE SÉJOUR TERRITORIALISÉ, UNE DÉROGATION AU DROIT COMMUN QUI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE MIGRATOIRE EXCEPTIONNEL

A. UN TITRE DÉLIVRÉ À MAYOTTE QUI N'AUTORISE, SAUF EXCEPTIONS, LE SÉJOUR QUE SUR CE TERRITOIRE

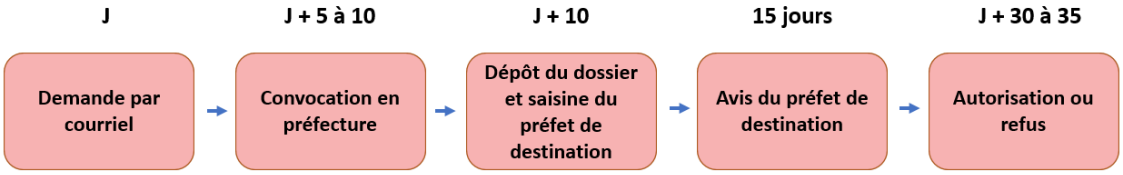
Depuis la départementalisation de Mayotte, le principe d'identité législative prévu à l'article 73 de la Constitution s'y applique. Celui-ci permet toutefois que les lois et règlements fassent l'objet d'adaptations tenant aux

« *caractéristiques et contraintes particulières* » du territoire. Sur ce fondement, **plusieurs dérogations au droit commun de l'entrée, du séjour des étrangers et de la nationalité ont été maintenues ou introduites à Mayotte**.

Parmi elles figure la territorialisation des titres de séjour. Aux termes de l'article L. 441-8 du Ceseda, **les titres délivrés par le représentant de l'État à Mayotte n'autorisent, sauf exceptions, le séjour que dans ce département**. Certaines catégories de titres échappent néanmoins à cette limitation, notamment les cartes de résident, certains titres relevant du dispositif « talent », ainsi que ceux délivrés aux réfugiés et aux bénéficiaires de la protection subsidiaire.

Pour se rendre dans un autre département, le titulaire d'un titre territorialisé doit obtenir une **« *autorisation spéciale prenant la forme d'un visa* », délivrée par le préfet de Mayotte** après avis du préfet du territoire de destination, qui apprécie notamment le **risque de maintien irrégulier de l'intéressé hors de Mayotte**. Instruite par un pôle dédié à la préfecture de Mayotte, cette autorisation est délivrée, en cas de décision favorable, environ trente jours après le dépôt d'un dossier complet. Les **refus sont toutefois minoritaires** : 658 autorisations ont été accordées sur 909 demandes en 2024, soit 72,4 %, et 1 249 sur 1 365 en 2023, soit 91,5 %. Ces derniers sont, d'après les informations communiquées par la préfecture de Mayotte, principalement motivés par l'insuffisance de garanties de retour à Mayotte ou des ressources nécessaires au séjour.

Instruction d'une demande d'autorisation spéciale



Source : commission des lois, d'après les informations communiquées par la préfecture de Mayotte

Ce régime, qui concerne la **très grande majorité des titres délivrés à Mayotte**, soit environ 80 % des titres en cours de validité, **vise ainsi à dissocier l'admission au séjour à Mayotte de l'accès au reste du territoire national**, afin de tenir compte de la situation migratoire particulière de l'archipel. Sa suppression aurait, à l'inverse, pour effet de permettre aux titulaires intéressés de circuler et de s'établir dans les autres départements dans les conditions prévues par le droit commun.

B. UN DISPOSITIF CONÇU DANS UN CONTEXTE MIGRATOIRE PARTICULIER, MAIS DONT LES EFFETS PROPRES RESTENT IMPARFAITEMENT ÉVALUÉS

La territorialisation des titres à Mayotte s'inscrit dans une situation démographique et migratoire sans équivalent dans les autres départements français. Au 1er janvier 2026, Mayotte comptait **323 153 habitants**. Selon les données communiquées au rapporteur par le préfet de Mayotte, **les personnes de nationalité étrangère représenteraient 48 % à 55 % de la population**, soit entre 155 000 et 175 000 personnes, alors que **30 955 ressortissants étrangers disposaient, au 31 décembre 2025, d'un document les autorisant à séjourner sur le territoire**.

Cette pression migratoire **affecte directement le fonctionnement des services publics et les perspectives de développement du territoire**. La commission des lois l'avait elle-même constaté lors du déplacement effectué à Mayotte et à La Réunion du 2 au 8 septembre 2025. Dans le rapport issu de cette mission[1], elle qualifiait la maîtrise des flux migratoires de « *priorité absolue* », estimant que la pression qu'ils occasionnent a des effets « *déstabilisateurs sur l'ensemble des aspects de la vie des Mahorais et le fonctionnement des services publics* » et « *hypothèque les perspectives de développement du territoire* ».

Ces difficultés s'inscrivent dans un **contexte plus large de sous-dimensionnement des infrastructures et de persistance d'écarts importants avec l'Hexagone**. La commission d'enquête sur les inégalités systémiques outre-mer[2] relevait encore en juin 2026 que Mayotte se trouvait seulement « *sur le chemin de la convergence* », tandis que certains services publics essentiels fonctionnaient « *en mode très dégradé* ».

Face à cette situation, **les pouvoirs publics ont, ces dernières années, multiplié les mesures destinées à endiguer les flux d'immigration clandestine**. La Cour des comptes[3] relevait néanmoins en 2024 des difficultés structurelles persistantes dans le contrôle aux frontières et l'exécution des éloignements. Le rapport de Philippe Bas et Victorin Lurel[4] appelait en ce sens, en janvier 2025, à « *assumer une politique de fermeté* » face à l'immigration clandestine.

Dans ce contexte, le cadre applicable à l'immigration et à la nationalité à Mayotte *a été sensiblement renforcé en 2025. La loi du 12 mai 2025 visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte* **a durci les conditions d'acquisition de la nationalité par le droit du sol**, en exigeant

---

[1] *Sénat, rapport d'information n° 525 (2025-2026) sur la situation institutionnelle, la justice, la sécurité et l'immigration à La Réunion et à Mayotte, fait au nom de la commission des lois.*

[2] *Sénat, rapport n° 810 (2025-2026) fait au nom de la commission d'enquête sur les inégalités systémiques auxquelles sont confrontées les collectivités ultra-marines et leurs habitants pour répondre aux enjeux de développement social et durable.*

[3] *Cour des comptes, La politique de lutte contre l'immigration irrégulière, janvier 2024.*

[4] *Sénat, rapport d'information n° 264 (2024-2025) sur* l'action de l'État outre-mer : pour un choc régalien*, fait au nom de la délégation aux outre-mer.*

désormais que les deux parents aient résidé régulièrement et sans interruption en France depuis plus d'un an au jour de la naissance. La loi du 11 août 2025 *de programmation pour la refondation de Mayotte* **a ensuite resserré l'accès au séjour**, notamment en soumettant la délivrance des cartes « parent d'enfant français » et « liens personnels et familiaux » à la production d'un visa de long séjour, en instaurant une condition de sept années de résidence habituelle pour cette dernière carte et en portant de trois à cinq ans la durée de résidence régulière exigée pour la carte de résident « parent d'enfant français ». Selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, ces nouvelles conditions pourraient réduire d'environ 80 % le nombre de titres délivrés sur ces fondements.

La même loi **a parallèlement renforcé les instruments de lutte contre l'immigration irrégulière et facilité les éloignements**. Elle a notamment ouvert à Mayotte, dans des circonstances exceptionnelles, le bénéfice de l'**aide au retour volontaire** à l'attention de certains ressortissants des États d'Afrique des Grands Lacs et de l'Est. Elle a également **adapté le régime de rétention administrative des étrangers accompagnés d'un mineur**, en autorisant leur placement, pour une durée maximale de 48 heures, dans des unités familiales spécialement aménagées. Elle a enfin renforcé la **lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité ou de maternité**, notamment par la centralisation à Mamoudzou des actes de reconnaissance afin d'en améliorer la détection, ainsi que par l'aggravation des sanctions encourues en cas de fraude.

II. LE PARLEMENT A DÉJÀ ACTÉ LA SUPPRESSION DU TITRE TERRITORIALISÉ, EN LA DIFFÉRANT AU 1ER JANVIER 2030

A. UNE SUPPRESSION LONGTEMPS DEMANDÉE À MAYOTTE, FINALEMENT INSCRITE DANS LA LOI AU TERME D'UN COMPROMIS PARLEMENTAIRE

La suppression de la territorialisation constitue une **revendication ancienne des élus mahorais**. Le rapport précité de Philippe Bas et Victorin Lurel relevait déjà que ceux-ci la « réclament comme corollaire nécessaire » des politiques de lutte contre l'immigration irrégulière.

