

N° 282

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires économiques (1) sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, d'urgence pour Mayotte,

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-Sarrazy, Mme Évelyne Renaud-Garabedian, MM. Olivier Rietmann, Daniel Salmon, Lucien Stanzione, Jean-Claude Tissot.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (17^{ème} législ.) : 772, 775 et T.A. 24

Sénat : 260, 275, 277 et 283 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	7
I. UN PROJET DE LOI D'URGENCE NÉCESSAIRE, MAIS LOIN D'ÊTRE À LA HAUTEUR DES ENJEUX DE LA RECONSTRUCTION À MAYOTTE	7
A. CHIDO, LE PLUS VIOLENT CYCLONE QU'AIT CONNU MAYOTTE EN UN SIÈCLE.....	7
1. <i>Un bilan humain, social et économique catastrophique</i>	<i>7</i>
2. <i>Des dégâts très importants sur le bâti et les infrastructures.....</i>	<i>8</i>
B. LA CONSTRUCTION ET L'URBANISME À MAYOTTE : À LA CROISÉE DES CONTRAINTES DÉMOGRAPHIQUES, FONCIÈRES ET ENVIRONNEMENTALES, UNE SITUATION STRUCTURELLEMENT COMPLEXE.....	8
C. DES MESURES D'ACCÉLÉRATION PEU ADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS DU TERRITOIRE MAHORAIS	9
1. <i>Un projet de loi rédigé dans l'urgence, mais dont l'adoption aura tardé</i>	<i>9</i>
2. <i>Un projet de loi utile pour répondre à l'urgence et préparer la reconstruction</i>	<i>9</i>
II. RECONSTRUIRE VITE, MAIS RECONSTRUIRE MIEUX : ADAPTER LES OUTILS AUX RÉALITÉS DE MAYOTTE, POUR JETER LES BASES D'UNE RECONSTRUCTION PÉRENNE.....	10
A. GARANTIR L'ASSOCIATION DES ÉLUS MAHORAIS ET DE LA POPULATION DANS LA RECONSTRUCTION	10
B. MIEUX ADAPTER LA RECONSTRUCTION AUX RÉALITÉS DU TERRITOIRE MAHORAIS.....	11
C. FACILITER LA LUTTE CONTRE LES BIDONVILLES	12
EXAMEN DES ARTICLES	13
• CHAPITRE I ^{ER} COORDINATION DE LA RECONSTRUCTION DE MAYOTTE ET RECONSTRUCTION DES ÉCOLES	13
• <i>Article 1^{er} Habilitation et création d'un établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte.....</i>	<i>13</i>
• <i>Article 1^{er} bis Rapport d'activité de l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte.....</i>	<i>24</i>
• <i>Article 2 Financement par l'État de la reconstruction des écoles publiques de Mayotte</i>	<i>26</i>
• CHAPITRE II ADAPTER LES RÈGLES D'URBANISME ET DE CONSTRUCTION FACE À L'URGENCE À MAYOTTE.....	27
• <i>Article 3 Exemption de toute formalité d'urbanisme pour les structures temporaires à usage d'hébergement d'urgence pour une durée de deux ans</i>	<i>27</i>
• <i>Article 4 Autorisation de déroger par ordonnance à certaines règles de construction à Mayotte</i>	<i>37</i>

• Article 4 bis Encadrement de la vente de tôles aux particuliers jusqu'au 31 décembre 2025.....	47
• CHAPITRE III ADAPTER LES PROCÉDURES D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT AUX ENJEUX DE LA RECONSTRUCTION À MAYOTTE	52
• Article 5 Champ d'application des dérogations aux procédures d'urbanisme pour faciliter et accélérer la reconstruction des bâtiments et infrastructures détruits ou dégradés par le cyclone Chido.....	52
• Article 6 Autorisation de reconstruire à l'identique ou quasi à l'identique	60
• Article 6 bis A Réduction des délais de présentation des observations sur les projets de mise en œuvre de servitudes relatives aux équipements et réseaux de télécommunication.....	71
• Article 6 bis B Dérogations temporaires à la loi Littoral.....	73
• Article 6 bis Simplification de procédures pour la reconstruction des réseaux de téléphonie mobile	76
• Article 6 ter Simplification des procédures pour la reconstruction des ouvrages des réseaux publics de distribution ou de transport d'électricité, dont ceux situés sur la voie publique	80
• Article 6 quater (supprimé) Application des mesures dérogatoires d'accélération en matière d'urbanisme au réseau public d'électricité de Mayotte	86
• Article 7 Accélération de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour les reconstructions ou réparations à l'identique ou quasi à l'identique	87
• Article 8 Possibilité de remplacer l'enquête publique par une procédure de participation du public par voie électronique	97
• Article 9 Possibilité d'engager les opérations et travaux de démolition, terrassement ou fondation dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme ..	106
• CHAPITRE IV GARANTIR LA MAÎTRISE FONCIÈRE ET LA DISPONIBILITÉ DE MATÉRIAUX POUR LA RECONSTRUCTION.....	109
• Article 10 (suppression maintenue) Habilitation à légiférer par ordonnance pour adapter les règles relatives à l'occupation ou l'expropriation d'emprises foncières à Mayotte	109
• CHAPITRE V ADAPTATIONS ET DÉROGATIONS TEMPORAIRES EN MATIÈRE DE COMMANDE PUBLIQUE.....	110
• Article 11 Dérogations à l'obligation de publicité et de mise en concurrence préalables pour la passation des marchés publics.....	110
• Article 12 Dérogation au principe d'allotissement des marchés publics.....	111
• Article 13 Possibilité de recourir aux marchés de conception-réalisation.....	112
• Article 13 bis AA (nouveau) Favorisation des petites entreprises locales dans l'attribution des marchés publics conclus pour assurer la reconstruction de Mayotte	113
• Article 13 bis A (supprimé) Part minimale d'exécution des marchés de travaux par des PME et des artisans locaux	114
• Article 13 bis (supprimé) Limitation du recours à la sous-traitance au second rang	115
• Article 13 ter (supprimé) Informations sur le taux de marges des offres présentées par les soumissionnaires	116
• Article 14 Entrée en vigueur et durée des dérogations aux règles de la commande publique	117
• Article 14 bis (supprimé) Clause spécifique réservant une part des marchés publics aux TPE-PME	118
• CHAPITRE VI FACILITER LES DONS À DESTINATION DE MAYOTTE	119
• Article 15 Versement de subventions et de financements par les collectivités territoriales et leurs groupements	119
• Article 16 Défiscalisation des dons à destination de la reconstruction de Mayotte	120
• Article 17 Suspension du recouvrement fiscal forcé jusqu'au 31 décembre 2025...	129

• CHAPITRE VII MESURES EN FAVEUR DE LA POPULATION À MAYOTTE	135
• <i>Article 17 bis A</i> Suspension du délai de réclamation en cas de trop-perçu par l'administration fiscale	135
• <i>Article 17 bis (supprimé)</i> Report du paiement des impôts et taxes pour un an pour les entreprises mahoraises	137
• <i>Article 17 ter (nouveau)</i> Exonération de TGAP sur les déchets à Mayotte	139
• <i>Article 18</i> Suspension du recouvrement des cotisations sociales	142
• <i>Article 18 bis (supprimé)</i> Exonération de cotisations sociales pour le mois de décembre 2024	143
• <i>Article 19 (non modifié)</i> Intervention du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) à Mayotte	144
• <i>Article 20</i> Prolongation des droits aux revenus de remplacement pour les demandeurs d'emploi	145
• <i>Article 21</i> Maintien des droits à prestations versées par la caisse de sécurité sociale de Mayotte	146
• <i>Article 22 (non modifié)</i> Augmentation des taux de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle	147
• <i>Article 23 (non modifié)</i> Prolongation de la validité des demandes de logement social	148
• <i>Article 24 (supprimé)</i> Demande de rapport sur l'avancement et la planification des reconstructions, y compris le bilan et les prévisions budgétaires	149
• <i>Article 25 (supprimé)</i> Rapport au Parlement sur les modalités de soutien aux financements de la reconstruction	150
• <i>Article 26 (supprimé)</i> Rapport au Parlement sur le bilan exhaustif des dommages occasionnés par le cyclone Chido	152
• <i>Article 27 (supprimé)</i> Rapport au Parlement sur la convergence sociale	154
• <i>Article 28 (supprimé)</i> Élargissement à Mayotte de la réduction d'impôt sur les investissements portant travaux de réhabilitation des logements	155
• <i>Article 29 (supprimé)</i> Demande de rapport sur l'opportunité et la nécessité de réaliser certaines infrastructures	157
• <i>Article 30 (supprimé)</i> Demande de rapport sur l'impact du cyclone sur les terres agricoles	159
• <i>Article 31 (supprimé)</i> Rapport sur l'élaboration des plans de prévention des risques naturels	161
• <i>Article 32 (supprimé)</i> Rapport au Parlement sur les prestations sociales dont le versement est prolongé et sur la suspension des réformes de l'assurance chômage ...	163
• <i>Article 33 (supprimé)</i> Rapport au Parlement sur la suspension de la réforme du revenu de solidarité active à Mayotte	164
TRAVAUX EN COMMISSION	165
• Audition de M. Manuel Valls, ministre des outre-mer (<i>Mercredi 22 janvier 2025</i>).....	165
• Examen en commission (<i>Mercredi 29 janvier 2025</i>)	189
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)	233
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	237
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES	239
LA LOI EN CONSTRUCTION	241

L'ESSENTIEL

La commission des affaires économiques a adopté, le 29 janvier 2025, le projet de loi d'urgence pour la reconstruction de Mayotte.

Ce texte vise à accélérer la reconstruction de l'île après le passage, le 14 décembre dernier, du cyclone Chido, et à soutenir la population et les acteurs économiques mahorais dans la crise.

L'examen de ce texte a été pour partie délégué à la commission des lois (articles 2 et 10 à 15) et à la commission des affaires sociales (articles 18 à 22).

Approuvant les objectifs de ce texte d'urgence, la commission regrette qu'il n'ait pas fait l'objet de davantage de concertation en amont avec les élus locaux mahorais. Elle a donc souhaité, selon leurs vœux, mieux les associer à la reconstruction de leur territoire. Elle s'est également attachée à créer les conditions d'une véritable accélération de la reconstruction, en tenant compte des réalités locales, et a sécurisé les dispositifs proposés en vue d'éviter leur dévoiement, au détriment des efforts de lutte contre les bidonvilles.



des bâtiments
impactés



habitats de
fortune
complètement
détruits



le délai annoncé
par le Président de
la République
pour reconstruire
Mayotte



le montant estimé
des dégâts¹

I. UN PROJET DE LOI D'URGENCE NÉCESSAIRE, MAIS LOIN D'ÊTRE À LA HAUTEUR DES ENJEUX DE LA RECONSTRUCTION À MAYOTTE

A. CHIDO, LE PLUS VIOLENT CYCLONE QU'AIT CONNU MAYOTTE EN UN SIÈCLE

1. Un bilan humain, social et économique catastrophique

Selon les chiffres connus à ce jour, le passage du cyclone Chido aurait fait **39 morts et plus de 4 000 blessés**. Les rafales à plus de 200 km / h ont dévasté l'île, détruisant forêts et cultures (90 % de la production maraîchère et fruitière a été détruite). Le coût total de la catastrophe pourrait s'élever à quelque **2 milliards d'euros**.

¹ Estimation fournie par la direction générale des outre-mer (DGOM).

Dès le 18 décembre 2024, l'état de **calamité naturelle exceptionnelle** a été déclaré.

2. Des dégâts très importants sur le bâti et les infrastructures

Bien qu'aucune évaluation officielle n'ait encore été faite, et dans l'attente des résultats de la mission inter-inspections diligentée à cette fin par le Gouvernement, la préfecture de Mayotte estime que **le cyclone a touché près des trois quarts des bâtiments** : 22 % d'entre eux auraient été complètement détruits (dont une majorité d'habitats de fortune en tôle) et près de la moitié touchés plus ou moins gravement. Si les structures des bâtiments ont globalement « tenu », la grande majorité des toitures ont été arrachées.

La tempête tropicale Dikeledi, survenue mi-janvier, a encore aggravé la fragilité des infrastructures et du bâti, en entraînant des glissements de terrains et des affaissements de chaussées.

B. LA CONSTRUCTION ET L'URBANISME À MAYOTTE : À LA CROISÉE DES CONTRAINTES DÉMOGRAPHIQUES, FONCIÈRES ET ENVIRONNEMENTALES, UNE SITUATION STRUCTURELLEMENT COMPLEXE

Les dégâts causés par le passage de Chido et Dikeledi sont d'autant plus critiques que la situation du logement à Mayotte est **structurellement très dégradée** : la forte pression migratoire, combinée à un taux de pauvreté très élevé (84 % de la population) crée une forte tension sur le logement. Plus du tiers du parc de logement est constitué d'**habitats de fortune**, majoritairement en tôle. La situation est particulièrement dramatique dans les bidonvilles où s'entassent majoritairement des immigrés en situation irrégulière, dans des constructions érigées sans droit ni titre.



d'habitats de fortune



de constructions sans permis
(depuis 2017)

Même parmi les logements « en dur », près de **30 % présenteraient de graves défauts de construction**. Ce phénomène est en particulier lié à l'**auto-construction, de plus en plus courante** à Mayotte, y compris dans les dernières années ; plus de deux tiers des constructions sont effectuées sans autorisation d'urbanisme, dans une île pourtant soumise à des aléas naturels sur plus de 90 % de sa surface.