Cette position a de nouveau été exprimée devant le rapporteur. L'association des maires de Mayotte demande ainsi une suppression avant 2030, **considérant que la lutte contre l'immigration irrégulière doit être conduite aux frontières et ne saurait reposer sur le maintien à Mayotte des étrangers régulièrement admis au séjour**. Elle souligne toutefois que les maires « n'attendent pas de la suppression une décrue démographique immédiate » et ne la présente pas comme « une solution unique » aux difficultés du territoire. Cette position est **partagée par le président de l'Assemblée de Mayotte et les parlementaires mahorais**, également entendus par le rapporteur.

D'autres acteurs ont insisté sur les **conséquences individuelles du dispositif**. Le Défenseur des droits estime ainsi que la territorialisation constitue « *en elle-même une source d'atteinte aux droits fondamentaux des étrangers* » et relève notamment des situations d'étudiants contraints de « *décaler voire d'interrompre leur parcours d'études* ». Le Secours catholique souligne pour sa part les difficultés rencontrées par les titulaires souhaitant rejoindre leur famille, accéder à une formation ou saisir une opportunité professionnelle hors de Mayotte.

Lors de l'examen du projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte au printemps 2025, **le principe d'une suppression immédiate du titre territorialisé n'avait toutefois pas recueilli l'assentiment du Sénat.** La commission des lois estimait alors **qu'il « *n'était pas envisageable, en l'état de la situation migratoire à Mayotte, de revenir sur ce dispositif* »**[1]. Sans exclure une évolution ultérieure, elle avait préféré prévoir la remise, en 2028, d'un rapport d'évaluation de l'ensemble des dispositions dérogatoires applicables à Mayotte en matière d'immigration et de nationalité. L'Assemblée nationale avait retenu une voie intermédiaire, en inscrivant dans la loi la suppression du dispositif tout en reportant son entrée en vigueur au 1er janvier 2030. Ce calendrier a finalement été accepté en commission mixte paritaire.

B. DES EFFETS ENCORE INSUFFISAMMENT DOCUMENTÉS QUI AVAIENT CONDUIT À DIFFÉRER L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA SUPPRESSION

Le choix du 1er janvier 2030 **répondait d'abord à la volonté de laisser le temps aux mesures de lutte contre l'immigration irrégulière de produire leurs effets**. Le rapport de l'Assemblée nationale indique expressément que ce délai **devait prévenir** « ***le regain d'attractivité de Mayotte pour l'immigration clandestine*** » ainsi que **de** « ***potentiels mouvements secondaires vers les autres territoires d'outre-mer ou l'Hexagone*** »[2]. Il devait aussi permettre au Gouvernement de mettre en œuvre les mesures de réduction de l'immigration irrégulière et de **mobiliser les moyens humains et techniques nécessaires** à la lutte contre les entrées clandestines.

Cette échéance s'inscrivait plus largement dans la transformation du cadre applicable à Mayotte. Lors des débats à l'Assemblée nationale, le Gouvernement avait en ce sens relevé que **2030 correspondait « *peu ou prou à l'instauration définitive de la convergence sociale* »[3].** Le report de la suppression devait donc **permettre à la fois de mesurer les effets des nouvelles mesures de maîtrise de l'immigration et d'accompagner la**

---

[1] *Sénat, rapport n° 612 (2024-2025) sur* le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte*, fait au nom de la commission des lois.*

[2] *Assemblée nationale, rapport n° 1573 (XVIIe législature) sur le projet de loi, adopté par le Sénat, de programmation pour la refondation de Mayotte, fait au nom de la commission des lois.*

[3] *Assemblée nationale, première séance du 24 juin 2025.*

réduction progressive des écarts économiques et sociaux avec le reste du territoire.

Le choix d'une entrée en vigueur différée **devait enfin également permettre de mieux appréhender les mobilités susceptibles de résulter de la réforme**. À ce jour encore, l'Association des maires de Mayotte indique qu'« *il n'existe pas […] de données consolidées sur les intentions de départ* » des titulaires de titres territorialisés.

L'enjeu n'est pourtant pas marginal : au 31 décembre 2025, selon les informations communiquées au rapporteur, 30 955 ressortissants étrangers disposaient d'un document les autorisant à séjourner à Mayotte. **Près de 24 000 titulaires pourraient donc être directement concernés par la disparition de cette limitation territoriale**, sans qu'il soit possible d'en déduire combien choisiraient effectivement de quitter Mayotte.

Cette incertitude concerne particulièrement **La Réunion**, destination proche de Mayotte et pour laquelle les effets d'éventuels mouvements supplémentaires sur les services publics, le logement ou les équilibres sociaux restent difficiles à mesurer. Les inquiétudes sont déjà exprimées localement : la commission des lois relevait en avril 2026 que la suppression programmée du titre territorialisé « *nourrit […] des craintes parmi certains élus réunionnais, qui alertent sur le* ***risque d'un transfert des difficultés mahoraises à La Réunion*** ». La délégation sénatoriale aux outre-mer avait déjà en 2025 fait état d'une « *peur d'une importation à La Réunion* » de certaines difficultés rencontrées à Mayotte et relevé que la crainte d'un « *effet de contagion* » avait désormais pénétré le débat politique réunionnais.

Ces préoccupations sont également exprimées par le préfet de Mayotte, qui anticipe, en cas de suppression, des **départs vers La Réunion et l'Hexagone**, notamment « *en raison de l'offre de soins disponible à Mayotte [et] du niveau des prestations sociales* » et évoque un possible « ***appel d'air*** ». Si cette appréciation n'est aujourd'hui étayée par aucune projection quantitative, la préfecture de Mayotte rappelle qu'au-delà de « *quelques arrivées sur le territoire sous couvert d'un visa long séjour, évaluées à une centaine par an avant [la loi de refondation],* ***toutes les personnes admises au séjour étaient précédemment en situation irrégulière*** ».

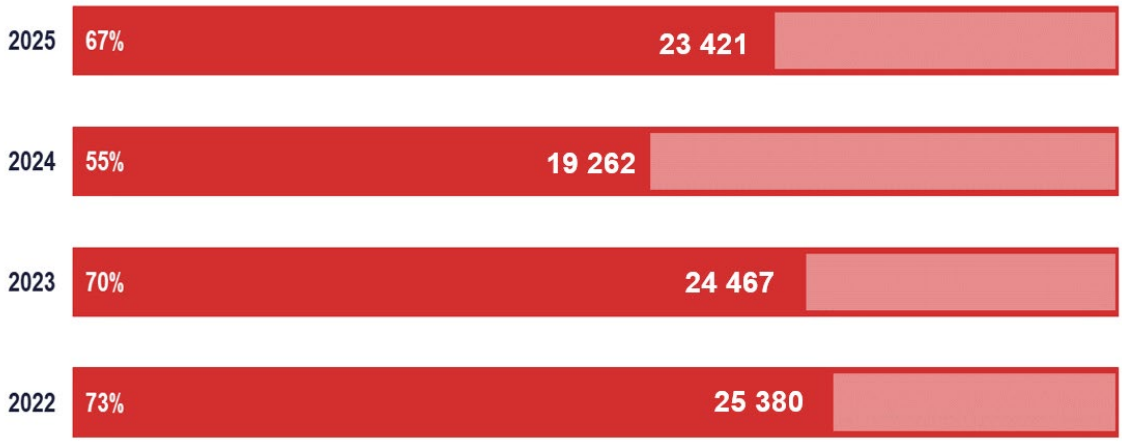
III. UNE SUPPRESSION ANTICIPÉE QUE LA COMMISSION JUGE PRÉMATURÉE

A. UN AN APRÈS LA LOI DE REFONDATION, LES PRÉREQUIS POUR LA SUPPRESSION NE SONT PAS REMPLIS

Les premiers mois d'application de la loi du 11 août 2025 **ne permettent pas encore de considérer comme achevé le renforcement des moyens de lutte contre l'immigration irrégulière**. Le bilan présenté par

le Gouvernement en septembre 2026[1] fait état de 23 421 éloignements en 2025, pour un objectif annuel fixé à 35 000. En outre, sur treize intercepteurs prévus pour renforcer la surveillance maritime, neuf étaient déployés, tandis que plusieurs infrastructures de rétention et d'attente étaient encore en cours de construction ou à l'état de projet. Les négociations destinées à développer les accords de réadmission se poursuivaient également.

Nombre d'éloignements réalisés à Mayotte
sur l'objectif de 35 0002 annoncé par le Gouvernement



Source : commission des lois, d'après les données communiquées par la préfecture de Mayotte

Il n'est par ailleurs pour l'instant **pas encore possible de mesurer les effets du durcissement récent des conditions d'accès au séjour et à la nationalité**. Or, ces réformes avaient précisément vocation à réduire l'attractivité migratoire de Mayotte avant la disparition du titre territorialisé. **La commission a donc estimé nécessaire de disposer d'un recul suffisant sur leur mise en œuvre avant de modifier le calendrier retenu par le législateur en 2025**.