C. DES MESURES D'ACCÉLÉRATION PEU ADAPTÉES AUX SPÉCIFICITÉS DU TERRITOIRE MAHORAIS

1. Un projet de loi rédigé dans l'urgence, mais dont l'adoption aura tardé

Élaboré dans l'urgence par le précédent gouvernement démissionnaire, le projet de loi pour la reconstruction de Mayotte a été présenté au Conseil d'État dès le 22 décembre 2024, moins de 10 jours après le passage du cyclone.

Il sera finalement examiné en séance publique au Sénat début février 2025, pour une entrée en vigueur au plus tôt à la fin février. En pleine saison des pluies, alors que près de 90 % des Mahorais sont sans toiture, **ces délais paraissent bien peu adaptés à la réalité du terrain**. Il faudra attendre encore plusieurs semaines avant la publication des ordonnances portant certaines mesures législatives, comme celles adaptant les règles de construction.

2. Un projet de loi utile pour répondre à l'urgence et préparer la reconstruction

Le projet de loi prévoit des mesures appelées à se déployer dans trois temporalités différentes :

Pour la mise à l'abri, dans les meilleurs délais, **des victimes du cyclone**, l'article 3 prévoit de dispenser de toute autorisation d'urbanisme les constructions à usage de relogement d'urgence.

Pour accélérer la reconstruction des bâtiments et infrastructures détruits ou endommagés par le cyclone, le texte prévoit :

Des dispositions relatives à l'urbanisme et à la construction :

- **l'article 4 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour déroger aux règles de construction** applicables à Mayotte (excepté en matière de sécurité), en vue de faciliter et d'accélérer la reconstruction ;
- **les articles 5 à 9 simplifient et accélèrent les procédures d'urbanisme pour la reconstruction à l'identique ou quasi à l'identique des bâtiments et infrastructures détruites par le cyclone (articles 5 à 9)**. L'article 6 prévoit en outre une extension du droit à la reconstruction à l'identique pour les bâtiments régulièrement édifiés, afin de garantir d'une part qu'ils pourront bénéficier d'améliorations, d'autre part que ne pourront leur être opposables des règles d'urbanisme entrées en vigueur après leur édification ;

- plusieurs **articles additionnels**, introduits à l'Assemblée nationale, ont introduit des **dérogations temporaires visant à accélérer la remise en état du réseau électrique et du réseau de télécommunications** à Mayotte.

Des dispositions financières :

- l'**article 16** porte à 75 % le taux de la **réduction d'impôt sur le revenu pour les dons** des particuliers faits en vue de la reconstruction de Mayotte (dans la limite d'un plafond annuel de 1 000 euros) ;
- l'**article 17 suspend les recouvrements forcés de créances fiscales** pour les entreprises et pour les particuliers mahorais.

Afin de coordonner la reconstruction, l'article 1^{er} prévoit en outre la **mise en place d'un établissement public chargé de la coordination de la reconstruction de Mayotte**, qui pourrait notamment assurer la maîtrise d'ouvrage de certains projets, qu'ils soient publics ou privés.

II. RECONSTRUIRE VITE, MAIS RECONSTRUIRE MIEUX : ADAPTER LES OUTILS AUX RÉALITÉS DE MAYOTTE, POUR JETER LES BASES D'UNE RECONSTRUCTION PÉRENNE

A. GARANTIR L'ASSOCIATION DES ÉLUS MAHORAIS ET DE LA POPULATION DANS LA RECONSTRUCTION

Convaincue que le succès de la reconstruction passera par **une étroite collaboration entre l'État et les acteurs locaux**, la commission a **modifié la composition du conseil d'administration du nouvel établissement public** qui aura **en charge la coordination des travaux de reconstruction** à Mayotte en **précisant que sa présidence reviendrait au président du conseil départemental de Mayotte**, et en y **assurant une représentation des maires**. Afin d'améliorer le caractère opérationnel de l'établissement public et son ancrage dans le territoire, elle a **associé à ses décisions le conseil économique, social et environnemental de Mayotte**, ainsi qu'un **comité technique** composé d'experts de la construction à Mayotte (**article 1^{er}**).

La commission a également **rétabli un pouvoir d'opposition des maires** dans les différents articles dédiés à la mise en place de structures temporaires et démontables dispensées d'autorisations d'urbanisme (**article 3**) et aux réseaux d'électricité et de télécommunication (**articles 6 bis et 6 ter**).

Enfin, en ce qui concerne les procédures de **participation du public**, la commission a **rétabli la possibilité d'utiliser les outils numériques**, tout en conservant une mise à disposition systématique des dossiers papier (**articles 6 ter, 7 et 8**). Le choix de recourir à la participation du public par voie

électronique a également été confié aux maires, qui demeurent les meilleurs connaisseurs de la réalité de leurs territoires.

B. MIEUX ADAPTER LA RECONSTRUCTION AUX RÉALITÉS DU TERRITOIRE MAHORAIS

Prenant acte du caractère dramatique de la situation à Mayotte, près d'un mois après le cyclone, la commission a, sur proposition du rapporteur, **rétabli l'article 3**, supprimé par les députés, en le recentrant **sur les usages de bureaux pour les services publics et de logement temporaire des fonctionnaires locaux et venus en renfort pour la gestion de crise**.

En ce qui concerne l'adaptation des procédures d'urbanisme, compte tenu de la très forte proportion de bâtiments irréguliers à Mayotte, la commission a **étendu le droit à la reconstruction et à la réfection à l'identique aux bâtiments édifiés avant 2013, même s'ils sont irréguliers au regard du droit de l'urbanisme (article 6)**, afin de garantir la possibilité, pour ceux qui disposaient d'un logement « en dur » de continuer à l'habiter. Face à l'urgence de la reconstruction, elle a aussi **permis que les réfections et reconstructions strictement à l'identique fassent l'objet d'une simple déclaration en mairie, afin qu'elles puissent être entreprises sans délai**, sans engorger encore davantage des services instructeurs déjà sous-dimensionnés.

À l'article 4, la commission a **limité la durée d'application des dérogations aux règles de construction pouvant être fixées par ordonnance à deux ans, conformément à l'horizon fixé par le Gouvernement pour la reconstruction** et en cohérence avec les autres articles du texte. La commission n'a pu, sans méconnaître l'article 38 de la Constitution, revenir sur l'impossibilité pour l'ordonnance d'alléger les contraintes en matière de recours aux énergies renouvelables et d'accessibilité des logements, introduite par les députés. Elle estime cependant cette disposition excessive et souhaite sa suppression, en séance plénière, à l'initiative du Gouvernement.

Enfin, face au risque pour Mayotte de devenir une « île-poubelle », la commission a exonéré le territoire de taxe sur les activités polluantes (TGAP) sur les déchets pendant deux ans.

C. FACILITER LA LUTTE CONTRE LES BIDONVILLES

Regrettant que le texte initial ne comprenne **aucune disposition relative à la lutte contre les bidonvilles**, fléaux de Mayotte depuis de trop nombreuses années, la commission a **conservé la possibilité pour le Gouvernement de prendre par ordonnance des mesures en ce sens**, introduite par ce dernier par amendement en séance à l'Assemblée nationale. Ces assouplissements législatifs, très attendus des élus et des populations mahorais, ne pourront cependant donner leurs pleins effets qu'accompagnés d'un renforcement des moyens alloués par l'État à la lutte contre l'habitat informel et contre l'immigration.



Afin d'éviter de faire grossir encore les bidonvilles, à l'**article 3**, la commission a affirmé le caractère temporaire des constructions dispensées d'autorisation d'urbanisme et prévu la remise en état du terrain à l'issue de l'occupation. Ces constructions ne pourront en outre pas s'implanter dans les secteurs d'habitat informel.

Enfin, pour **éviter** autant que faire se peut, dans une situation de pénurie des matériaux de construction, **que la tôle soit utilisée à la reconstitution de l'habitat informel**, la commission a **conservé l'article 4 bis**, introduit par l'Assemblée nationale, **qui en régleme la vente**, tout en en améliorant le dispositif : elle a notamment conditionné l'achat de tôles à la **détention d'une autorisation d'urbanisme et a interdit la revente de tôles aux tiers**.

La commission rappelle que **les mesures d'urgence ainsi adoptées devront être complétées, dans tous ces domaines, par des mesures pérennes d'adaptations** législatives et réglementaires aux réalités économiques, sociales et environnementales de Mayotte, et sera **très attentive à la présentation dans les meilleurs délais de la loi de programmation pour Mayotte** annoncée par le ministre d'État, ministre des outre-mer.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE I^{ER} COORDINATION DE LA RECONSTRUCTION DE MAYOTTE ET RECONSTRUCTION DES ÉCOLES

Article 1^{er}

Habilitation et création d'un établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte

Cet article vise à habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour confier à un établissement public la coordination de la reconstruction de Mayotte.

La commission a adopté un amendement visant à préciser les modalités de gouvernance du nouvel établissement public.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - L'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) n'est pas dimensionné pour assurer la coordination de la reconstruction, compte tenu de l'ampleur des dégâts causés par le cyclone Chido

A. L'ampleur des dégâts et l'enjeu de la coordination des travaux de reconstruction de Mayotte justifient la mise en place d'une structure ad hoc

Comme le rappelle l'étude d'impact annexée au projet de loi, à la suite des destructions massives entraînées par le passage du cyclone Chido sur le territoire mahorais, **l'ampleur des aménagements et travaux nécessaires à la reconstruction, la diversité des maîtres d'ouvrage, tant publics que privés, qui seront impliqués, le caractère stratégique de ces travaux de reconstruction à mener**, nécessite de conduire « *une action coordonnée par une structure dédiée associant dans son organisation et son fonctionnement l'État, les collectivités territoriales mahoraises, l'ensemble des opérateurs publics et privés, les acteurs économiques du territoire* ».

B. Des modalités de coordination diverses ont été choisies pour la gestion de crises similaires

Alors qu'en Guadeloupe après le passage de l'ouragan Hugo dans la nuit du 16 au 17 septembre 1989, le préfet de Guadeloupe avait été chargé de coordonner la reconstruction, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, après le passage de l'ouragan Irma le 6 septembre 2017, plus puissant ouragan jamais enregistré dans l'Atlantique, **c'est un délégué interministériel qui avait été nommé, avec une équipe dédiée.**

Des établissements publics fonciers (EPF) peuvent également intervenir à la suite de catastrophes naturelles, à la demande de l'État ou des collectivités locales. Leurs missions consistent alors à acquérir des biens sinistrés ou exposés, par voie amiable ou contentieuse à défaut, puis à démolir certains biens identifiés et enfin à les revendre aux collectivités. Pour ce faire, ils peuvent, depuis 2021, bénéficier directement des financements du Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit Fonds Barnier, ce qui facilite la prise en charge financière des biens sinistrés. Les EPF peuvent également contribuer à la recomposition urbaine en cofinçant des études pilotées par l'État. Deux EPF sont ainsi intervenus récemment à la suite d'inondations à la demande de l'État :

- l'EPF Provence-Alpes-Côte d'Azur (EPF PACA), pour la reconstruction des vallées sinistrées des Alpes-Maritimes (Roya, Vésubie et Tinée) à la suite du passage de la tempête Alex d'octobre 2020 ;
- l'EPF Occitanie, à la suite des inondations dans l'Aude d'octobre 2018 et octobre 2020. Fin 2023, l'intervention de l'EPF Occitanie avait permis l'acquisition de 161 biens sur les 169 éligibles au Fonds Barnier (soit plus de 95 %).

C. Mayotte a été récemment dotée d'un établissement public foncier et d'aménagement (EPFAM), qui assure notamment des opérations foncières et d'aménagement pour son compte ou pour celui de l'État ou d'autres personnes publiques ou privées

1) Création et missions de l'EPFAM

L'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) est un établissement public à caractère industriel et commercial de l'État. Créé par l'article 18 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, codifié à l'article L 321-36-1 du code de l'urbanisme, **l'EPFAM, mis en place en 2017, a pour mission de conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement et le développement urbains et durables sur le territoire de Mayotte.**

Ainsi, il est notamment compétent pour y réaliser :

- des interventions foncières et opérations immobilières pour son compte ou par convention, pour l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ou personnes publiques ou privées ;
- des actions ou opérations d'aménagement pour son compte, ou pour celui de l'État, de collectivités territoriales, d'établissements publics ou de personnes publiques ou privées ;
- des ouvrages de bâtiment ou d'infrastructure, en qualité de mandataire au sens de l'article 3 de la loi du 12 juillet 1985 relative à

la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Les missions de cet établissement public relèvent aussi des missions plus générales des établissements publics d'aménagement, prévues à l'article L 321- 14 du code de l'urbanisme, qui consistent à conduire toute action de nature à favoriser l'aménagement, le renouvellement urbain et le développement économique de leur territoire, dans le respect de la diversité des fonctions urbaines, de la mixité sociale dans l'habitat ainsi que de la protection de l'environnement. Aux termes de l'article L. 181- 49 du code rural, l'établissement **peut en outre œuvrer à la protection des espaces agricoles, naturels et forestiers** ; concourir à la diversité des paysages, à la protection des ressources naturelles et au maintien de la diversité biologique ; contribuer au développement durable des territoires ruraux ; et assurer la transparence du marché foncier rural.

D'après les réponses de l'EPFAM au questionnaire du rapporteur, il peut lui être reproché que son action « *n'ait pas été des plus visibles à ce jour, bien que l'EPFAM soit entré dans en phase opérationnelle depuis fin 2023, soit après 6 ans d'activité dont 5 effectives et une période de crise sanitaire qui a tout gelé* ».