B. LA COMMISSION A SOUHAITÉ PRÉSERVER LE COMPROMIS DE 2025 DANS L'ATTENTE DE L'ÉVALUATION PRÉVUE EN 2028

Les travaux du rapporteur ont fait apparaître des **appréciations divergentes sur l'opportunité d'anticiper la suppression**. Si le préfet de Mayotte estime que les motifs ayant conduit à retenir l'échéance de 2030 demeurent « *toujours valables* », les élus mahorais et plusieurs associations entendues appellent au contraire à une suppression plus rapide. Ces positions

[1] *Ministère des outre-mer, Bilan d'étape un an après l'adoption de la loi de programmation pour la refondation de Mayotte, septembre 2026.*
[2] *Objectif annoncé par M. Manuel Valls, ministre d'État, ministre des outre-mer, lors de son audition par la commission des lois le 13 mai 2025 sur le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte*

opposées ne s'appuient toutefois sur aucune estimation consolidée des mobilités susceptibles de résulter de la réforme.

Dans ces conditions, la commission a souhaité s'en tenir au calendrier très récemment adopté par le Parlement. L'article 7 de la loi du 11 août 2025 prévoit en effet la remise, en 2028, d'un rapport portant sur l'ensemble des dispositions dérogatoires applicables à Mayotte en matière d'immigration et de nationalité. **Cette évaluation doit précisément permettre d'apprécier les effets du nouveau cadre juridique avant l'entrée en vigueur de la suppression déjà prévue pour 2030.**

Modifier dès à présent cette échéance reviendrait ainsi à anticiper les conclusions d'une évaluation expressément demandée par le législateur un an auparavant. La commission a, pour cette raison, considéré qu'une suppression anticipée était prématurée.

*

* *

La commission n'a pas adopté la proposition de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

Article unique

Suppression de la territorialisation des titres de séjour délivrés à Mayotte

Le présent article **tend à abroger l'article L. 441-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda)** qui limite, sauf exceptions, au territoire de Mayotte la validité des titres de séjour délivrés par le représentant de l'État dans ce département.

Depuis le dépôt de la proposition de loi, le 19 mars 2025, **le législateur a toutefois déjà prévu la suppression de ce dispositif à compter du 1er janvier 2030**, par l'article 6 de la loi du 11 août 2025 *de programmation pour la refondation de Mayotte*. L'adoption du présent article **aurait donc pour effet d'anticiper une abrogation déjà décidée**, en remettant en cause le calendrier retenu par le Parlement à l'issue d'un compromis entre les deux assemblées.

Si elle a pris acte des **difficultés que le régime de territorialisation peut entraîner pour les étrangers régulièrement admis au séjour à Mayotte**, la commission a considéré que les conditions qui avaient justifié une suppression différée demeuraient, pour une large part, d'actualité. Alors que **les mesures de renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière sont encore en cours de déploiement** et que les **conséquences de cette réforme sur les mobilités vers les autres départements restent insuffisamment documentées**, elle a estimé nécessaire de préserver le calendrier adopté en 2025, **dans l'attente de l'évaluation prévue par le législateur en 2028**.

Elle n'a pas adopté l'article unique.

1. Le droit des étrangers applicable à Mayotte comporte un régime spécifique de validité territoriale des titres de séjour

a) La territorialisation des titres de séjour s'inscrit dans un droit des étrangers historiquement adapté aux particularités de Mayotte

Le droit applicable à l'entrée et au séjour des étrangers à Mayotte se caractérise par **l'existence de nombreuses dispositions dérogatoires au droit commun**, dont la territorialisation des titres de séjour constitue l'une des principales manifestations. Ces particularités s'inscrivent dans l'histoire institutionnelle de Mayotte et **résultent de la nécessité de tenir compte de sa situation géographique, démographique et migratoire**, qui la distingue des autres départements français.

Depuis son accession au statut de département[1], le 31 mars 2011, Mayotte est soumise au **principe d'identité législative prévu à l'article 73 de la Constitution**, en vertu duquel les lois et règlements sont applicables de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer.

Ce principe ne fait toutefois pas obstacle à ce que ces dispositions fassent l'objet « *d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières* » de ces collectivités. Le législateur dispose ainsi de la **faculté de prévoir des règles spécifiques sous réserve que les différences de traitement instituées soient justifiées par les particularités du territoire** concerné.

Le Conseil constitutionnel a expressément reconnu que la situation migratoire de Mayotte pouvait justifier de telles adaptations. Dans une décision de 2018[2], il a relevé que « *la population de Mayotte comporte, par rapport à l'ensemble de la population résidant en France, une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière* ». **Il en a déduit que le législateur pouvait, « *dans une certaine mesure* », adapter les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers afin de tenir compte de ces caractéristiques**.

La différenciation du droit applicable à Mayotte en matière d'immigration est antérieure à sa départementalisation. **Le contrôle des déplacements entre Mayotte et les autres îles de l'archipel des Comores a été renforcé par l'instauration, en 1995, d'une obligation de visa pour les ressortissants comoriens souhaitant entrer à Mayotte**, communément appelé « visa Balladur ». Le régime applicable au séjour des ressortissants étrangers dans l'archipel est parallèlement longtemps resté distinct de celui applicable dans l'Hexagone, en raison en particulier du maintien de textes particuliers aux collectivités ultramarines[3].

Les relations entre Mayotte et les Comores

Mayotte et les trois autres îles de l'archipel des Comores, la Grande Comore, Anjouan et Mohéli, **ont longtemps appartenu à un même ensemble colonial français**, devenu territoire d'outre-mer en 1946. Lors de la consultation d'autodétermination du 22 décembre 1974, **63,8 % des électeurs mahorais se prononcent en faveur du maintien dans la République française**, contrairement aux populations des trois autres îles. Après la proclamation de l'indépendance des Comores, le 6 juillet 1975, ce choix est confirmé à Mayotte lors d'une nouvelle consultation, le 8 février 1976, à 99,4 % des suffrages exprimés.

[1] *Loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010* relative au Département de Mayotte.
[2] *Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018, Loi* pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.
[3] *Pour Mayotte, le décret du 21 juin 1932* réglementant les conditions d'admission et de séjour des Français et des étrangers à Madagascar et dépendances *puis l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000* relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

Cette séparation institutionnelle **est à l'origine d'un différend de souveraineté, l'Union des Comores continuant de revendiquer Mayotte**. Elle n'a toutefois pas interrompu les liens familiaux, culturels et économiques entre les îles.

Malgré la persistance de ce différend, **la France et l'Union des Comores ont développé une coopération en matière migratoire**. Le document-cadre de partenariat (DCP) signé le 22 juillet 2019 prévoit notamment des engagements en matière de lutte contre l'immigration irrégulière et les trafics d'êtres humains, ainsi qu'un programme de développement destiné à agir sur les causes des migrations.

La départementalisation a engagé un rapprochement progressif de la législation applicable à Mayotte avec le droit commun, sans toutefois entraîner la disparition immédiate de l'ensemble des régimes dérogatoires. L'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 *portant extension et adaptation à Mayotte du Ceseda* a constitué une étape importante de cette évolution, en étendant à Mayotte les dispositions du Ceseda, tout en maintenant plusieurs adaptations tenant aux particularités locales.

Parmi ces dérogations figure la **limitation territoriale des titres de séjour délivrés à Mayotte**, qui répond à une logique distincte de celle régissant leur délivrance. Alors que les conditions d'admission au séjour déterminent les catégories d'étrangers autorisés à résider régulièrement sur le territoire, la territorialisation restreint les effets géographiques de cette autorisation. Elle **vise ainsi à éviter que la délivrance d'un titre à Mayotte, dans un contexte de pression migratoire particulièrement élevée, ouvre automatiquement à son titulaire la possibilité de s'établir dans les autres départements français**.

b) L'article L. 441-8 du Ceseda limite la validité territoriale de la plupart des titres délivrés par le préfet de Mayotte et encadre les déplacements vers les autres départements.

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 441-8 du Ceseda, les titres de séjour délivrés par le représentant de l'État à Mayotte « *n'autorisent le séjour que sur le territoire de Mayotte* », **sous réserve de plusieurs exceptions expressément prévues par la loi**.

Cette **limitation ne concerne toutefois pas l'ensemble des étrangers régulières admis au séjour à Mayotte**. Plusieurs catégories de titres échappent à la territorialisation, du fait de la nature du droit au séjour reconnu à leurs titulaires et à la protection particulière dont bénéficient certaines catégories d'étrangers.

Titres de séjour délivrés à Mayotte et non-soumis à la limitation territoriale visés par l'article L. 441-8

Ceseda	Qualification du titre	Nombre en 2025
Non visé	Carte de résident	5 962
L. 233-5	Carte de séjour « membre de la famille d'un citoyen de l'Union »	5
L. 421-11	Carte de séjour pluriannuelle « talent – carte bleue européenne »	22
L. 421-14	Carte de séjour pluriannuelle « talent – chercheur »	4
L. 421-22	Carte de séjour pluriannuelle « talent (famille) »	11
L. 422-10	Carte de séjour pluriannuelle « recherche d'emploi ou création d'entreprise »	1
L. 422-11	*Non applicable*	
L. 422-12	*Non applicable*	
L. 422-14	Carte de séjour temporaire / visa de long séjour valant titre de séjour « recherche d'emploi ou création d'entreprise »	/
L. 424-9	Carte de séjour pluriannuelle « bénéficiaire de la protection subsidiaire »	576
L. 424-11	Carte de séjour pluriannuelle « membre de la famille d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire »	10
L. 426-11	Carte de résident de longue durée-UE (CRLDUE)	6
Total		**6 597**

Source : commission des lois, d'après les données communiquées par la DGEF.