2) La gouvernance de l'EPFAM associe les collectivités mahoraises, mais sa direction et sa présidence sont assurées par l'État

Concernant la gouvernance actuelle de l'EPFAM, l'établissement est géré par un directeur général et administré par **un conseil d'administration qui comporte aujourd'hui douze membres** avec voix délibératives, **dont six représentants de l'État¹ et six représentants des collectivités territoriales²**, auxquels s'ajoutent trois représentants avec voix consultative des acteurs économiques du territoire (un représentant de la Chambre de commerce et d'industrie de Mayotte, un représentant de la Chambre d'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture de Mayotte et un représentant du Conseil économique, social et environnemental de Mayotte). **Le président du conseil d'administration est nommé par décret du Président de la République, parmi les membres représentant l'État.**

Organe délibérant, le conseil d'administration de l'EPFAM se réunit trois fois par an pour informer, débattre et acter les décisions à partir des éléments présentés par la direction générale. Il se saisit de toute question intéressant la bonne marche de l'établissement et règle par ses délibérations les affaires le concernant.

¹ Ils sont désignés par les ministres chargés de l'urbanisme, du logement, du budget, des transports, des outre-mer et de l'agriculture.

² Ils sont désignés par le conseil départemental et une assemblée spéciale des présidents des établissements publics de coopération intercommunale, avec trois représentants du département de Mayotte et trois représentants des communautés d'agglomération et communautés de communes.

D'après les réponses de l'EPFAM au questionnaire du rapporteur, les collectivités territoriales sont associées tout au long des opérations et interviennent à toutes les étapes de validation.

3) Modalités de financement

Les ressources de l'établissement sont précisées par l'article L 321- 36- 6 du code de l'urbanisme. Elles comprennent :

- toute **ressource fiscale** affectée par la loi. En tant qu'établissement public foncier (EPF), l'EPFAM bénéficie **en particulier de la taxe spéciale d'équipement (TSE)**, à hauteur d'environ 3 M€ par an ;
- les dotations, subventions, avances, fonds de concours ou participations apportées par l'Union européenne, l'État, les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les sociétés nationales ainsi que toutes personnes publiques ou privées intéressées ;
- le produit des emprunts qu'il est autorisé à contracter ;
- les subventions obtenues en lieu et place des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés intéressés en exécution des conventions passées avec ceux-ci ;
- le produit de la vente de ses biens meubles et immeubles, ainsi que les revenus nets de ceux-ci ;
- les dons et legs ;
- les rémunérations de prestations de services et les remboursements d'avances et de préfinancements divers consentis par l'établissement.

D. Une mission de préfiguration d'un futur établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte

Les modalités d'organisation et de gouvernance d'un futur établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte ne sont pas déterminées, mais un décret du Président de la République en date du 9 janvier 2025 a confié **une mission de préfiguration au général Pascal Facon**.

II. Le dispositif envisagé - Une habilitation à légiférer pour permettre à l'EPFAM de coordonner les travaux de reconstruction de Mayotte

L'article vise à habilitier le Gouvernement, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, à prendre **par voie d'ordonnance**, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la loi, *« toute mesure relevant du domaine de la loi ayant pour objet de confier à l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte [EPFAM] la mission de coordonner les travaux de reconstruction »*. Ce délai de trois mois, à compter

de la publication de la loi, est sollicité pour élaborer et adopter l'ordonnance qui devra déterminer les règles d'organisation et de gouvernance, les missions et les financements de l'EPFAM. Ce délai se justifie selon le Gouvernement par la volonté de privilégier la concertation avec l'ensemble des partenaires concernés.

L'ordonnance fixerait pour cela :

- **les règles d'organisation et d'administration** de l'établissement public en question, « *de façon à y associer les collectivités territoriales de Mayotte et les représentants des acteurs économiques mahorais* » ;
- **les conditions dans lesquelles l'EPFAM pourrait assurer la coordination et la maîtrise d'ouvrage des opérations de reconstruction**, y compris par délégation, ou par substitution à des maîtres d'ouvrage « *en cas de défaillance grave* ».

L'ordonnance pourrait donc permettre, en tant que de besoin de :

- modifier le cadre de gouvernance de l'EPFAM ;
- créer une comitologie complémentaire interne ou externe au conseil (comité d'audit, conseil de développement, comité stratégique...) ;
- modifier la composition du conseil d'administration, tant sur les acteurs représentés que sur leur part relative ;
- modifier les conditions de désignation du président du conseil d'administration.

Il n'est pas proposé que l'ordonnance puisse préciser la nature des ressources dont bénéficiera le nouvel établissement public. Une telle mention a en effet été jugée inutile par le Conseil d'État dans son avis rendu sur le texte, dans la mesure où le Gouvernement n'entend pas déroger en matière de financement aux dispositions déjà particulièrement larges régissant la catégorie d'établissements publics dont relève l'EPFAM.

L'article s'inspire des dispositions de l'article 9 de la loi n° 2019- 803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet¹. Il s'agissait alors, en effet, de créer un établissement public administratif, placé sous la tutelle du ministre chargé de la culture, ayant pour mission d'assurer la conduite, la coordination et la réalisation des études et des opérations concourant à la conservation et à la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Un projet de loi de ratification devra ensuite être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

¹ Cf. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000038843049>

Considérant, d'une part, les missions élargies qu'il est envisagé de confier à l'EPFAM pour la coordination de la reconstruction de Mayotte et, d'autre part, les dispositions législatives plus restreintes régissant actuellement les missions et le fonctionnement de cet établissement public, le Gouvernement estime nécessaire de prendre des mesures au niveau législatif et de prévoir une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance afin d'agir rapidement.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. Le choix de transformer l'EPFAM en un établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte

À l'initiative du Gouvernement, l'article a été modifié en commission à l'Assemblée nationale, afin de **renoncer à la simple extension des missions de l'EPFAM** et d'opter plutôt pour sa **transformation plus profonde**, avec son absorption au sein d'un nouvel établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte. Ce faisant, le Gouvernement est quasiment revenu à son intention première, telle qu'elle figurait au dispositif envisagé initialement dans le projet de loi tel que soumis au Conseil d'État.

Le Gouvernement envisageait plutôt à l'origine de créer un nouvel établissement public dédié. Le choix de recourir à l'EPFAM n'allait pas de soi puisque, comme il a été vu, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin, après le passage d'Irma, c'est un délégué interministériel qui avait été nommé, avec une équipe dédiée, et qu'en Guadeloupe après le passage d'Hugo, c'est le préfet de Guadeloupe qui avait été chargé de coordonner la reconstruction. Le Premier ministre François Bayrou avait d'ailleurs annoncé, le 17 décembre dernier à l'Assemblée nationale, la nomination d'un délégué interministériel à la reconstruction de Mayotte.

Dans son avis, le Conseil d'État rappelait également que la version initiale du projet de loi laissait ouverte la possibilité de créer un nouvel établissement public ou de recourir à l'EPFAM, pour coordonner la reconstruction de Mayotte. Pour rappel, la rédaction du présent article avant les modifications adoptées par l'Assemblée nationale avait fait le choix de confier cette mission à l'EPFAM, ce qui évitait de juxtaposer deux établissements publics aux missions très proches, alors que cet établissement, créé en 2017 à la suite de l'article 18 de la loi n° 2015- 1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, codifié à l'article L 321- 36- 1 du code de l'urbanisme, était déjà en ordre de marche et disposait d'une quarantaine d'agents.

Le Gouvernement a finalement fait le choix de proposer la création d'une nouvelle entité qui, outre les missions aujourd'hui exercées par l'EPFAM, se verra investie d'une mission globale de coordination et des travaux de reconstruction de Mayotte, ce qui serait gage d'une plus grande opérationnalité. Cet établissement public devrait faire l'objet d'une nouvelle

dénomination et se caractérisera par « *une gouvernance et une organisation spécifiques et renouvelées, qui seront définies par voie d'ordonnance et dans le cadre d'un dialogue avec l'ensemble des parties prenantes* » ainsi que l'explique l'exposé des motifs de l'amendement.

Les modalités de la transition entre l'EPFAM et le nouvel établissement public seront précisées par le Gouvernement par voie d'ordonnance.

Le choix de la transformation de l'EPFAM est justifié par le Gouvernement par le contexte d'urgence : une transformation devrait être plus efficace et rapide qu'un processus de création d'un autre établissement public conduisant à juxtaposer deux établissements publics.

B. La gouvernance du nouvel établissement public a été précisée

Un amendement des députés du groupe socialiste a été adopté en vue d'exiger de « *maintenir une représentation équilibrée des représentants de l'État et des collectivités territoriales de Mayotte* » au sein du conseil d'administration du futur établissement public.

Deux autres amendements relatifs à la gouvernance du nouvel établissement public ont été adoptés à l'initiative de députés du groupe La France insoumise - Nouveau Front populaire : il s'agit ainsi d'associer à sa gouvernance le Comité de l'eau et de la biodiversité de Mayotte ainsi que des représentants des acteurs sociaux¹.

IV. La position de la commission – Mieux associer les élus mahorais tout en garantissant le caractère opérationnel du nouvel établissement public

A. L'habilitation à légiférer par ordonnance – Un choix admissible, compte tenu de l'urgence

Cette demande d'habilitation concerne l'outre-mer, domaine dans lequel le Gouvernement a traditionnellement souvent eu recours à des ordonnances, et intervient dans un contexte d'urgence évident (gestion des conséquences du cyclone Chido). C'est pourquoi il s'agit d'un choix admissible, compte tenu de l'urgence et du besoin de pouvoir construire pragmatiquement le nouvel établissement, en pouvant s'adapter aux conditions concrètes de la mise en œuvre de ses missions. Une vigilance quant aux réels besoins du Gouvernement devra cependant être de mise. Pour rappel, lors de la discussion du projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet en 2019, des interrogations demeuraient concernant la création de l'établissement public chargé de porter les travaux

¹ Par acteurs sociaux, l'exposé des motifs de l'amendement ayant introduit cette disposition précise qu'il vise les ONG, associations caritatives, associations locales et syndicats.

de la cathédrale : le choix de légiférer par voie d'ordonnance ne se justifiait pas seulement par la technicité des sujets, mais surtout par les incertitudes du Gouvernement sur ses réels besoins concernant le chantier de la cathédrale. Notre collègue rapporteur Alain Schmitz expliquait ainsi au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat : « *le problème se situe sans doute moins dans la décision de créer un organisme spécifiquement en charge de conduire les travaux, à partir du moment où cette solution a été utilisée à de multiples reprises par le passé et couronnée de succès et dès lors que ses missions et son fonctionnement sont encadrés avec soin, que dans l'ambiguïté entretenue par les différentes dispositions du projet de loi sur la solution qui sera retenue entre le recours aux moyens dont dispose déjà l'État (DRAC, CMN, Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la culture - OPPIC) et la création d'un nouvel établissement public* »¹. Si un certain flottement a pu effectivement être constaté concernant la structure chargée de la reconstruction de Mayotte dans les semaines qui ont suivi la catastrophe, y compris lors des débats à l'Assemblée nationale sur le projet de loi, le Gouvernement a maintenant clairement fait le choix de créer un nouvel établissement public.

S'agissant des garanties apportées formellement à l'habilitation, elles sont suffisantes puisque cette dernière est assez précise et limitée dans le temps. Il convient en effet de rappeler, pour mémoire, que deux délais encadrent la procédure d'habilitation à légiférer par ordonnance :

- d'une part, le délai pour la publication des ordonnances, qui court à compter de la promulgation ou de la publication de la loi d'habilitation ;
- d'autre part, le délai pour le dépôt du projet de loi de ratification, qui court à compter de la publication de l'ordonnance.

Pour le premier délai, le présent article donne trois mois au Gouvernement pour légiférer par voie d'ordonnance et pour le second délai, le projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans les trois mois qui suivent la publication de l'ordonnance.

Enfin, la pertinence de l'habilitation demandée résulte, outre le besoin d'agir rapidement, de la volonté d'associer des acteurs économiques à la gouvernance du futur établissement public tout en laissant une certaine liberté au Gouvernement sur les acteurs à associer. En effet, si l'article 34 de la Constitution réserve au législateur la compétence pour fixer les règles relatives à « *la création de catégories d'établissements publics* », ce qui implique d'en définir les règles constitutives, il appartient au pouvoir réglementaire de créer un établissement public relevant d'une catégorie existante, sauf s'il est

¹ Cf. le rapport sur le projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, de notre collègue Alain Schmitz, au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat : <https://www.senat.fr/rap/l18-521/l18-5214.html#toc27>

prévu de s'écarter des règles constitutives des établissements publics relevant de la même catégorie¹. Il résulte ainsi d'une jurisprudence constante qu'au nombre des règles constitutives figurent la détermination et le rôle des organes de direction et d'administration, les conditions de leur élection ou de leur désignation et la détermination des catégories de personnes qui y sont représentées et celle des catégories de ressources dont peut bénéficier l'établissement². Or si Grand Paris Aménagement, l'EPFAM et le nouvel établissement public appelé à le remplacer relèvent bien d'une même catégorie d'établissement public au sens de l'article 34 de la Constitution, le droit existant prévoit que leur gouvernance est composée de représentants de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, dès lors, l'habilitation législative est pertinente pour modifier cette règle constitutive, qui relève du domaine de la loi, afin d'associer d'autres acteurs (comme les acteurs économiques par exemple) à la gouvernance de cette catégorie d'établissement public. L'ordonnance laissera donc une latitude au Gouvernement quant au choix concret des acteurs à associer. Votre rapporteur a cependant fait valoir quelques exigences à ce sujet qui sont présentées ci-après au paragraphe C.

Le nouvel établissement public appelé à remplacer l'EPFAM devrait reprendre les agents de l'EPFAM qui « *pourront être rattachés à l'établissement qui sera prochainement établi* » selon les mots de l'exposé des motifs. Un engagement du Gouvernement à ce sujet en séance serait bienvenu.