Le régime de territorialisation demeure néanmoins **applicable à la très grande majorité des titres de séjour délivrés à Mayotte.** Selon les données communiquées au rapporteur par la direction générale des étrangers en France (DGEF), **sur les 30 955 titres en cours de validité au 31 décembre 2025, 24 358 étaient soumis à une limitation territoriale, soit près de 79 %**. Cette proportion demeure relativement stable depuis 2022, bien que le nombre de titres ait diminué de 29 130 à 24 358 sur cette période.

Part des titres à validités territoriale limitée sur l'ensemble des titres détenus à Mayotte

	Total	Dont titres à validité territoriale limitée	Part
2022	35 540	29 130	82,0 %
2023	32 453	26 121	80,5 %
2024	30 875	23 725	76,8 %
2025	30 955	24 358	78, 7 %

Source : commission des lois, d'après les données communiquées par la DGEF.

Afin de permettre aux titulaires de titres territorialisés de se déplacer hors de Mayotte, le deuxième alinéa de l'article L. 441-8 du Ceseda prévoit, pour les ressortissants soumis à l'obligation de visa, la délivrance d'une « ***autorisation spéciale prenant la forme d'un visa*** ». Celle-ci est accordée par le préfet de Mayotte, après avis du représentant de l'État dans le département de destination, auquel il appartient en particulier d'apprécier « *le risque de maintien irrégulier des intéressés hors du territoire de Mayotte* ». Le législateur a toutefois prévu que cette autorisation soit délivrée de plein droit à un demandeur d'asile lorsqu'il est convoqué par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) pour être entendu.

Le Conseil d'État a précisé la portée de ce régime dans une décision du 30 janvier 2019[1]. Il a notamment **jugé que l'autorisation spéciale prévue pour les titulaires d'un titre de séjour délivré à Mayotte n'avait pas pour effet de leur reconnaître un droit autonome au séjour dans le département de destination**, mais permettait seulement d'« *étendre [temporairement] la validité territoriale* » de leur titre. Il a également confirmé que le dispositif **faisait obstacle à ce qu'un étranger titulaire d'un titre territorialisé puisse transférer sa résidence dans un autre département et y solliciter « *un titre de séjour dans les conditions de droit commun* »**.

Les décisions de refus reposent principalement, selon la préfecture de Mayotte, sur « *l'absence de garantie de retour* », l'insuffisance des capacités d'hébergement dans le département de destination ou l'absence de ressources suffisantes pour faire face aux frais du séjour. L'appréciation du risque de maintien irrégulier tient compte de l'existence d'une activité professionnelle stable à Mayotte, de la situation familiale de l'intéressé et des circonstances du déplacement envisagé. Le dispositif **repose ainsi sur un examen individuel destiné à apprécier si le séjour hors de Mayotte présente un caractère temporaire, l'autorisation spéciale étant en principe délivrée pour une durée maximale de trois mois**.

[1] *Conseil d'État, décision n° 424581 du 30 janvier 2019.*

Les données communiquées par la préfecture montrent néanmoins que **les demandes d'autorisation spéciale aboutissent majoritairement à une décision favorable**. En 2024, 658 autorisations ont ainsi été accordées sur 909 demandes, **soit 72,4 %, contre 1 249 sur 1 365 demandes en 2023, soit 91,5 %.** Selon la DGEF, les déplacements vers La Réunion représentent environ 15 % des demandes déposées, à l'exception de l'année 2023, au cours de laquelle cette proportion a atteint 32 %.

Ces chiffres ne permettent toutefois pas, à eux seuls, d'apprécier l'ensemble des **obstacles rencontrés par les titulaires de titres territorialisés**, notamment ceux qui peuvent dissuader certains étrangers d'engager une demande ou les empêcher de déposer un dossier complet.

Les travaux du rapporteur ont en effet mis en évidence plusieurs **difficultés dans la mise en œuvre du régime de territorialisation, qui peuvent faire obstacle à l'obtention des autorisations spéciales**. Le Défenseur des droits relève à ce titre que les démarches imposées aux intéressés se heurtent à la *« superposition et [à] la complexité des différentes procédures existantes »*[1], ainsi qu'à des délais d'instruction parfois excessifs. Selon les informations communiquées par le préfet de Mayotte, la procédure permet toutefois, en principe, **la délivrance d'une autorisation dans un délai d'environ trente jours après le dépôt d'un dossier complet**.

Le droit applicable à Mayotte prévoit enfin, à l'article L. 441-7 du Ceseda, une **restriction comparable pour certains documents de circulation délivrés aux mineurs étrangers**, afin de préserver la cohérence du régime applicable aux déplacements des étrangers hors de Mayotte.

2. La suppression du titre territorialisé a été programmée au 1er janvier 2030 dans le cadre d'une réforme plus large du droit applicable à Mayotte

a) Les réformes récentes ont renforcé les instruments de maîtrise de l'immigration et engagé la convergence économique et sociale de Mayotte

La suppression de la territorialisation des titres de séjour **s'inscrit dans un mouvement plus large de transformation du droit des étrangers applicable à Mayotte**, marqué par le renforcement des instruments de maîtrise de l'immigration irrégulière et par la poursuite de la convergence économique et sociale du territoire. Loin de constituer une mesure isolée, elle a été **envisagée par le législateur dans le prolongement des réformes** destinées à répondre aux particularités de la situation migratoire mahoraise et à accompagner l'évolution progressive du département vers le droit commun.

[1] *Contribution écrite du Défenseur des droits.*

Cette transformation repose premièrement sur un **renforcement des conditions d'accès au séjour et à la nationalité**, destiné à réduire les possibilités de détournement des règles applicables et à mieux maîtriser les admissions au séjour. La loi n° 2025-412 du 12 mai 2025 *visant à renforcer les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte* a ainsi **durci les conditions d'acquisition de la nationalité française par les enfants nés à Mayotte**, tandis que la loi n° 2025-796 du 11 août 2025 *de programmation pour la refondation de Mayotte* a **sensiblement resserré les conditions de délivrance de plusieurs titres de séjour à caractère familial**.

Le législateur a, deuxièmement, entendu **renforcer les moyens de lutte contre l'immigration irrégulière et faciliter l'exécution des mesures d'éloignement**. Les dispositions adoptées en 2025 ont à cet effet **adapté les modalités de prise en charge des étrangers accompagnés de mineurs dans l'attente de leur éloignement, ouvert de nouvelles possibilités d'aide au retour volontaire et renforcé la lutte contre les reconnaissances frauduleuses de paternité ou de maternité**. Ces mesures prolongent les efforts engagés pour remédier aux difficultés de contrôle des frontières et d'exécution des éloignements, dont la Cour des comptes avait souligné le caractère persistant dans son rapport de janvier 2024[1].

Ces évolutions s'accompagnent également d'une **volonté de poursuivre le rapprochement des conditions économiques et sociales de Mayotte avec celles des autres départements français**. La loi *de programmation pour la refondation de Mayotte* a ainsi entendu **inscrire la réforme du cadre migratoire dans un projet de développement plus large**, destiné à remédier aux retards structurels du territoire. Elle prévoit à cette fin un **programme pluriannuel d'investissements et de modernisation des services publics**, destiné à accompagner la reconstruction de Mayotte après le passage du cyclone Chido et à favoriser son développement économique.

Cette démarche doit enfin permettre de **poursuivre la convergence des droits sociaux avec ceux applicables dans les autres départements**. Longtemps caractérisée par des prestations et des minima sociaux d'un montant inférieur à ceux de droit commun, Mayotte fait l'objet d'un processus progressif d'alignement, dont le calendrier a été précisé par une ordonnance du 22 juillet 2026[2]. Celle-ci **prévoit l'alignement de la plupart des prestations sociales et des minima sociaux en 2031**, tandis que **la convergence complète des prestations et des cotisations doit intervenir en 2036**.

---

[1] *Cour des comptes,* La politique de lutte contre l'immigration irrégulière, janvier 2024.