B. Sur les missions de l'établissement public et la possibilité de se substituer à un maître d'ouvrage

Pour ce qui concerne les missions qui seraient confiées au nouvel établissement public, le rapporteur ne relève pas de difficultés. Et sur la notion de défaillance grave justifiant la substitution de l'établissement public à un maître d'ouvrage, le rapporteur soutient le dispositif d'autant plus qu'une telle possibilité s'inspire du cadre prévu par la loi relative au statut de Paris de 2017 concernant la préparation des ouvrages et aménagements destinés aux jeux Olympiques et Paralympiques³. Il était ainsi précisé que la Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo) pouvait ainsi se substituer à un maître d'ouvrage à la suite de sa défaillance, caractérisée par exemple par « *la méconnaissance du calendrier de livraison ou de réalisation des ouvrages, ou le dépassement des budgets prévisionnels, ou encore le non-respect du programme ou tout autre élément conduisant à un retard ou à l'interruption de la conception, de la réalisation ou de la construction de tout ou partie des ouvrages ou des aménagements nécessaires aux jeux Olympiques et Paralympiques* ». La défaillance devait être prononcée par le conseil d'administration de la société sur proposition de son

¹ Cf. l'avis du Conseil d'État du 23 avril 2019 sur le projet de loi pour la restauration et la conservation de la cathédrale Notre-Dame de Paris, n° 397 683.

² Cf. la décision du Conseil constitutionnel n° 93-322 DC du 28 juillet 1993.

³ La possibilité de substitution à un maître d'ouvrage en cas de défaillance grave figure en effet à son article 53. Et la rédaction initiale a été affinée par la loi Élan en 2018.

directeur général, mais les conventions d'objectifs signées entre chaque maître d'ouvrage, la Solideo et Paris 2024 spécifient la façon dont le processus de substitution est géré pour chacun des maîtres d'ouvrages, selon des conditions spécifiques. Le présent article s'inscrit dans le prolongement d'un tel cadre juridique.

C. Sur la gouvernance du nouvel établissement public - Mieux associer les acteurs locaux, mais garantir l'opérationnalité du dispositif

1) Mieux associer les acteurs locaux

L'article tel qu'issu des travaux de l'Assemblée nationale évoque une « *représentation équilibrée des représentants de l'État et des collectivités territoriales de Mayotte* », qui seraient associés à l'organisation et à l'administration du nouvel établissement public. Une telle rédaction ne garantit toutefois pas que les maires seront directement associés à la gouvernance de l'établissement public. La commission a donc jugé pertinent de préciser explicitement que les communes de Mayotte sont parties prenantes de la gouvernance du nouvel établissement public, notamment à travers la présence du président de l'association des maires de Mayotte et de représentants des cinq établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de l'archipel (deux communautés d'agglomération et trois communautés de communes). En outre, il peut être précisé que le choix des cinq représentants appartiendra à chacun des EPCI, la rédaction proposée visant à éviter la présence systématique des qualités des présidents des EPCI. En effet, la représentation de chacune des 17 communes de l'île ne permettrait pas l'opérationnalité nécessaire au conseil d'administration de l'établissement public, qui doit demeurer en formation resserrée, afin d'éviter de faire peser un risque de blocage lors des votes au sein du conseil d'administration.

La commission a également jugé pertinent de préciser qu'un élu, en l'occurrence le président du conseil départemental de Mayotte, préside le nouvel établissement public, alors que l'EPFAM est actuellement présidé par un représentant de l'État, situation qui nuit à son acceptabilité sur le territoire.

2) Garantir le caractère opérationnel du dispositif

Afin d'éviter tout risque de blocage au sein du conseil d'administration, la commission a estimé nécessaire que le représentant de l'État qui occuperait la fonction de directeur général de l'établissement ait voix prépondérante en cas de partage des voix au sein du conseil d'administration. L'État étant appelé à être le principal financeur de l'établissement public, il semble pertinent de lui attribuer « le dernier mot ».

Pour garantir le caractère resserré du conseil d'administration, la commission a également prévu, plutôt qu'une représentation des acteurs économiques, agricoles et sociaux mahorais au sein de ce dernier - ainsi que le prévoit la rédaction actuelle de l'article -, de confier un rôle consultatif à trois structures : le Conseil économique, social et environnemental de Mayotte

(Cesem), le Comité de l'eau et de la biodiversité de Mayotte et un comité technique rattaché au conseil d'administration. Ce dernier serait composé notamment de professionnels du bâtiment, des travaux publics, de l'ingénierie et de la reconstruction ainsi que de représentants du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de Mayotte et de la Commission d'urgence foncière de Mayotte. Ces trois structures seraient consultées par le conseil d'administration avant tout projet ou décision.

Ces différentes modifications ont été introduites *via* l'adoption de l'amendement COM-32 rect. du rapporteur.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 1^{er} bis
**Rapport d'activité de l'établissement public
chargé de la reconstruction de Mayotte**

Cet article additionnel est issu de l'adoption en commission, à l'Assemblée nationale, d'un amendement de la rapporteure. Il prévoit la remise, à compter du 1^{er} janvier 2026, d'un rapport d'activité annuel par l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte créé par l'article 1^{er}.

La commission a souhaité maintenir ce rapport annuel tout en précisant son contenu à l'aune de différentes demandes de rapports introduites par amendement par les députés au sein du projet de loi.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale - Un rapport d'activité annuel de l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte

Le dispositif fait suite à l'adoption en commission d'un amendement de la rapporteure de l'Assemblée nationale prévoyant la **remise d'un rapport d'activité annuel par l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte** créé par l'article 1^{er} de la présente loi.

Ce rapport d'activité devra rendre compte « *de la nature, du coût et des modalités de financement des opérations réalisées dans le cadre de ses missions* ».

II. La position de la commission - Un rapport enrichi qui permettra de mieux évaluer l'avancée de la reconstruction et de se projeter vers l'avenir

La commission a estimé que cet article additionnel ne posait pas de difficultés, la mesure visant à ce que le rapport d'activité rende compte, en particulier, de la nature, du coût et des modalités de financement des opérations réalisées par l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte dans le cadre de ses missions. Cette précision est même bienvenue, dans la mesure où hormis dans le cas des établissements publics de coopération intercommunale, il n'existe pas, pour les établissements publics, d'obligation générale de production de rapports d'activité. Une telle exigence pesant sur l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte serait de nature à **accroître l'information mise à disposition du public, sans entraver son action à court terme** puisque ce rapport d'activité ne serait demandé qu'à compter du 1^{er} janvier 2026.

En revanche, la commission a, par l'adoption de l'amendement COM-33 du rapporteur, enrichi les éléments qui devront être contenus dans

ce rapport d'activité, afin de tenir compte des divers rapports *ad hoc* dont l'adoption avait été demandée dans plusieurs articles additionnels issus du texte voté à l'Assemblée nationale (que la commission a par ailleurs supprimés, cf. ci-dessous), à savoir :

- un bilan de l'avancement et de la planification des opérations prévues dans le cadre de la reconstruction de Mayotte, y compris sur le plan budgétaire, avec une présentation du budget prévisionnel des opérations (demandé par l'article 24) ;

- un bilan relatif aux modalités de soutien au financement de la reconstruction mises en œuvre par l'État en faveur des collectivités de Mayotte et des résidents de Mayotte (demandé par l'article 25) ;

- un rapport sur l'état d'avancement des plans de prévention des risques naturels (PPRN) dans les communes mahoraises en particulier dans les dix communes non-couvertes (demandé par l'article 31) ;

- et, enfin, un rapport sur l'opportunité de réaliser certaines infrastructures à Mayotte (demandé par l'article 29).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 2
**Financement par l'État de la reconstruction
des écoles publiques de Mayotte**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté trois amendements COM-84, COM-85 et COM-86 de sa rapporteure Isabelle Florennes.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

CHAPITRE II
ADAPTER LES RÈGLES D'URBANISME ET DE CONSTRUCTION
FACE À L'URGENCE À MAYOTTE

Article 3

**Exemption de toute formalité d'urbanisme pour les structures temporaires
à usage d'hébergement d'urgence pour une durée de deux ans**

Cet article vise à dispenser d'autorisation d'urbanisme, pendant deux ans à compter du 14 décembre 2024, les constructions visant au relogement d'urgence des habitants de Mayotte victimes du fait du cyclone, implantées pour une durée maximale de deux ans, ainsi que l'ensemble des travaux et aménagements liés à ces constructions.

La commission a rétabli cet article, supprimé à l'Assemblée nationale, en ciblant davantage les usages de ces constructions temporaires et en encadrant leurs modalités d'implantation (caractère temporaire et démontable des constructions, accord préalable du maire, obligation de remise en état du terrain à l'issue de l'occupation). Elle a en revanche introduit la possibilité de déroger, pour les implanter, au zonage des documents d'urbanisme, pour tenir compte de l'inadéquation de ces derniers aux besoins en foncier constructible.

I. La situation actuelle - Les structures d'hébergement d'urgence et de relogement des victimes de catastrophes naturelles bénéficient déjà de dispenses d'autorisation d'urbanisme

A. Un nombre d'habitants délogés difficile à évaluer, mais qui se monte au moins à plusieurs milliers

1) Des dégâts considérables sur les habitations...

Le nombre de bâtiments, infrastructures et aménagements détruits ou fortement endommagés par le cyclone, et en particulier le nombre de logements devenus inhabitables, n'a fait à ce jour l'objet d'aucune évaluation officielle. Une mission d'inspection interministérielle a été diligentée à la fin du mois de décembre 2024 afin de procéder à une première évaluation. Ses conclusions sont attendues pour la fin du mois de janvier.

La préfecture de Mayotte estime pour l'heure que 72 % des bâtiments ont été impactés, dont 22 % ont été **complètement détruits** et 49 % **endommagés** ou probablement endommagés, seul un petit tiers (28 %) étant intact. La **quasi-totalité des toits en tôle** ont été **arrachés**, et les **habitats en tôle** (25 % des logements selon la préfecture) **ont été intégralement détruits**.

2) ... mais pas d'évaluation fiable du nombre de personnes à reloger

Selon les informations transmises à la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) au ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation par la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS) de Mayotte, **près de 1 200 personnes étaient encore hébergées début janvier 2025 dans les centres ORSEC¹ Chido** mis en place par les mairies et la préfecture de Mayotte pour assurer la protection des populations pendant et après le cyclone. Ce chiffre s'élevait à près de 15 000 au 21 décembre 2024, la DEETS estimant que la baisse du nombre des personnes accueillies, qui résulte en partie de la fermeture de certaines écoles en tant que centres d'hébergement, en vue de la rentrée scolaire, ne reflète pas une baisse réelle des besoins.

Les acteurs locaux entendus par le rapporteur ont mentionné de nombreux cas d'**habitants dont les habitations ont été sinistrées, hébergés chez des amis ou de la famille.**

B. Des structures d'hébergement d'urgence déjà notoirement insuffisantes à Mayotte, en raison de la situation démographique particulière de l'île, à renforcer

1) Le parc d'hébergement d'urgence à Mayotte est structurellement saturé

Le territoire mahorais est soumis, de manière générale, à une **forte tension sur le logement, du fait de la très forte pression migratoire** (augmentation de la population de 44 % entre 2014 et 2024²) et d'un taux de pauvreté significativement supérieur à la moyenne nationale (84 % de la population sous le seuil de pauvreté). En 2022, **près d'un tiers du parc de logements était constitué d'habitations de fortune** (plus de 22 000 logements)³.

Dans ce cadre, les structures d'hébergement d'urgence de Mayotte sont structurellement saturées, avec des **taux d'occupation dépassant les 140 %**, et ce **malgré une très forte croissance du parc**, le nombre de places ayant été quasiment multiplié par dix depuis 2017⁴.

La poursuite de l'effort de résorption des bidonvilles mobilisera en outre un nombre très important de places d'hébergement d'urgence ou de relogement temporaire puisqu'au titre du droit en vigueur - notamment l'article 11-1 de la loi « Letchimy »⁵ -, elle nécessite de pouvoir proposer des solutions de relogement ou d'hébergement temporaire aux personnes

¹ « Organisation de la réponse de sécurité civile ».

² Chiffres fournis par le Conseil départemental de Mayotte.

³ Données fournies par la DHUP.

⁴ Données fournies par la direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal).

⁵ 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.

concernées. Même en étalant ces opérations dans le temps, **ces besoins sont sans commune mesure avec les capacités actuelles du parc**, puisque la DHUP estime à 100 000 personnes environ le nombre de personnes qui vivaient dans les bidonvilles, avant le passage du Cyclone.

2) Des réflexions sont en cours pour augmenter temporairement les capacités d'accueil, notamment au bénéfice des Mahorais dont les habitations ont été endommagées ou détruites par le cyclone

Selon les informations fournies par la préfecture de Mayotte, une réflexion est en cours pour compléter les parcs d'hébergement d'urgence existants afin de procéder au relogement des personnes.

Cette réflexion devrait aboutir notamment :

- à l'ouverture de **campements provisoires de tentes** financés par l'État ;
- à l'**identification du parc immobilier utilisable pour ouvrir de nouvelles places** d'hébergement d'urgence ou de relogement temporaire pour les publics vulnérables sinistrés ;
- au **déploiement de bâtiments modulaires pour l'hébergement des fonctionnaires ayant perdu leur domicile.**

C. Les structures d'hébergement d'urgence et de relogement de victimes de catastrophes naturelles non pérennes bénéficient déjà de dispenses d'autorisation d'urbanisme au titre du droit commun de l'urbanisme

1) Certaines constructions temporaires ou de faible ampleur sont déjà dispensées de toute formalité au titre du code de l'urbanisme

Le droit commun prévoit que **toutes les constructions doivent être précédées d'un permis de construire ou d'une déclaration préalable**, selon les cas¹.