[2] *Ordonnance n° 2026-647 du 22 juillet 2026* relative à l'extension et à l'adaptation du code de la sécurité sociale à Mayotte et à l'accélération de la convergence sociale en matière de sécurité sociale et de minima sociaux.

b) L'échéance de 2030 résulte d'un compromis parlementaire destiné à permettre la mise en œuvre préalable des réformes engagées

La suppression de la territorialisation des titres de séjour constitue une **revendication ancienne des élus mahorais**, qui dénoncent les conséquences de ce dispositif sur la situation démographique, économique et sociale de leur territoire. Cette demande, **régulièrement exprimée à l'occasion des débats parlementaires consacrés à Mayotte**, repose notamment sur la volonté de mettre fin à une dérogation qui limite les possibilités de déplacement des étrangers pourtant régulièrement admis au séjour dans le département. Elle a été réaffirmée dans le cadre de l'instruction de la présente proposition de loi par les représentants de l'Assemblée de Mayotte qui, entendue par le rapporteur, a considéré cette suppression comme une « *exigence d'égalité républicaine* », ainsi que par l'Association des maires de Mayotte, qui demande que la maîtrise de l'immigration repose sur le contrôle des frontières plutôt que sur la limitation territoriale des titres délivrés.

Cette revendication s'est **toutefois heurtée, à plusieurs reprises, aux réserves exprimées par le Sénat**. Après avoir refusé de supprimer le régime de territorialisation en 2018[1] puis en 2023[2], celui-ci **a réaffirmé cette position lors de l'examen du projet de loi *de programmation pour la refondation de Mayotte***. La commission des lois avait alors estimé « *qu'il n'était pas envisageable, en l'état de la situation migratoire à Mayotte, de revenir sur ce dispositif* ». En conséquence, le Sénat a, le 20 mai 2025, rejeté, après avis défavorable du Gouvernement et de la commission, plusieurs amendements tendant à abroger l'article L. 441-8 du Ceseda.

Le Sénat n'avait toutefois **pas entendu exclure toute évolution ultérieure du dispositif**. À l'initiative de ses rapporteurs, Agnès Canayer et Olivier Bitz, la commission des lois **avait introduit une disposition prévoyant la remise au Parlement, dans un délai de trois ans, d'un rapport évaluant l'ensemble des dispositions dérogatoires applicables à Mayotte en matière d'immigration et de nationalité**. Cette démarche traduisait la volonté de disposer d'éléments objectifs sur la nécessité et les effets de ces régimes particuliers avant d'en envisager la modification.

L'Assemblée nationale a néanmoins souhaité inscrire dès 2025 la disparition du régime de territorialisation dans la loi, tout en tenant compte des réserves exprimées au Sénat. À l'initiative de sa commission des lois, elle a ainsi **adopté une disposition prévoyant l'abrogation de l'article L. 441-8**

---

[1] *Lors de l'examen du projet de loi* pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, le 25 juin 2018, le Sénat a rejeté l'amendement n° 33, présenté par MM. Thani Mohamed Soilihi et Abdourahamane Hassani, qui proposait d'abroger l'article L. 832-2 du Ceseda, alors applicable à la territorialisation des titres de séjour, après un avis défavorable du Gouvernement et de la commission.

[2] *Lors de l'examen du projet de loi* pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, le 3 novembre 2023, le Sénat a rejeté l'amendement n° 28 rect. quater, présenté par MM. Thani Mohamed Soilihi et Saïd Omar Oili, qui visait à abroger l'article L. 441-8 du Ceseda, après un avis défavorable du Gouvernement et de la commission.

du Ceseda à compter du 1er janvier 2030. Selon le rapport de cette dernière[1], le choix d'une entrée en vigueur différée devait permettre de prévenir un « *regain d'attractivité de Mayotte pour l'immigration clandestine* » ainsi que de « *potentiels mouvements secondaires vers les autres territoires d'outre-mer ou l'Hexagone* ». Le Gouvernement s'était alors remis à la sagesse de l'Assemblée nationale, en qualifiant la solution retenue d'« *avancée et [d']un compromis satisfaisant* », **compte tenu du délai ainsi ménagé pour renforcer les capacités de lutte contre l'immigration irrégulière et poursuivre la convergence sociale**.

La commission mixte paritaire a finalement entériné ce compromis, après avoir rejeté une proposition de rédaction tendant à « *avancer la suppression des titres de séjour territorialisés à 2027* »[2].

Ce compromis a trouvé sa traduction dans les articles 6 et 7 de la loi du 11 août 2025. Le premier prévoit l'abrogation de l'article L. 441-8 du Ceseda[3] au 1er janvier 2030[4], tandis que le second **impose la remise au Parlement, dans un délai de trois ans, d'un « *rapport évaluant les dispositions dérogatoires applicables à Mayotte en matière d'immigration et de nationalité* »**.

3. La commission estime prématuré d'anticiper une suppression déjà programmée, dont les conséquences restent insuffisamment évaluées

a) Depuis la loi du 11 août 2025, l'article unique n'a plus pour objet que d'avancer la date d'une abrogation déjà acquise

L'article unique de la proposition de loi tend à abroger l'article L. 441-8 du Ceseda, afin de mettre fin à la limitation territoriale des titres de séjour délivrés à Mayotte. Depuis l'intervention de la loi du 11 août 2025, qui a déjà prévu cette abrogation au 1er janvier 2030, son adoption **aurait désormais pour seul effet d'anticiper une suppression décidée par le législateur**.

Cette évolution **aurait également des conséquences sur les possibilités d'installation durable des étrangers concernés dans les autres départements français**. Alors que les titulaires de titres territorialisés doivent actuellement, en principe, retourner à Mayotte pour solliciter leur renouvellement, l'abrogation de l'article L. 441-8 **leur permettrait d'accomplir cette démarche dans leur nouveau département de résidence**. Selon la DGEF, la suppression **s'appliquerait immédiatement aux titres en cours de validité, sans qu'il soit nécessaire de procéder à leur réédition**. Les demandes

---

[1] *Assemblée nationale, rapport n° 1573 (XVIIe législature) sur le projet de loi* de programmation pour la refondation de Mayotte, fait au nom de la commission des lois.
[2] *Sénat, rapport n° 831 (2024-2025) fait au nom de la commission mixte paritaire sur* le projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte.
[3] *I de l'article L. 448-1.*
[4] *II de l'article L. 448-1.*

d'autorisation spéciale en cours d'instruction deviendraient, quant à elles, sans objet.

b) La commission a estimé nécessaire de maintenir le calendrier de 2030 dans l'attente de l'évaluation prévue en 2028

La commission **a considéré que les conditions pour la suppression anticipée de la territorialisation n'étaient pas encore réunies**. Un an après l'adoption de la loi *de programmation pour la refondation de Mayotte*, **plusieurs mesures destinées à renforcer les capacités de lutte contre l'immigration irrégulière demeurent en cours de déploiement**. Selon les informations communiquées par la DGEF, la livraison de quatre nouveaux intercepteurs était ainsi encore attendue au dernier trimestre 2026, tandis que les infrastructures destinées à accueillir cette flotte renouvelée ne devraient être opérationnelles qu'à la fin de l'année 2027.

Évolution de nombre d'entrées irrégulières détectées

	2022	2023	2024	2025	11 octobre 2026
« Kwassa »[1] détectés	772	965	809	875	532

Source : commission des lois, d'après les données communiquées par la DGEF.

Les **négociations engagées avec plusieurs États en matière de réadmission se poursuivent également, notamment avec le Burundi, la Somalie et la Tanzanie**, même s'il subsiste plusieurs pays « *pour lesquels [la France] n'[a] pas actuellement d'accord* »[2], en particulier dans la Corne de l'Afrique et en Afrique de l'Est.

Les premiers effets du renforcement des conditions d'accès au séjour demeurent, par ailleurs, difficiles à apprécier. Si la préfecture de Mayotte fait état d'une **diminution des admissions au séjour depuis l'entrée en vigueur de la loi du 11 août 2025**, cette évolution s'inscrit dans une tendance antérieure, **les premières délivrances de titres ayant déjà diminué de 22 % entre 2022 et 2025**. La commission a estimé nécessaire de disposer d'un recul suffisant pour apprécier les effets propres des dispositions récemment adoptées, avant de remettre en cause le calendrier retenu pour la disparition du régime de territorialisation.

[1] *La DGEF et la préfecture de Mayotte fondent leurs données relatives aux entrées irrégulières détectées sur le nombre de « kwassas » détectés. Un « kwassa-kwassa » est le nom donné aux Comores pour de petites embarcations de pêche, rapides et à fond plat, largement mobilisées pour les traversées illégales entre Anjouan et Mayotte.*

[2] *Point presse du Premier ministre et du Gouvernement à Mayotte, le 28 août 2026.*

Évolution du nombre de demandes de titres de séjour

	2024	2025	Août 2026
Nombre total de demandes déposées	29 163	21 891	14 940 (13 904 en août 2025)
Dont créations	*9 394*	*6 183*	*2 889 (4 632 en août 2025)*
Dont renouvellements	*19 769*	*15 708*	*12 051 (9 272 en août 2025)*
Dont motif familial (créations et renouvellements)	*18 484*	*14 056*	*11 293 (7 863 en août 2025)*

Source : commission des lois, d'après les données communiquées par la DGEF.

La commission a également relevé les incertitudes entourant les conséquences territoriales d'une suppression anticipée. Selon la DGEF, **24 358 étrangers étaient titulaires, au 31 décembre 2025, d'un titre de séjour soumis à une limitation territoriale**. Si l'abrogation de l'article L. 441-8 leur permettrait de s'établir dans les autres départements français**, les informations disponibles ne permettent pas de déterminer combien d'entre eux choisiraient effectivement de quitter Mayotte**, ni les destinations qu'ils privilégieraient. La DGEF reconnaît ainsi qu'« *aucune projection n'a été réalisée* » sur les mobilités susceptibles de résulter de cette évolution.

Cette **incertitude concerne particulièrement La Réunion**, en raison de sa proximité géographique avec Mayotte et des liens humains et familiaux qui unissent les deux territoires. Dans son rapport d'avril 2026, la commission des lois relevait déjà que la suppression programmée du titre territorialisé nourrissait « *des craintes parmi les élus réunionnais, qui alertent sur le risque d'un transfert des difficultés mahoraises à La Réunion* ». Le préfet de Mayotte partage ces préoccupations et **anticipe, en cas de suppression, une augmentation des départs vers La Réunion et l'Hexagone**. Ces appréciations demeurent toutefois prospectives, faute de données permettant d'en mesurer l'ampleur.

Or, les travaux du rapporteur ont mis en évidence un **déficit persistant de données permettant d'apprécier les effets du dispositif et d'anticiper ceux de sa suppression**. La DGEF indique que « *le dispositif de l'autorisation spéciale n'a pas fait l'objet d'une évaluation spécifique* » et ne dispose pas davantage de données sur les mobilités des titulaires déjà exemptés de territorialisation, qui pourraient pourtant fournir un premier élément de comparaison. De son côté, l'Association des maires de Mayotte reconnaît qu'« *il n'existe pas […] de données consolidées sur les intentions de départ* » des personnes concernées.

Dans ce contexte, la commission a estimé **nécessaire de préserver l'échéance de 2030, afin de disposer des résultats de l'évaluation prévue par le législateur**. Elle a toutefois relevé que, selon les informations

communiquées par la DGEF, « *le Gouvernement n'a pas engagé de travaux spécifiques sur ce point* », ce qui **appelle l'engagement rapide des travaux préparatoires à cette évaluation**.

Elle a, par conséquent, **considéré qu'il était prématuré de revenir sur le calendrier arrêté en 2025**, alors que **les effets des réformes engagées ne peuvent encore être pleinement appréciés** et que les **conséquences d'une suppression anticipée demeurent insuffisamment documentées**. Le maintien de l'échéance de 2030 **ne remet pas en cause le principe de cette suppression, mais permet de préserver le délai nécessaire à son évaluation et à sa préparation**.

La commission a n'a **pas adopté** l'article unique.

EXAMEN EN COMMISSION

MARDI 27 OCTOBRE 2026

Mme Muriel Jourda, présidente. – Nous débutons notre réunion par l'examen du rapport de M. Hervé Reynaud sur la proposition de loi visant à la suppression des titres de séjour territorialisés à Mayotte.

M. Hervé Reynaud, rapporteur. – Mes chers collègues, nous examinons aujourd'hui une proposition de loi déposée par notre collègue Saïd Omar Oili, qui vise à supprimer la territorialisation des titres de séjour délivrés à Mayotte.

Cette question est loin d'être nouvelle pour notre commission. Elle a été soulevée à plusieurs reprises au cours des dernières années et nous en avons encore longuement débattu, voilà un peu plus d'un an, lors de l'examen du projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte.

Elle renvoie, il est vrai, à une difficulté majeure à laquelle notre pays est confronté depuis plusieurs décennies. Comment assurer le rapprochement progressif de Mayotte avec le droit commun de la République, tout en tenant compte d'une situation migratoire et démographique qui demeure sans équivalent sur le territoire national ?

Je crois qu'aucun d'entre nous ne sous-estime l'ampleur des difficultés auxquelles ce département est confronté, ni les attentes légitimes de nos compatriotes mahorais. Notre commission a d'ailleurs pu en prendre toute la mesure lors du déplacement qu'elle a effectué à Mayotte et à La Réunion en septembre 2025. Le rapport qui en est issu a rappelé combien la pression migratoire affectait le fonctionnement des services publics, les conditions de vie de la population et, plus largement, les perspectives de développement du territoire.

C'est dans ce contexte particulièrement difficile que s'inscrit la présente proposition de loi. Mais je voudrais d'emblée attirer votre attention sur une particularité de ce texte, qui me paraît essentielle pour comprendre les termes de notre débat.

Depuis son dépôt en mars 2025, c'est-à-dire avant l'adoption de la loi précitée, le législateur a décidé de supprimer la territorialisation des titres de séjour à Mayotte à compter du 1er janvier 2030. Nous n'avons donc plus aujourd'hui à nous prononcer sur le principe même de cette suppression, mais sur l'opportunité d'en avancer l'entrée en vigueur de plusieurs années.

Or, cette échéance de 2030 n'est pas le fruit du hasard. Elle procède d'un compromis entre l'Assemblée nationale et le Sénat, que nous avons adopté il y a un peu plus d'un an, précisément pour tenir compte des

difficultés auxquelles Mayotte reste confrontée. C'est donc à la lumière de ce compromis, et des évolutions intervenues depuis lors, que j'ai souhaité examiner la proposition de loi.

Permettez-moi, tout d'abord, de rappeler brièvement en quoi consiste le dispositif que notre collègue souhaite supprimer. En application de l'article L. 441-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda), les titres de séjour délivrés par le préfet de Mayotte n'autorisent, sauf exceptions, le séjour que dans ce département.

Certaines catégories de titres, notamment les cartes de résident et les titres délivrés aux bénéficiaires de la protection internationale, échappent à cette limitation. Mais pour les autres, qui représentent près de 80 % des titres en cours de validité à Mayotte, l'admission au séjour dans ce département ne permet pas de s'établir librement dans le reste du territoire national.

Leurs titulaires doivent, pour se rendre dans un autre département, obtenir une autorisation spéciale délivrée par le préfet de Mayotte, après avis du préfet du département de destination. Ce dernier apprécie notamment le risque que l'intéressé se maintienne irrégulièrement sur son territoire.

Ce régime constitue, à l'évidence, une dérogation importante au droit commun. Il s'inscrit néanmoins dans le cadre des adaptations que l'article 73 de notre Constitution autorise pour tenir compte des caractéristiques et contraintes particulières des départements ultramarins. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs expressément reconnu, en 2018, que la situation migratoire de Mayotte pouvait justifier de telles différences de traitement.

Les données démographiques illustrent l'ampleur de ces enjeux. Au 1er janvier 2026, Mayotte comptait un peu plus de 323 000 habitants. Selon les estimations communiquées par le préfet, entre 48 % et 55 % de cette population serait de nationalité étrangère.

Dans le même temps, environ 31 000 étrangers disposaient, à la fin de l'année 2025, d'un document les autorisant à séjourner régulièrement sur le territoire. Nous mesurons ainsile caractère exceptionnel de la situation mahoraise et l'importance des enjeux que soulève toute évolution du droit des étrangers dans ce département.

La territorialisation vise précisément à éviter que l'admission au séjour à Mayotte, dans un contexte de très forte pression migratoire, n'ouvre automatiquement la possibilité de s'installer dans les autres départements français.

Je ne voudrais toutefois pas donner le sentiment que ce dispositif ne soulève aucune difficulté. Les auditions que j'ai conduites ont notamment mis en évidence les obstacles qu'il peut représenter pour les étrangers régulièrement admis au séjour à Mayotte, qu'il s'agisse de poursuivre des études, de rejoindre leur famille ou d'accéder à un emploi dans un autre

département. La complexité de la procédure d'autorisation spéciale peut également dissuader certains d'entre eux d'engager ces démarches.

Je comprends également les préoccupations exprimées par les élus mahorais, qui considèrent que la maîtrise de l'immigration doit d'abord reposer sur le contrôle des frontières, plutôt que sur la limitation des déplacements des étrangers en situation régulière. L'association des maires de Mayotte et les représentants de l'assemblée de Mayotte ont ainsi défendu, lors de mes auditions, une suppression plus rapide de ce dispositif.

Ces préoccupations sont légitimes et méritent d'être entendues. Mais leur objet excède souvent le champ de la présente proposition de loi. Reconnaître les limites de la territorialisation ne suffit pas, à mon sens, à démontrer que sa suppression immédiate serait opportune.

Car une telle réforme doit être appréciée au regard de l'ensemble de ses conséquences, à Mayotte comme dans les autres départements français – particulièrement à La Réunion.

J'en viens donc au choix fait par le Parlement en 2025, lors de l'examen du projet de loi de programmation pour la refondation de Mayotte, dont Agnès Canayer et Olivier Bitz avaient été les rapporteurs. Vous vous en souvenez certainement, le Sénat s'était alors opposé à une suppression immédiate de la territorialisation, considérant que la situation migratoire ne permettait pas encore de revenir sur ce dispositif. L'Assemblée nationale avait, pour sa part, souhaité inscrire sa suppression dans la loi, tout en acceptant de la reporter au 1er janvier 2030.