Le code de l'urbanisme prévoit néanmoins que **par dérogation, certaines constructions sont dispensées de toute formalité** au titre du code de l'urbanisme².

¹ Art. L. 421-1 et 4 du code de l'urbanisme (CU).

² Art. L. 421-5 CU. Sont également concernées les constructions nécessitant le secret pour des raisons de sûreté ou la sauvegarde des intérêts de la défense nationale, ou dont le contrôle est exclusivement assuré par une autre autorisation ou une autre législation.

La liste des constructions nouvelles ainsi dispensées de toute formalité au titre de l'urbanisme est fixée aux articles R. 421-1 à R. 421-1-2 du code de l'urbanisme. Il s'agit notamment :

- de **constructions de faible ampleur** telles que par exemple :
 - les **constructions de petite taille** (hauteur inférieure à 12 m, emprise au sol inférieure ou égale à 5 m² et surface de plancher inférieure à 5 m²) ;
 - les **habitations légères de loisirs de moins de 35 m² implantées dans des espaces dédiés** – ayant fait l'objet d'un permis d'aménager – tels que campings ou parcs résidentiels de loisirs ;
 - le mobilier urbain ;
 - les éoliennes et les panneaux solaires de petite taille ;
 - les terrasses de plain-pied, clôtures, piscines serres de faible ampleur ;
- de **constructions souterraines** (les canalisations, lignes et câbles souterrains ou les murs de soutènement¹).

2) Une dispense temporaire d'autorisation d'urbanisme est déjà prévue pour les structures non pérennes d'hébergement d'urgence et le relogement d'urgence des victimes de catastrophes naturelles

Parmi la liste des constructions nouvelles **dispensées de toute formalité** au titre du code de l'urbanisme figurent également des constructions à **caractère temporaire**². Il s'agit, de manière générale, des constructions implantées pour une durée n'excédant pas trois mois.

Ce délai a néanmoins été allongé, par voie réglementaire :

- **pour une durée d'un an**, pour les constructions nécessaires :
 - **au relogement d'urgence des personnes victimes d'un sinistre ou d'une catastrophe naturelle ou technologique ;**
 - à l'hébergement d'urgence des personnes migrantes en vue de leur demande d'asile ;
- **pour une année scolaire ou la durée du chantier de travaux en ce qui concerne les classes démontables** installées dans les établissements scolaires ou universitaires pour pallier les insuffisances temporaires de capacités d'accueil ;

¹ Sauf dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable ou dans les abords des monuments historiques (art. R. 421-3 CU).

² Art. R. 421-3 CU.

- pour une durée de deux ans, pour les constructions à usage :

- de **structure d'hébergement d'urgence**, au sens des articles L. 345-5-2 et L. 345-5-3 du code de l'action sociale et des familles ;
- de **relogement temporaire rendu nécessaire par des opérations d'aménagement urbain** réalisées dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain, telles que définies à l'article 9-9 de la loi n° 2003-310 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

Dans le cas de ces constructions temporaires, le constructeur « *est tenu de remettre les lieux dans leur état initial* »¹. En outre, **les constructions temporaires dispensées d'autorisation d'urbanisme pour une durée de deux ans ne peuvent pas être installées dans les zones** où les constructions sont interdites en raison de **risques naturels, miniers ou technologiques**².

3) Une dispense de plus longue durée a récemment été inscrite dans la loi pour l'implantation de constructions modulaires, aux fins de lutte contre l'habitat indigne ou dégradé

L'article 24 de la loi sur la rénovation des copropriétés dégradées du 9 avril 2024³ a prévu une **dispense d'autorisation d'urbanisme pour les constructions temporaires et démontables à usage de relogement temporaire des occupants délogés, à titre définitif ou provisoire, rendu nécessaire par des opérations de lutte contre l'habitat dégradé ou indigne**, ou réalisées dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPRU), d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) ou d'une opération de requalification des copropriétés dégradées (ORCOD), ainsi que dans le cadre d'expropriations dans le cadre de la procédure « Vivien ». La durée d'implantation de ces bâtiments est limitée à la durée de l'opération entraînant l'éviction des habitants de leurs logements⁴.

Cette dispense est valable pour toute la durée de l'opération à laquelle est lié le relogement des personnes relogées.

L'implantation des constructions est **soumise à l'accord préalable du maire de la commune d'implantation**, qui précise la nature et l'usage du projet, et peut également préciser une date de fin d'implantation plus précoce que la fin de l'opération qui a occasionné le besoin de relogement.

Le même article 24 de la loi sur la rénovation des copropriétés dégradées a également précisé que **la durée de relogement temporaire des**

¹ Art. R. 421-5 CU.

² Art. R. 421-5-1 CU.

³ 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.

⁴ Disposition codifiée à l'art. L. 421-5-3 CU.

habitants évincés lors de ces opérations dans ces structures temporaires ne pouvait excéder deux ans¹.

II. Le dispositif envisagé - Une dispense totale d'autorisation d'urbanisme pour les structures réversibles d'hébergement d'urgence, pour une durée de deux ans

Le texte prévoit de **dispenser de toute autorisation d'urbanisme**, pour une durée de deux ans à compter du 14 décembre 2024, l'ensemble des constructions à usage d'hébergement d'urgence édifiées à Mayotte installées pour une durée maximale de deux ans, ainsi que les travaux et aménagements liés à ces constructions.

Selon les informations recueillies auprès du ministre des outre-mer et de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), l'article vise en réalité plus **spécifiquement le relogement temporaire des habitants de Mayotte délogés en raison du cyclone**.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. Un article enrichi en commission...

1) Préciser l'objectif du dispositif

En commission, les députés ont, par un amendement du groupe Socialistes et apparentés, corrigé le dispositif **en précisant que la visée des constructions temporaires dispensées d'autorisation d'urbanisme est le relogement d'urgence des personnes victimes du cyclone**, et non l'hébergement d'urgence au sens de l'article L. 345-5-2 du code de l'action sociale et des familles, à visée plus vaste. Cette correction correspond du reste mieux à l'intention exprimée par le Gouvernement.

2) Mieux encadrer la procédure pour assurer la qualité des constructions

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a également, par l'adoption de deux amendements du groupe Gauche Démocrate et Républicaine :

- **précisé que ces constructions devraient respecter des prescriptions minimales en matière de prestations et d'équipements**, qui seraient précisées par arrêté conjoint des ministres chargés du logement et de la santé ;
- **soumis l'implantation de ces constructions au recueil de l'avis du maire de la commune d'implantation**, cet avis étant réputé favorable s'il n'a pas été exprimé sous dix jours.

¹ Codifié à l'article L. 314-2 CU.

B. ... puis supprimé en séance publique

L'article a été **supprimé en séance publique**, suite à l'adoption d'un amendement de la rapporteure - amendement qu'elle avait déjà déposé en commission et qui avait été rejeté.

IV. La position de la commission - Élargir le champ de la dérogation, tout en affirmant son caractère temporaire

A. Élargir les usages des constructions dispensées de toute autorisation d'urbanisme et leurs conditions d'implantation

Compte tenu du nombre important d'habitants de Mayotte dont le logement demeure, à ce jour, inhabitable, le rapporteur a proposé à la commission, qui l'a accepté, de rétablir la possibilité d'installer dans les meilleurs délais des constructions provisoires susceptibles d'accueillir les personnes délogées en raison du cyclone, en les dispensant de toute formalité au titre du code de l'urbanisme, prévue dans le texte initial du projet de loi mais supprimé en séance publique à l'Assemblée nationale. Afin de mieux adapter cette dérogation aux besoins constatés à Mayotte, la commission a modifié le dispositif initial du projet de loi sur deux points.

1) Élargir les usages des constructions dispensées de toute formalité d'urbanisme

Afin de mieux adapter le dispositif aux besoins exprimés par les différents interlocuteurs locaux (élus et préfecture notamment) du rapporteur, il a semblé souhaitable d'élargir les usages des constructions qui seront appelées à bénéficier de la dispense d'autorisation d'urbanisme créée par cet article. La pertinence d'établir des constructions temporaires pour le relogement d'urgence des personnes dont l'habitation a été rendue impraticable par les intempéries a fait l'objet d'un vif débat à l'Assemblée nationale. Selon plusieurs élus locaux interrogés par le rapporteur, **une part importante des Mahorais** serait d'ailleurs **réticente à faire usage de ces structures de relogement d'urgence** et préférerait demeurer dans leurs logements - même très dégradés - en raison de craintes que ces derniers soient squattés en leur absence.

En revanche, des **besoins en logement temporaire ont été évoqués pour les personnels dépêchés à Mayotte dans le cadre de la gestion de crise**. **Afin d'assurer la continuité des services publics**, la **mise en place de bureaux temporaires** a également été recommandée : de nombreuses mairies ont, tout comme la préfecture, perdu tout ou partie de leur toit en raison du cyclone, rendant leurs locaux partiellement inutilisables.

Enfin, les dégâts importants occasionnés sur le bâti scolaire et universitaire justifient d'**étendre la possibilité d'implanter des classes démontables sans autorisation d'urbanisme**, déjà prévue, pour une durée maximale d'un an, à l'article R. 421-5 du code de l'urbanisme, **jusqu'à une**

durée maximale de deux ans. Cette possibilité viendra compléter les autres mesures prévues dans le cadre du plan « Mayotte debout » pour favoriser la reprise de la scolarité (cf. ci-dessus, article 2).

Le rapporteur a donc proposé de dispenser de formalités au titre du code de l'urbanisme les constructions visant à ces trois usages.

2) Permettre des dérogations ponctuelles aux règles d'urbanisme de fond

Dans sa version initiale, le projet de loi ne prévoit de dérogation qu'en ce qui concerne la nécessité, pour les constructions visées, d'obtenir une autorisation d'urbanisme. Le rapporteur a proposé à la commission d'insérer également la possibilité de déroger à certaines règles d'urbanisme de fond, en particulier au zonage des plans locaux d'urbanisme, pour deux raisons.

Tout d'abord, sur le plan logique, **dès lors que les constructions visées à l'article 5 bénéficient uniquement d'une dispense procédurale**, il semble **inutile de faire courir cette dispense sur une durée de deux ans** : une durée de quelques mois serait suffisante pour procéder à une installation rapide (sans attendre une autorisation dont la délivrance peut nécessiter plusieurs mois, cf. ci-après, article 7). Dans le cas où la durée d'implantation serait appelée à excéder la durée d'un an pour laquelle une dispense d'autorisation d'urbanisme est déjà prévue dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme (cf. ci-dessus), **une demande d'autorisation d'urbanisme pourrait tout à fait être faite après l'implantation, pour régulariser la situation. Il n'y aurait, en toute hypothèse, pas lieu de la refuser**, puisque l'article initial ne prévoyait pas de possibilité de déroger aux règles d'urbanisme de fond.

Plus fondamentalement, les auditions des élus mahorais ont mis en lumière une **saturation des zones constructibles délimitées par les plans locaux d'urbanisme (zones U et AU) à Mayotte**, conduisant – au-delà même du cas de l'habitat informel – au **développement de l'urbanisation hors de ces zones**. De fait, seuls deux PLU intercommunaux (PLUi) récents sont en vigueur à Mayotte (PLUi de la communauté de commune du Centre-Ouest et PLUi de la communauté d'agglomération de Dembeni-Mamoudzou).

Les dix autres communes (sur les 17 communes que compte l'île) sont couvertes par des **PLU communaux** élaborés pour la plupart d'entre eux au début des années 2010, et **qui n'ont pas pu être systématiquement mis à jour pour tenir compte des nouveaux besoins**. Ces communes ont toutes vocation à être couvertes, dans un avenir proche, par des PLUi qui ont été prescrits et sont en cours d'élaboration.

Compte tenu de ces éléments, il semble raisonnable d'autoriser les implantations des structures temporaires prévues par l'article 3 à déroger aux zonages des PLU, étant entendu que cette dérogation s'exerce **dans la limite de la réglementation applicable en matière de risques** – comme le prévoit du

reste déjà l'article R. 421-5-1 du code de l'urbanisme, pour les implantations temporaires dispensées de formalité d'urbanisme pour une durée de deux ans.

B. Limiter les risques de « provisoire qui dure »

Afin de répondre aux inquiétudes des élus et des populations mahoraises, **inquiets de voir installer des constructions présentées comme temporaires, mais qui pourraient à terme venir grossir les bidonvilles** qui constituent déjà un fléau à Mayotte, le rapporteur a souhaité mieux encadrer la proposition initiale du Gouvernement en :

- précisant que les constructions dispensées de toute formalité d'urbanisme devraient **présenter un caractère « temporaire et démontable »** : il s'agit de s'assurer que la dispense d'autorisation ne sera pas détournée pour implanter des constructions dont la finalité aurait pu correspondre à celle indiquée par le texte, mais qui, dans les faits, n'auraient pas pu, pour des raisons techniques, être démantelées à l'issue de la durée de deux ans prévue par le texte, ou bien seulement à un coût prohibitif, ce qui faisait peser le risque de leur pérennisation de fait ;
- indiquant qu'**à l'issue de l'implantation, il incomberait au maître d'ouvrage de remettre les lieux dans leur état initial** (disposition existant déjà dans le code de l'urbanisme pour la plupart des cas de dispenses d'autorisation d'urbanisme pour certaines constructions et installations temporaires¹) ;
- précisant que **les constructions temporaires visées par l'article ne pourraient pas être implantées dans des secteurs d'habitat informel**, afin d'éviter de créer un continuum qui risquerait, selon certains acteurs locaux interrogés par le rapporteur, de déboucher sur leur incorporation de fait à ces derniers, rendant plus délicate la remise en état du terrain à l'issue de l'implantation.

Enfin, le rapporteur a tenu à **soumettre l'implantation de ces constructions à l'accord préalable du maire de la commune**, prolongeant et affermissant une disposition qui avait été introduite en commission à l'Assemblée nationale, avant la suppression de l'article en séance publique. Afin de se prononcer en toute connaissance de cause, **le maire devra bénéficier de la part du préfet de toutes les informations relatives à l'exposition aux risques et à la situation en secteur d'habitat informel** de l'implantation envisagée. Cette procédure entraînera **au maximum un délai de 11 jours à compter de la demande d'implantation** (8 jours laissés au préfet pour porter à connaissance du maire les informations pertinentes, puis 3 jours laissés à ce dernier pour autoriser l'implantation, étant entendu que le silence gardé vaudra refus). Ces délais maximaux **demeurent très réduits par rapport aux délais de droit commun d'obtention d'une autorisation d'urbanisme**.

¹ Dernier alinéa de l'article R. 421-5 du code de l'urbanisme.

Les **élus mahorais** entendus par le rapporteur ont fait part de leur **sentiment de ne pas être suffisamment consultés et associés à la mise en œuvre des mesures d'aide aux victimes du cyclone**. Compte tenu des tensions actuellement observées sur l'île et des **inquiétudes légitimes quant à l'installation, dans ces constructions temporaires, de populations extérieures à la commune d'implantation**, dans un contexte de très forte pression démographique et migratoire, il semble **pertinent de confier aux maires la responsabilité d'autoriser ou non, sur le territoire de leur commune, de telles implantations, en tenant compte du contexte local**.

Par l'adoption de l'**amendement COM-35 rect. du rapporteur**, la commission a **rétabli l'article 3** dans une rédaction précisant les différents éléments mentionnés ci-dessus.

La commission a rétabli l'article 3 dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4
**Autorisation de déroger par ordonnance
à certaines règles de construction à Mayotte**

Cet article permet au Gouvernement de légiférer par ordonnance pour déroger aux règles de construction applicables à Mayotte, afin de faciliter et d'accélérer la reconstruction, à l'exclusion des règles de sécurité.

La commission a adopté trois amendements à l'initiative du rapporteur visant à limiter à deux années l'application des dérogations prises par voie d'ordonnance ainsi qu'à opérer plusieurs modifications d'ordre juridiques et rédactionnels.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les règles d'urbanisme et de construction applicables à Mayotte pourraient allonger et renchérir la reconstruction

A. La législation de la construction applicable à Mayotte est pour l'essentiel identique à celle applicable en métropole

1) En vertu du principe d'identité législative, les lois et règlements s'appliquent de plein droit à Mayotte, devenue département français en 2011

En conséquence du statut de département de Mayotte, les **dispositions du code de l'urbanisme et du code de la construction et de l'habitation y sont applicables depuis 2012¹.**

En tant que « région ultra-périphérique » (RUP) depuis 2014, Mayotte voit également s'appliquer sur son territoire l'ensemble du droit européen, originaire et dérivé. Certaines adaptations peuvent néanmoins être justifiées par le « développement économique et social de ces régions ».

2) Le principe d'identité législative n'exclut pas des adaptations des règles nationales aux caractéristiques et contraintes locales

Le principe d'identité législative **n'exclut pas des adaptations des règles nationales aux caractéristiques et contraintes locales** ni, dans certains cas, d'habiliter ces collectivités à adopter les règles applicables sur leur territoire dans un nombre limité de matières.

De fait, Mayotte bénéficie d'adaptations mineures aux dispositions du droit commun de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation.

¹ Ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation ainsi que de diverses lois relatives au logement ; Ordonnance n° 2012-787 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme.

Les adaptations des règles de construction, d'entretien et de rénovation des bâtiments à Mayotte sont précisées au titre IX du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation¹. Les adaptations législatives y concernent les règles d'encadrement de la **conception, de la réalisation et de l'exploitation des bâtiments** (ce qui inclut par extension les règles thermiques, acoustiques et d'aération), la **sécurité** et l'**accessibilité des bâtiments**.

En outre, l'ensemble des communes de Mayotte est soumis à la loi Littoral, avec des dispositions particulières à l'outre-mer fixées aux articles L. 121- 38 à L. 121- 51 du code de l'urbanisme, dont la dérogation au principe de continuité de la loi Littoral² qui est spécifique à Mayotte.

Mayotte bénéficie également d'adaptations relatives à la définition du logement décent, prises en application de l'article 187 de la loi dite « SRU »³. Ces adaptations réglementaires portant sur les conditions d'occupation et d'organisation des logements ont récemment été prorogées pour cinq années supplémentaires, soit jusqu'en 2029⁴.

Néanmoins, faute de texte d'application, certaines de ces règles sont parfois tout simplement inapplicables à Mayotte plutôt qu'adaptées aux caractéristiques locales.

Ainsi, en application de l'article 132-3 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 563- 1 du code de l'environnement, le décret n° 2023- 1087 du 23 novembre 2023 relatif à la prise en compte du risque de vents cycloniques dans la conception et la construction des bâtiments exposés à ce risque prévoit des règles particulières de construction para-cyclonique pour les territoires de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de Mayotte. Néanmoins, l'arrêté précisant le champ d'application et les règles particulières applicables à chaque territoire n'a pas été publié, rendant cette réglementation *de facto* inopérante sur le territoire de Mayotte.

De même, compte tenu de l'absence d'application de la RE 2020 dans les territoires ultramarins, la réglementation thermique, acoustique et relative à l'aération applicable (RTAA DOM) a été rendue applicable à Mayotte en 2013⁵, pour les logements neufs dont le permis de construire ou la déclaration préalable a été déposé depuis le 1^{er} janvier 2017. Néanmoins, les arrêtés d'application de la RTAA DOM n'ont pas non plus été publiés. Seul l'article du code de la construction et de l'habitation relatif aux systèmes de

¹ Article 11 de l'ordonnance du 26 avril 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de la construction et de l'habitation.

² Article L. 121-39-1 du code de l'urbanisme.

³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

⁴ Décret n° 2024-1192 du 20 décembre 2024 portant coordination de dispositions d'adaptation aux règles de construction des logements applicables à Mayotte et reportant l'application à ce département de dispositions relatives aux caractéristiques du logement décent.

⁵ Décret du 27 décembre 2013 portant extension de la partie réglementaire du code de la construction et de l'habitation au département de Mayotte.

production d'eau chaude sanitaire dans les logements neufs (qui ne sont pas obligatoires à Mayotte, contrairement aux autres territoires) est applicable aujourd'hui puisqu'il ne dépend pas d'un arrêté d'application.

B. Les règles de construction ne sont pas adaptées aux spécificités et contraintes de Mayotte

1) Les délais et les coûts de construction à Mayotte sont significativement plus élevés qu'en métropole du fait des contraintes propres du territoire mahorais...

Mayotte est ainsi soumise à un certain nombre de contraintes environnementales, qui justifient une adaptation de la réglementation relative aux constructions. Il s'agit :

- de la soumission à des **risques climatiques**, notamment les **risques cycloniques**¹, dont les **épisodes extrêmes pourraient devenir plus fréquents du fait du réchauffement de l'Océan indien**², mais aussi à des **épisodes d'orages et de fortes pluies** et des risques de submersion marine, en particulier lors d'épisodes climatiques extrêmes, mais également, plus généralement, du fait d'un rythme rapide de recul du trait de côte³, ainsi que d'épisodes de sécheresse⁴ ;
- de la soumission à des risques géologiques, en l'espèce un **risque sismique** : Mayotte est classée en zone de sismicité 3 (aléa modéré)⁵ et des **glissements de terrain** occasionnés par les épisodes de fortes pluies, sur un territoire aux forts dénivelés⁶.

Par ailleurs, 63 % du territoire de Mayotte est en pente d'au moins 15 %⁷.

¹ Pas moins de trois cyclones ont déjà touché Mayotte depuis 2014 (Hellen en 2014 et Kenneth et Belna en 2019).

² Assemblée nationale, rapport n° 2659 (16^e législature), fait par M. Guillaume Vuilletet au nom de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer, déposé le 27 mai 2024, p. 33.

³ Assemblée nationale, rapport n° 2659 (16^e législature), fait par M. Guillaume Vuilletet au nom de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer, déposé le 27 mai 2024, p. 26 et 38-39.

⁴ Assemblée nationale, rapport n° 2659 (16^e législature), fait par M. Guillaume Vuilletet au nom de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer, déposé le 27 mai 2024, p. 26.

⁵ Id., p. 28 à 30.

⁶ Assemblée nationale, rapport n° 2659 (16^e législature), fait par M. Guillaume Vuilletet au nom de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer, déposé le 27 mai 2024, p. 26.

Voir aussi sur ces points le rapport d'information n° 122 (2019-2020), fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer par MM. Guillaume Arnell, Abdallah Hassani et Jean-François Rapin, déposé le 14 novembre 2019.

⁷ Rapport du conseil économique, social et environnemental de Mayotte, juin 2023, p. 113.

L'ensemble de ces contraintes à la construction et à l'aménagement induisent une **faible disponibilité du foncier à prix abordable**. Le prix du foncier est en effet élevé, notamment dans les zones urbaines où il s'élève entre 200 et 400 euros par mètre carré¹.

L'**importance du foncier appartenant à l'État**, notamment au titre du domaine public maritime dans la zone des 50 pas géométriques, et dans les secteurs gérés par l'Office national des forêts (ONF), mais aussi au **département**, propriétaire d'environ 15 000 hectares à Mayotte² ainsi que les difficultés d'identification des propriétaires indivis (cf. ci-dessous, art. 10), limitent encore davantage la disponibilité foncière.

Par ailleurs, le surcoût des matériaux de construction à Mayotte par rapport à l'hexagone est évalué à 35 %, du fait notamment des coûts de transport, des difficultés de stockage et du petit nombre d'acteurs de l'approvisionnement et de la distribution de ces matériaux³.

2) ... mais aussi d'une réglementation inappropriée

Le coût des matériaux de construction est en outre renforcé par l'absence de prise en compte des réalités géographiques des territoires ultramarins et l'imposition de normes et matériaux de construction inadaptés à leurs spécificités, et dont l'importation renchérit la construction : les coûts de construction à La Réunion auraient ainsi triplé en 25 ans, principalement du fait des modifications réglementaires et normatives⁴.

La délégation sénatoriale aux outre-mer met ainsi régulièrement en évidence le fait que « *les normes en vigueur restent encore trop peu adaptées aux réalités ultramarines.* »⁵

L'obligation du marquage CE (« conformité européenne ») notamment, qui limite l'importation de matériaux de construction issus de zones géographiques proches de Mayotte, est une contrainte forte. Le chantier de la dérogation à ce marquage CE au profit d'un marquage « RUP » est en cours, sous la forme de la délivrance d'un « marquage RUP » spécifique qui permettra aux fabricants locaux de s'affranchir du marquage CE, et de l'élaboration d'une liste d'équivalence entre normes européennes et extra-européennes, qui permettrait également de s'affranchir du marquage CE.

¹ Ibid.

² Rapport d'information n° 728 (2020-2021) au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la politique du logement dans les outre-mer, par M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel, déposé le 1^{er} juillet 2021, p. 83.

³ Rapport d'information n° 728 (2020-2021) au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la politique du logement dans les outre-mer, par M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel, déposé le 1^{er} juillet 2021, p. 91-92.

⁴ Ibid.

⁵ Rapport d'information n° 728 (2020-2021) au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la politique du logement dans les outre-mer, par M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel, déposé le 1^{er} juillet 2021, p. 91.

Autre exemple, le territoire de Mayotte est soumis à l'article 158 de la loi climat et résilience¹ qui a fixé au 1^{er} juillet 2024 l'entrée en vigueur d'un diagnostic de performance énergétique (DPE) opposable dans les départements et régions d'outre-mer (Drom), entraînant l'application d'un calendrier d'accélération de la rénovation énergétique des logements les plus énergivores, classés G, F et E qui devraient être exclus de la location longue durée en 2028 (contre 2025 pour l'hexagone), 2031 (contre 2028 pour l'hexagone) et 2034 (comme dans l'hexagone). Compte tenu du caractère peu prioritaire de ce chantier à Mayotte, le comité interministériel outre-mer du 18 juillet 2023 avait proposé de décaler l'entrée en vigueur du DPE opposable à 2028 pour les Drom et à 2030 pour Mayotte.

De la même manière, les arrêtés permettant d'appliquer la RTAA DOM n'ont jamais été pris, compte tenu du risque de renchérissement du coût des logements en raison des nouvelles règles de construction.

En ce qui concerne la prise en compte du risque de vents cycloniques pour la construction de bâtiments, les acteurs de la construction ont exprimé leur souhait de retirer le territoire de Mayotte du périmètre de l'arrêté prévu pour préciser le champ d'application du décret² et les règles particulières applicables aux territoires ultramarins, en raison d'une réglementation jugée « inappropriée et préjudiciable ».

C. La pression sur le logement à Mayotte est un problème structurel dont le solutionnement excède la simplification des normes applicables

La question du coût de production des logements à Mayotte est rendue plus prégnante par la forte **pression démographique** (densité de 860 hab. / km², avec une croissance de la population de 44 % depuis 10 ans³), occasionnée à la fois par une immigration importante et une forte natalité, doublée par une situation de **précarité socio-économique de la majorité des ménages mahorais** (77 % des habitants vivent sous le seuil de pauvreté). Le déficit structurel de logements abordables est la cause directe du développement de zones importantes d'habitat informel (« bidonvilles »). Ces habitations informelles, édifiées sans droit ni titre, sont en outre **plus souvent que les autres localisées dans des zones à risque**⁴.