C'est finalement ce compromis qui a été retenu en commission mixte paritaire, le choix de cette échéance répondant à plusieurs préoccupations.

Il s'agissait, tout d'abord, de laisser au Gouvernement le temps de renforcer la lutte contre l'immigration irrégulière et de mesurer les effets des nouvelles conditions d'accès au séjour adoptées en 2025. Ce délai devait également permettre de poursuivre la convergence économique et sociale de Mayotte avec les autres départements français, alors que des écarts considérables subsistent encore en matière de développement et d'accès aux services publics.

Le Parlement avait également souhaité mieux anticiper les conséquences de la suppression de la territorialisation sur les déplacements des étrangers vers les autres départements, en particulier La Réunion.

Ce compromis avait donc permis de concilier deux objectifs qui ne me paraissent pas contradictoires : d'un côté, reconnaître la nécessité de faire évoluer le droit applicable à Mayotte vers le droit commun ; de l'autre, tenir compte des conséquences qu'une telle évolution pourrait entraîner dans un contexte migratoire exceptionnel.

La question qui nous est posée aujourd'hui est donc de savoir si les conditions ayant justifié ce calendrier ont suffisamment évolué pour permettre une suppression anticipée.

Les travaux que j'ai conduits ne m'ont pas convaincu que tel était le cas.

En premier lieu, le renforcement des moyens de lutte contre l'immigration irrégulière demeure inachevé. Les efforts engagés par l'État sont incontestables, mais plusieurs dispositifs prévus par la loi de programmation pour la refondation sont encore en cours de déploiement.

Il est également trop tôt pour mesurer les effets du durcissement des conditions d'accès au séjour. Si les premières délivrances de titres ont diminué ces dernières années, cette tendance était déjà engagée avant l'adoption de la loi du 11 août 2025.

Nous ne disposons donc pas encore du recul nécessaire pour apprécier les résultats des réformes que nous avons adoptées voilà à peine plus d'un an.

En deuxième lieu, les conséquences de la suppression de la territorialisation sur les mobilités vers les autres départements demeurent très incertaines.

Au 31 décembre 2025, plus de 24 000 étrangers détenaient à Mayotte un titre de séjour soumis à une limitation territoriale. Combien d'entre eux choisiraient de quitter le département si cette limitation était supprimée ? Et vers quels territoires se dirigeraient-ils ? Nous n'en savons rien. La direction générale des étrangers en France (DGEF) m'a elle-même indiqué qu'aucune projection n'avait été réalisée à ce sujet.

Cette incertitude concerne tout particulièrement La Réunion, dont les élus ont déjà exprimé leurs inquiétudes face au risque d'un transfert des difficultés mahoraises vers leur département.

Enfin, je voudrais rappeler que le Parlement a lui-même prévu, en 2028, la remise d'un rapport évaluant les dispositions dérogatoires applicables à Mayotte en matière d'immigration et de nationalité. Cette évaluation doit précisément nous permettre de mieux apprécier la nécessité de maintenir ces régimes particuliers et les conditions de leur évolution.

Je trouverais donc paradoxal de revenir, dès aujourd'hui, sur un calendrier adopté il y a seulement un an, sans attendre les éléments que nous avons nous-mêmes demandés pour éclairer notre décision.

Vous l'aurez compris, je considère que les conditions d'une suppression anticipée de la territorialisation des titres de séjour à Mayotte ne sont pas réunies.

Je ne méconnais ni les difficultés que ce régime peut entraîner pour les étrangers régulièrement admis au séjour à Mayotte, ni les préoccupations légitimes exprimées par les élus mahorais.

Toutefois, les raisons qui avaient conduit le Parlement à retenir l'échéance de 2030 demeurent, pour l'essentiel, d'actualité. Les mesures de lutte contre l'immigration irrégulière ne sont pas encore pleinement déployées, malgré le renforcement des moyens et des coopérations, et les conséquences territoriales de la réforme restent insuffisamment évaluées.

Dans ces conditions, il ne me paraît ni nécessaire ni opportun de remettre en cause le compromis adopté en 2025, alors qu'une évaluation doit nous être remise en 2028.

Je vous proposerai donc de ne pas adopter l'article unique de cette proposition de loi et, par conséquent, de rejeter le texte, afin de préserver le calendrier retenu par le Parlement.

M. Olivier Bitz. – Je tiens à saluer le travail extrêmement sérieux du rapporteur. Je rejoins en tous points l'analyse qu'il fait de cette proposition de loi et la conclusion logique à laquelle il aboutit.

Je me permets par ailleurs d'indiquer avoir quelques difficultés à comprendre les raisons ayant conduit à l'inscription, à la demande d'un groupe politique, de ce texte à l'ordre du jour des travaux du Sénat.

Cette question a été débattue voilà un an environ. Sur toutes les travées, nous avons convenu que la question migratoire, conjuguée à celle de l'eau, constituait la difficulté majeure du territoire mahorais. Autrement dit, il ne peut y avoir de redressement de Mayotte sans règlement de cette question.

En renonçant aujourd'hui aux titres territorialisés, nous créerions évidemment un appel d'air vers ce territoire, d'autant que nos efforts actuels en matière de convergence sociale le rendent encore plus attractif pour les candidats à l'immigration et qu'une nouvelle filière migratoire se déploie depuis l'Afrique de l'Est et des Grands Lacs.

Ce n'est donc vraiment pas le moment de modifier le dispositif. Nous sommes parvenus au Sénat à une forme de compromis en prévoyant un point d'étape en 2028 – par essence, les dispositions dérogatoires ne sont pas satisfaisantes, mais on ne peut pas, dans le même temps, laisser Mayotte se transformer en cocotte-minute. Tant que le flux migratoire n'est pas tari, il serait inconscient d'ouvrir une possibilité de se rendre en métropole et, surtout, à La Réunion, où l'on voit déjà les conséquences d'une migration *via* Mayotte. Le groupe qui a déposé ce texte devra s'en expliquer auprès des Réunionnais…

L'ouverture des vannes pourrait conduire à déstabiliser ce territoire d'outre-mer qui se porte bien, alors même qu'elle n'apporterait rien au territoire mahorais, puisque le rythme des arrivées s'accélérerait. La priorité

est donc de tarir le flux d'immigration irrégulière. Le Gouvernement a déployé un certain nombre de moyens, mais les objectifs ne sont pas encore atteints.

L'échéance de 2030 pour la fin des titres territorialisés que nous avons acceptée l'an dernier va déjà bien plus loin que ce que nous souhaitions ici, au sein de la commission. Je ne peux donc qu'approuver, au nom du groupe Union Centriste et Indépendants, les conclusions du rapporteur.

Mme Muriel Jourda, présidente. – Pour m'être rendue avec Mme Agnès Canayer, M. Olivier Bitz et Mme Audrey Linkenheld, à La Réunion et à Mayotte voilà un an environ, je partage l'analyse qui vient d'être exposée.

M. Benjamin Huin. – Nous sommes, pour des raisons différentes de celles du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain (SER), porteur de cette proposition de loi, favorables à la déterritorialisation des titres de séjour dès aujourd'hui.

Nous prenons en effet la question différemment.

Deux arguments sont avancés contre le texte : le risque de créer un appel d'air et une absence de résultats dans la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte. Au-delà des enjeux liés au fait de permettre à de jeunes étrangers en situation régulière qui ont le baccalauréat, réussissent et veulent apporter leur contribution à la Nation de pouvoir le faire en dehors de Mayotte, je veux insister sur ces arguments.

J'entends celui qui concerne l'appel d'air et le développement des filières d'immigration, depuis l'Afrique des Grands Lacs, voire depuis le Maghreb. Mais ces craintes peuvent être dissipées par les chiffres : 37 000 titres de séjour sont délivrés à Mayotte, soit moins de 1 % des titres délivrés par la France ; on comptabilise seulement 3 380 premiers titres délivrés et 5 000 départs annuels de Mayotte vers d'autres départements hexagonaux. L'appel d'air n'est donc pas avéré, d'autant que les titres de séjour délivrés le sont souvent dans le cadre de regroupements familiaux entre Mayotte et les trois autres îles de l'archipel des Comores.

S'agissant du deuxième argument, je suis également d'accord pour dire que la fin de la territorialisation n'apportera rien à la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte. Mais ce n'est pas le sujet, et il ne faut pas craindre que cette suppression conduise à une réduction des moyens qui y sont consacrés.

D'ailleurs, il faut distinguer deux approches : celle qui repose sur le nombre d'étrangers, en situation régulière ou irrégulière, et celle qui tient compte de l'échelle du territoire. Aujourd'hui, tous les services publics de Mayotte sont sous tension : la question de l'eau a déjà été évoquée ; les élèves ont cours un jour sur deux dans le département le plus jeune de France ; la mangrove, trésor de biodiversité, se dégrade ; etc. Toutes ces difficultés s'expliquent notamment par la pression démographique qui s'exerce sur l'île,

du fait de l'immigration, mais surtout de la natalité. En réalité, c'est bien le solde naturel, et non le solde migratoire, qui conduit à l'accroissement de la population mahoraise.

Si l'on veut aider Mayotte, il faut donc réduire sa population, ce qui conduit à retourner l'argument de l'appel d'air. En effet, non seulement la suppression des titres de séjour territorialisés ne concernerait qu'un faible contingent de personnes, mais en plus ce contingent de départs, tout à fait absorbable par d'autres territoires en France, soulagerait Mayotte. Il s'agirait donc d'une évolution gagnant-gagnant, qui ne modifierait en rien la volonté – commune, je pense – de lutter contre l'immigration clandestine.

C'est pourquoi, au sein de mon groupe, nous soutenons pleinement cette proposition de loi.

M. Hussein Bourgi. – Je remercie le rapporteur pour son travail, même si nous n'aboutissons pas aux mêmes conclusions, ainsi que M. Olivier Bitz pour sa sollicitude. Il aura l'occasion d'entendre en séance les arguments ayant présidé à l'inscription, à la demande du groupe SER, de cette proposition de loi à l'ordre du jour, arguments auxquels s'ajouteront sans doute ceux de nos collègues sénateurs mahorais, dont M. Benjamin Huin vient de présenter quelques-uns…

Je veux associer à mon propos mon collègue Saïd Omar Oili, qui est à l'origine de cette proposition de loi.

De toute évidence, nous ne pouvons pas attendre 2030 pour supprimer un régime dérogatoire qui accentue la pression sur un territoire parvenu au maximum de ses capacités d'absorption migratoire depuis longtemps, et met en échec toutes les politiques de rattrapage. Tous ceux qui ont visité Mayotte après le cyclone Chido s'accordent à dire que les infrastructures publiques et services publics de base sont exsangues ou obsolètes au regard de la pression démographique. À Mayotte, se concentrent toute la précarité et toute la misère, qu'elles soient issues du territoire ou apportées par les populations qui s'y installent de manière irrégulière.

Mais la suppression immédiate de ces titres est aussi une exigence constitutionnelle. Mayotte est le cent unième département français. Pourquoi devrait-on lui imposer un régime d'exception ? Alors que la République est une et indivisible, la pérennisation de ce dispositif constitue une rupture manifeste d'égalité entre les territoires, surtout rapportée aux infrastructures clairement défaillantes. Le rattrapage ne se fera pas sans réduction de la pression démographique sur ce territoire et, si les adaptations temporaires peuvent se justifier, elles doivent rester proportionnées et ne pas faire office de réponse durable.

Les conséquences des restrictions territoriales sont concrètes. Elles sont une violence faite aux habitants de Mayotte, qui sont des citoyens français, en ce qu'elles concernent l'accès aux soins, l'enseignement supérieur ou encore l'accès aux droits, dans un contexte où les services préfectoraux

peinent à répondre à toutes les demandes de renouvellement de titres de séjour.

J'entends l'argument de notre rapporteur, selon lequel la possibilité de rejoindre librement la métropole ou La Réunion viendrait renforcer l'attractivité de Mayotte pour les candidats à l'immigration et créer des difficultés dans d'autres territoires par effet de vases communicants. C'est sur ce fondement que la suppression du dispositif avait été reportée à 2030 et conditionnée, dans une certaine mesure, aux résultats de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Mes chers collègues, la politique mise en œuvre jusqu'à présent a-t-elle objectivement permis de réduire l'immigration irrégulière ? Non ! De même, les titres de séjour territorialisés n'ont jamais empêché l'accroissement des flux correspondants. Il appartient donc au Gouvernement de mettre en place des moyens efficaces de lutte, indépendamment de cette question du régime des visas délivrés à Mayotte.

Cette proposition de loi est un texte de solidarité et d'égalité républicaines. C'est pourquoi nous l'avons inscrite à l'ordre du jour des travaux du Sénat et la soutenons. Nous envoyons ainsi un message aux habitants de Mayotte pour leur dire que nous entendons leurs préoccupations légitimes et, plus largement, pour rappeler que Mayotte est un territoire de la République comme les autres et ne doit pas souffrir d'un régime d'exception.

M. Hervé Reynaud, rapporteur. – Les auditions que j'ai conduites nous ont permis de mesurer les difficultés sociales auxquelles Mayotte est confrontée. Après le cyclone Chido et l'adoption de la loi du 11 août 2025, les attentes sont fortes et l'examen de cette proposition de loi a permis une certaine libération de la parole. Pour autant, ce texte ne permet pas, à lui seul, de répondre aux difficultés constatées.

La différenciation du droit applicable à Mayotte ne date pas d'aujourd'hui. Elle est bien antérieure à la loi du 11 août 2025, et même antérieure à la départementalisation de Mayotte. Nous avons notamment évoqué, à plusieurs reprises, l'instauration, en 1995, du « visa Balladur », mesure décidée par le gouvernement éponyme.

L'an dernier, nous avons inscrit dans la loi des objectifs, des moyens, des échéances, tout en prévoyant une évaluation des dispositifs dérogatoires en vigueur à Mayotte. Anticiper la déterritorialisation reviendrait à remettre en cause le calendrier que nous avons arrêté, sans disposer du recul nécessaire pour apprécier les effets des mesures adoptées.

Les demandes de titres de séjour répondent souvent à des motifs familiaux et concernent principalement des ressortissants des Comores ou de Madagascar.

Le régime de territorialisation est par ailleurs assorti d'une procédure d'autorisation spéciale. À ce titre, j'ai souhaité entendre l'actuel préfet, ainsi

que son prédécesseur, qui était en fonction lors de l'adoption de la loi de 2025 ; les deux affirment qu'anticiper l'échéance fixée n'engendrerait que des difficultés supplémentaires, en suscitant une pression sur les services publics.

La procédure d'autorisation spéciale est généralement dématérialisée, et son instruction est relativement rapide. En 2024, sur 24 demandes d'autorisation spéciale pour déplacements sportifs, 12 ont été accordées, et sur 467 demandes déposées pour un motif d'études, seulement 91 ont été refusées. Quand le motif est légitime, ces autorisations sont donc bien délivrées.

Au regard de l'ensemble de ces éléments, je reste donc favorable au maintien du dispositif et du calendrier arrêtés par le législateur l'an dernier.

Mme Muriel Jourda, présidente. – En application du vade-mecum sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des présidents, il nous revient d'arrêter le périmètre indicatif de la présente proposition de loi.

Je vous propose de considérer que ce périmètre inclut les dispositions relatives à la validité territoriale des titres de séjour et documents de circulation délivrés à Mayotte ainsi qu'aux conditions de circulation de leurs titulaires vers les autres départements.

Il en est ainsi décidé.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi n'est pas adopté.

Conformément au premier alinéa de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance portera en conséquence sur le texte initial de la proposition de loi déposée sur le Bureau du Sénat.

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 saisie[2].

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 texte[3]. 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 initial[4].

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 lois **a arrêté,** lors de sa réunion du mardi 27 octobre 2026, **le périmètre indicatif de la proposition de loi n° 470 (2024-2025)** ***visant à la suppression des titres de séjour territorialisés à Mayotte.***

Elle a considéré que **ce périmètre incluait les dispositions relatives à la validité territoriale des titres de séjour et documents de circulation délivrés à Mayotte ainsi qu'aux conditions de circulation de leurs titulaires vers les autres départements.**

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Parlementaires

M. Saïd Omar Oili, sénateur de Mayotte et auteur de la proposition de loi

M. Thani Mohamed Soilihi, sénateur de Mayotte

Ministère de l'intérieur

Direction générale des étrangers en France (DGEF)

Mme Danielle Balu, adjointe au sous-directeur du séjour et du travail

M. Mathieu Fernandez, chef du bureau de l'immigration familiale

M. Tristan Branger, adjoint au chef du bureau de l'immigration familiale

M. Éric Biergeon, adjoint au sous-directeur de la lutte contre l'immigration irrégulière

Préfets de département

M. Frédéric Poisot, préfet de Mayotte

M. François-Xavier Bieuville, préfet de la Loire, ancien préfet de Mayotte

Département-région de Mayotte

Conseil départemental de Mayotte

M. Madi Velou, 7e vice-président de l'Assemblée de Mayotte, en charge des solidarités, de l'action sociale et de la santé

M. Zaïdou Tavanday, directeur de cabinet du président de l'Assemblée de Mayotte

M. Enfanne Haffidhou, directeur général adjoint en charge de la gestion financière et de la vie institutionnelle

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

M. François-Noël Buffet, défenseur des droits

Collectivités territoriales

Association des maires de Mayotte (AMM)

M. Ambdilwahedou Soumaïla, président de l'AMM et maire de Mamoudzou

Associations

La Cimade

Amnesty international

Secours catholique – Caritas France

Ligue des droits de l'homme

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/ppl24-470.html