¹ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

² Décret n° 2023-1087 du 23 novembre 2023 relatif à la prise en compte du risque de vents cycloniques dans la conception et la construction des bâtiments exposés à ce risque.

³ Données transmises par le Conseil départemental de Mayotte.

⁴ Assemblée nationale, rapport n° 2659 (16^e législature), fait par M. Guillaume Vuilletet au nom de la commission d'enquête sur la gestion des risques naturels majeurs dans les territoires d'outre-mer, déposé le 27 mai 2024, p. 74.

Outre les spécificités du territoire mahorais ainsi que la réglementation et les coûts afférents, l'offre de logements insuffisante à Mayotte peut également s'expliquer par :

- la capacité de **production limitée** des entreprises locales de construction : le secteur de la construction à Mayotte est caractérisé par une forte représentation de très petites entreprises aux effectifs très réduits dont la capacité à réaliser les marchés octroyés est limitée ;
- le modèle mahorais de la maison individuelle peu compatible avec la rareté du foncier et la croissance démographique au détriment de programmes collectifs, plus économes en terrains et en coûts d'assainissement et d'aménagement. Le coût de revient de la construction de logements sociaux y est particulièrement élevé et très supérieur à la moyenne nationale, alors même que le besoin de logements y est le plus criant : selon Mme Sabrina Mathiot, directrice de l'USHOM, la moyenne nationale du coût de construction d'un logement, en 2018, tournait autour de 165 000 euros, contre 190 000 euros à Mayotte et 180 000 euros en Guyane¹.

Ainsi, la nécessité **d'abaisser les coûts de construction est une problématique structurelle du territoire mahorais** – et au-delà du seul territoire mahorais, à l'ensemble des outre-mer français -, mise en évidence de longue date notamment dans plusieurs rapports de la délégation sénatoriale aux outre-mer².

II. Le dispositif envisagé – La possibilité d'adapter les règles relatives aux constructions pour mieux tenir compte des caractéristiques et contraintes de Mayotte

L'article vise à habiliter le Gouvernement à **légiférer par ordonnance pour adapter la législation relative aux constructions aux caractéristiques et contraintes du territoire mahorais**, « *afin de faciliter et d'accélérer la reconstruction* ».

Ces modifications d'adaptations applicables à Mayotte ou ces nouvelles adaptations concerneraient en particulier les **règles techniques** auxquelles sont soumis les constructions, travaux et aménagements. Selon l'étude d'impact, pourraient en outre être concernées les **règles relatives à l'accessibilité de bâtiments, aux stationnements des véhicules et des**

¹ Rapport d'information de la délégation aux outre-mer sur l'habitat en outre-mer, n° 5033, déposé le jeudi 10 février 2022.

² Rapport d'information n° 601 (2016-2017), fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer par M. Éric Doligé, Mmes Karine Claireaux et Vivette Lopez, intitulé « Le BTP outre-mer au pied du mur normatif : faire d'un obstacle un atout », déposé le 29 juin 2017 ; rapport d'information n° 122 (2019-2020), fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer par MM. Guillaume Arnell, Abdallah Hassani et Jean-François Rapin, déposé le 14 novembre 2019.

deux-roues, aux infrastructures de recharge des véhicules électriques et des installations de production d'énergie renouvelable¹.

Ces adaptations ne pourraient en revanche **pas** concerner **les règles relatives aux exigences de sécurité de construction** (notamment les règles relatives à la prévention des risques cycloniques, sismiques, d'inondations, et d'incendie).

Conformément à la précision apportée par le Conseil d'État dans son avis du 22 décembre 2024 sur le projet de loi, l'ordonnance prévue à l'article 4 ne pourra en outre pas modifier les dérogations à la législation de l'urbanisme déjà prévues aux articles 5 à 9 dudit projet de loi.

Le délai de trois mois retenu pour l'habilitation est estimé par le Conseil d'État comme adapté à l'urgence s'attachant à ces mesures et de nature à permettre de les définir avec la précision adéquate, en lien avec les constructeurs et les acteurs locaux.

L'objectif annoncé par le Gouvernement est la réduction des coûts et la rapidité de construction. Il évalue l'effet de moindres règles d'accessibilité de l'ordre de 5 à 10 % sur la réduction des coûts globaux de construction. De même, en ce qui concerne les règles de places de stationnement et d'infrastructures de recharge de véhicules électriques, il estime que le surcoût atteint 15 % pour la production de logements.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Lors de l'examen de cet article par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, un amendement de la rapporteure a élargi le champ des dispositions **ne pouvant être modifiées** par la future ordonnance adaptant les règles de construction à Mayotte. Alors que dans le projet de loi initial, seules étaient exclues les règles relatives aux exigences de sécurité des constructions, la rapporteure a souhaité également exclure la modification des **règles d'accessibilité** pour les établissements recevant du public (et non les locaux d'habitation) ainsi que celles relatives aux obligations de recours aux énergies renouvelables.

En outre, il a été précisé :

- que la future ordonnance devra inclure des mesures contribuant à prévenir le ruissellement et des règles concernant la gestion parcellaire des eaux de pluie (deux amendements La France Insoumise (LFI) - Nouveau Front populaire (NFP)) ;
- que la future ordonnance peut ne s'appliquer qu'aux constructions **dont les autorisations d'urbanisme sont obtenues après le 14 décembre 2014** : l'objectif est de restreindre son champ d'application à la seule **reconstruction** et éviter toute application

¹ Étude d'impact du projet de loi, p. 31.

rétroactive à des constructions certes édifiées après le 14 décembre mais dont les formalités d'urbanisme auraient été obtenues avant le cyclone Chido (amendement de Mme Trouvé - LFI - NFP, sous-amendé par le Gouvernement) ;

- que la future ordonnance peut prévoir de s'appliquer aux constructions temporaires dédiées au **relogement d'urgence** des victimes du cyclone Chido, qui sont dispensées par l'article 3 du projet de loi de toute formalité au titre du code de l'urbanisme (sous-amendement du Gouvernement). Il s'agit avant tout d'une clarification.

En séance publique, un amendement du Gouvernement visant à inclure l'adaptation des dispositions relatives à la **lutte contre l'habitat informel à Mayotte** dans le champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance a été adopté, ainsi que deux amendements de précision rédactionnelle de la rapporteure.

IV. La position de la commission - L'encadrement de l'habilitation à légiférer par ordonnance pour porter des adaptations temporaires dans l'attente d'un projet de loi de programmation pour Mayotte

A. Des dérogations justifiées mais qui doivent être encadrées dans le temps et dans leur champ

Le rapporteur estime que ces règles dérogatoires d'urgence sont par essence temporaires : qu'il s'agisse de nouvelles adaptations de règles d'urbanisme, de constructions ou de lutte contre l'habitat informel, ou de modifications d'adaptations déjà applicables à Mayotte, elles n'ont pas vocation à être pérennes mais bien à faciliter et accélérer la reconstruction d'un habitat de qualité, par opposition aux bidonvilles.

Comme le relevait déjà l'avis du Conseil d'État, le rapporteur note que cette habilitation à légiférer par ordonnance est particulièrement **large** puisqu'elle ne vise aucune législation particulière. Il estime donc d'autant plus nécessaire de les encadrer dans le temps.

Il a donc proposé à la commission des affaires économiques un amendement visant à limiter à **deux années** la durée pendant laquelle s'appliquent les dérogations fixées par l'ordonnance prévue à l'article 4.

Par coordination avec l'article 5, il a également proposé que les dérogations aux règles de construction s'appliquent à la reconstruction ou à la réfection des constructions dégradées ou détruites en raison d'événements météorologiques postérieurs au cyclone Chido, pendant une période de cinq mois à compter du 13 décembre 2024.

Le rapporteur insiste sur la nécessité de mettre en adéquation le champ de l'habilitation avec l'urgence de la reconstruction à Mayotte et la situation économique du département : si la commission ne peut, dans le

respect de la Constitution, revenir sur les restrictions excessives au champ de l'habilitation introduites par amendement à l'Assemblée nationale concernant les obligations de recours aux énergies renouvelables ou les règles d'accessibilité des logements, qui sont par ailleurs coûteuses et facteurs d'allongement des délais de construction, il sera en revanche favorable à leur suppression par amendement du Gouvernement en séance publique. Il note par ailleurs que la très grande majorité des règles de construction concernant d'autres domaines sont d'ordre réglementaire et ne nécessitent pas d'habilitation à légiférer par ordonnance.

Quant à l'inclusion de la lutte contre l'habitat informel dans le champ de l'habilitation, elle lui semble particulièrement pertinente au regard de l'impossibilité de reconstruire le bâti sur le territoire de Mayotte sans agir résolument contre la reconstitution des bidonvilles en parallèle.

Au-delà des adaptations législatives, le rapporteur insiste sur la nécessité de prendre l'arrêté sur l'adaptation des règles para-cycloniques à Mayotte : pour être pérenne et durable, la reconstruction ne saurait s'affranchir des règles visant à prévenir et limiter l'effet des risques naturels, particulièrement aigus à Mayotte, sur le bâti.

B. De nécessaires adaptations, qui justifient un texte dédié au-delà du projet de loi d'urgence

Le rapporteur souligne que les adaptations qui pourraient être permises par l'ordonnance prévue par l'article 4 ne pourront contribuer que partiellement à la résolution des problématiques de logement à Mayotte. Sans évoquer la question de la pression démographique sur le territoire, le déficit d'entreprises structurées dans le secteur du bâtiment-travaux publics (BTP), le manque de ressources humaines qualifiées et les difficultés d'approvisionnement en matériaux de construction ne pourront être résolus que par la mobilisation de l'ensemble des acteurs¹.

Il souligne qu'un projet de loi de programmation pour Mayotte a été annoncé par le Gouvernement : il devra prendre en compte les spécificités du territoire de Mayotte et porter cette fois-ci, des mesures d'adaptation pérennes, qui ne sauraient être portées par voie d'ordonnance.

De manière générale, la commission des affaires économiques regrette que le chantier de la reconstruction n'ait pu être engagé plus précocement : malgré un projet de loi présenté en conseil des ministres moins de dix jours après le cyclone Chido, ses dispositions n'entreront pas en vigueur avant la mi-février, délai auquel il faudra ajouter plusieurs semaines avant la publication de l'ordonnance dérogeant aux règles relatives aux constructions applicables à Mayotte. La commission craint que ce délai ne limite le recours des acteurs économiques et des élus locaux aux dérogations, comme cela a pu

¹ Voir le diagnostic et les solutions proposées dans le rapport d'information n° 728 2020-2021) au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la politique du logement dans les outre-mer, par M. Guillaume Gontard, Mme Micheline Jacques et M. Victorin Lurel, déposé le 1^{er} juillet 2021.

être le cas de celles prises par ordonnance à la suite des émeutes de juin et juillet 2023, où certains élus ont préféré engager leurs travaux sans attendre la publication des ordonnances. Ces règles ne sauraient en effet s'appliquer de manière rétroactive à des autorisations d'urbanisme déjà obtenues au moment de la publication de l'ordonnance.

À l'initiative du rapporteur, la commission a donc adopté les amendements suivants :

- un amendement **COM-34** visant à limiter à deux ans la durée pendant laquelle s'appliquent les dérogations aux règles de construction et aux règles de lutte contre l'habitat informel introduites par voie d'ordonnance ;
- un amendement **COM-40** visant à éviter que l'adoption de nouvelles règles techniques concernant la gestion parcellaire des eaux de pluie ainsi que la prévention du ruissellement ne retardent la prise de l'ordonnance, alors même qu'elles ne relèvent pas du domaine législatif ;
- un amendement **COM-45** d'ordre juridique pour éviter toute difficulté concernant les règles applicables aux demandes d'autorisations d'urbanisme déposées ou obtenues entre le 14 décembre 2024 et la date de promulgation de la loi.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 4 bis
**Encadrement de la vente de tôles aux particuliers
jusqu'au 31 décembre 2025**

Cet article, introduit par amendement portant article additionnel par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, vise à encadrer la vente de tôles aux particuliers afin d'empêcher son utilisation comme matériau de construction pour l'habitat informel.

Il limite, jusqu'au 31 décembre 2025, la vente de tôle aux seuls particuliers présentant un titre d'identité ainsi qu'un justificatif de domicile et signant une déclaration les engageant à utiliser ces matériaux pour la remise en état de leur logement.

La commission a adopté un amendement du rapporteur visant à remplacer l'exigence d'un justificatif de domicile par celle d'une autorisation d'urbanisme ainsi qu'un amendement visant à lutter contre la revente de la tôle afin de lutter résolument contre l'habitat informel en encourageant les résidents mahorais à régulariser leurs constructions.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - La tôle, un matériau qui contribue au développement de l'habitat informel, que les autorités locales tentent d'endiguer

A. La tôle est massivement utilisée comme matériau pour la construction d'habitations informelles

1) Un matériau de construction indispensable à la construction des logements en « dur »...

Les travaux de l'ethnologue Jon Breslar sur l'habitat à Mayotte au XX^e siècle¹ montrent que la tôle a progressivement remplacé les matériaux naturels et périssables utilisés pour la construction des cases traditionnelles tels que le chaume de cocotier, le raphia ou le torchis. Nécessitant moins d'entretien, la tôle est aussi plus étanche.

À partir de la fin des années 1970, elle est notamment utilisée dans le cadre de la construction des « cases SIM », du nom de la Société immobilière de Mayotte qui mène un important programme de construction de maisons en accession subventionnées par l'État. Ces « cases SIM » reprennent la forme de l'habitat traditionnel en utilisant des matériaux en dur, avec de multiples déclinaisons puisque les propriétaires sont associés à la construction, incluant ainsi l'artisanat local dans la pérennisation de l'habitat mahorais.

¹ BRESLAR Jon, *L'habitat mahorais : une perspective ethnologique (tome I)*. Mamoudzou : Direction de l'Équipement de Mayotte, 1982.

Aujourd'hui, l'habitat mahorais moderne a recours quasi exclusivement aux matériaux importés que sont le parpaing de béton, la tôle ou encore le ciment en lieu et place des matériaux locaux tirés du végétal et de la terre¹.

2) ...mais qui a aussi accompagné le développement de l'habitat informel, particulièrement vulnérable aux aléas naturels

Néanmoins, la tôle est aussi le matériau privilégié pour l'habitat informel, fait de constructions fragiles.

Selon l'Insee, en 1997, les cases en tôle ne représentaient que 14 % du parc de logements à Mayotte. En 2017, elles en représentaient 38 %². En effet, l'Insee note que « moins onéreuses et plus faciles à édifier que les maisons en dur, elles répondent plus rapidement aux besoins en logements de nouveaux arrivants en particulier des nombreux immigrants venus des Comores ». Les deux tiers des étrangers à Mayotte vivent dans une maison en tôle en 2017.

Si toutes les maisons en tôles ne sont pas des habitations informelles et insalubres, selon la Direction de l'Habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), en 2022, le parc de logements comprenait **22 369 habitations de fortune** (32 %), majoritairement composées de tôles.

La cartographie des cases en tôle recoupe d'ailleurs celle des logements insalubres.

Figure 2 : carte du taux d'insalubrité des logements par commune

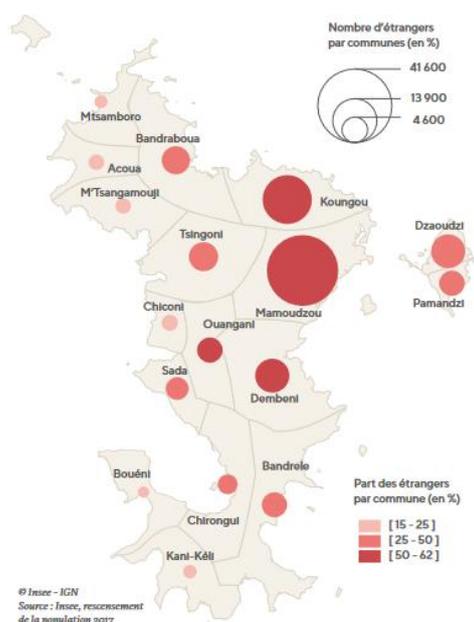
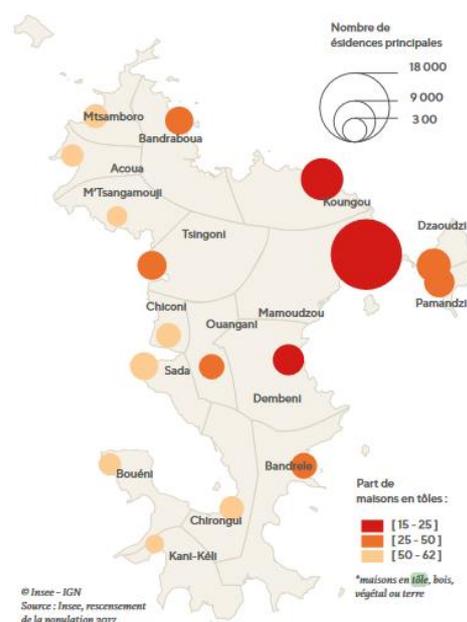


Figure 3 : nombre de résidences principales et part de maisons en tôle* selon la commune à Mayotte



¹ Rapport sur l'adaptation du logement au contexte mahorais du Conseil économique, social et environnemental de Mayotte, juin 2023 et collection Patrimoines Cachés, Mayotte août 2016.

² Mayotte en 2017, Insee.

Dès lors, à compter de la loi du 23 juin 2011 relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer¹, plusieurs mesures ont été mises en œuvre afin de lutter contre l'habitat insalubre et l'habitat informel. Elles visent les constructions édifiées sans droit ni titre, non raccordées aux réseaux et dépourvues des équipements permettant d'en assurer la salubrité et la sécurité (notamment en termes d'hygiène).

La loi dite « Élan »² a quant à elle renforcé les prérogatives du préfet à Mayotte en lui permettant d'ordonner, par arrêté, l'évacuation et la démolition d'habitations édifiées sans droit ni titre situées dans un périmètre déterminé, à condition de proposer une solution de relogement ou d'hébergement d'urgence pour chaque occupant.

En 2020, 1 000 cases en tôles ont ainsi été détruites et 1 652 en 2021³.

Plus récemment, à partir d'avril 2023, le ministre de l'intérieur Gérald Darmanin a lancé une opération baptisée « Wuambushu » contre l'habitat illégal insalubre afin de détruire 1 250 cases. À fin 2023, le bilan est de 701 habitations informelles détruites.

Lors du passage du cyclone Chido dans la matinée du 14 décembre 2024, nombre de constructions légères ont été soufflées et leurs matériaux – y compris les toits en tôles – se sont envolés, occasionnant d'importants dégâts supplémentaires pour les biens et les personnes. Les premiers bilans des blessés font état de nombreuses personnes souffrant de plaies causées par la tôle transformée en projectile le temps du cyclone.

Selon la préfecture de Mayotte, l'habitat en tôle a été le plus impacté par le passage du cyclone, pratiquement à 100 % sur une bonne partie de Mayotte. En effet, d'après la DHUP, ces constructions sont particulièrement vulnérables car « *souvent érigées sans fondation, après un terrassement sommaire et avec des matériaux légers de mauvaise qualité (...), notamment sur des terrains en forte pente.* »

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

³ Rapport sur l'adaptation du logement au contexte mahorais du Conseil économique, social et environnemental de Mayotte, juin 2023.

B. Des mesures de restrictions de la vente de tôle ont été prises par voie d'arrêté préfectoral

Compte tenu des risques qu'occasionne la vente de ces tôles sans encadrement pour la sécurité des biens et des personnes, le 3 janvier dernier, le préfet de Mayotte a pris un arrêté réglementant la vente de « tôles bac acier » dans le département¹. Celle-ci est restreinte, jusqu'au 30 juin 2025 :

- d'une part, aux professionnels justifiant de leur inscription au registre des entreprises ;
- d'autre part, aux particuliers sur présentation d'un document national d'identité et d'un justificatif de domicile dans le cadre de la remise en état de leur logement.

Il prévoit que les points de vente tiennent un registre d'achat incluant les informations fournies par les acheteurs.

Les établissements ne respectant pas ces dispositions sont passibles d'une sanction administrative pouvant aller jusqu'à la fermeture.

Les associations la Ligue des droits de l'homme, le Gisti et la Fasti ont déposé le 7 janvier dernier un recours en annulation accompagné d'un référé-suspension contre cet arrêté, estimant, notamment, qu'il méconnaît le principe de la liberté du commerce, qu'il opère une discrimination illégale fondée sur la vulnérabilité des personnes sans domicile et qu'il institue une différence de traitement disproportionnée et injustifiée entre les personnes. Les requérants estiment aussi que les pouvoirs de police du préfet ne l'autorisent pas à prendre des décisions dans ce domaine sans y avoir été autorisés par la loi.

II. L'absence de dispositif de lutte contre l'habitat informel au sein du projet de loi initial

Le projet de loi initial ne comportait pas de mesures visant à lutter contre l'habitat informel, alors même que de nombreux *bangas*, peu solides, détruits par le cyclone Chido, sont déjà en cours de reconstruction.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Un encadrement par la loi de la vente de tôles

L'amendement portant article additionnel de la rapporteure de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale encadre la vente de tôles à Mayotte **jusqu'au 31 décembre 2025**.

Il limite la vente de tôle aux seuls particuliers présentant un titre d'identité ainsi qu'un justificatif de domicile et signant une déclaration les

¹ Arrêté n° 2025-SG-003 du 3 janvier 2025 du préfet de Mayotte portant réglementation de la vente de tôles bac acier.

engageant à utiliser ces matériaux pour la remise en état de leur logement. Le préfet de Mayotte peut ordonner la fermeture, jusqu'à six mois, des établissements ayant vendu des tôles à des particuliers n'ayant pas respecté ces obligations.

La vente de tôles à des entreprises reste autorisée.

En séance publique, deux amendements de précision rédactionnelle de la rapporteure ont été adoptés.

IV. La position de la commission - Un dispositif bienvenu qu'il convient de sécuriser

La commission salue tout dispositif ayant vocation à limiter autant que possible la reconstitution de l'habitat informel, véritable fléau à Mayotte. L'inscription au sein de la loi de l'encadrement de la vente de tôles, actuellement mise en œuvre par voie administrative, a le mérite de sécuriser le dispositif dont la légalité est attaquée devant le juge des référés du tribunal administratif par plusieurs associations.

Le rapporteur estime néanmoins que la demande d'un justificatif de domicile lors de l'achat de tôle risque de complexifier les transactions, notamment au regard de l'adressage non-achevé et des conditions de vie précaires des Mahorais à l'heure actuelle.

Pour lutter résolument contre l'habitat informel et encourager véritablement les Mahorais à engager leurs travaux régulièrement, le rapporteur a proposé à la commission d'adopter l'amendement COM-50 visant à remplacer la présentation d'un justificatif de domicile par celle d'un document relatif à une autorisation d'urbanisme - ou d'un récépissé de la déclaration d'urbanisme mentionné à l'article 7 du présent projet de loi - au nom de l'acquéreur.

Le rapporteur a estimé que l'ajout à la déclaration d'un engagement de l'acheteur à s'abstenir de toute revente de la tôle était bienvenu, dans l'optique d'endiguer les activités et le trafic informels. Avec l'avis favorable du rapporteur, la commission a adopté l'amendement COM-20 rect. bis de Mme Ramia et du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

CHAPITRE III
ADAPTER LES PROCÉDURES D'URBANISME ET D'AMÉNAGEMENT
AUX ENJEUX DE LA RECONSTRUCTION À MAYOTTE

Article 5

**Champ d'application des dérogations aux procédures d'urbanisme
pour faciliter et accélérer la reconstruction des bâtiments et infrastructures
détruits ou dégradés par le cyclone Chido**

Cet article précise le champ d'application des dérogations aux procédures d'urbanisme prévues par les articles 6 à 9 du projet de loi, en vue de faciliter et d'accélérer la reconstruction des bâtiments et infrastructures détruits ou dégradés par le passage du cyclone Chido.

La commission a supprimé la plupart des ajouts faits dans cet article « chapeau », dont les dispositions pouvaient entrer en contradiction avec les objectifs des articles 4 et 6 à 9 du projet de loi.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Les opérations de reconstruction et réfection de bâtiments et infrastructures sont soumises à des règles procédurales en matière d'urbanisme peu compatibles avec la situation à Mayotte après le passage du cyclone Chido

A. Les règles d'urbanisme de fond et de procédure font obstacle à une remise en état rapide du bâti à Mayotte après le passage du cyclone Chido

1) Excepté pour certaines constructions et installations temporaires ou de faible ampleur, les travaux de reconstruction doivent être précédés de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme

a) Les opérations de reconstruction sont assimilées, du point de vue du droit de l'urbanisme, à des constructions nouvelles, et nécessitent donc l'obtention préalable d'une autorisation d'urbanisme

Le code de l'urbanisme est pleinement applicable à Mayotte depuis 2012¹.

De manière générale, toute construction, quel que soit l'usage auquel elle est destinée, **est soumise à l'obtention d'un permis de construire ou, dans certains cas², à déclaration préalable** (art. L. 421-1 du code de

¹ Ordonnance n° 2012-787 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme.

² Notamment dans les communes de moins de 2 000 habitants et, hors périmètres d'agglomérations, dans les hameaux et pour les bâtiments isolés, pour les aménagements de constructions existantes qui

l'urbanisme - CU). La délivrance d'un permis de construire inclut l'autorisation de mener les opérations d'aménagement du terrain nécessaires à la construction. Sauf cas particulier, **les opérations de reconstruction intégrale sont assimilables**, pour les procédures de délivrance des autorisations d'urbanisme, **aux constructions nouvelles**.

Les **travaux, installations et aménagements d'ampleur** doivent également être précédés de la délivrance d'un **permis d'aménager** (art. L. 421-1 CU). Leur liste est fixée à l'article R. 421-19 du code de l'urbanisme. Lorsque les travaux d'aménagement impliquent accessoirement la réalisation par l'aménageur de constructions et installations sur le terrain aménagé, le permis d'aménager peut également, sur demande du pétitionnaire, porter sur le projet de construction (art. L. 441-1 CU).

b) Certaines opérations de réfection nécessitent également des formalités préalables au titre du code de l'urbanisme

De manière générale, les opérations d'entretien ou des réparations ordinaires peuvent être mises en œuvre plus facilement et plus rapidement que les opérations de reconstruction. En effet, **les travaux exécutés sur des constructions existantes sont généralement dispensés de toute formalité** au titre de la réglementation de l'urbanisme. C'est notamment le cas, sauf exceptions :

- des **travaux effectués sur des constructions existantes et qui n'en affectent par l'aspect extérieur**¹ ;
- de la **plupart des travaux de ravalement**².

Certaines réparations ne bénéficient cependant pas de ces dispenses :

- demeurent notamment soumis à **permis de construire** les travaux exécutés sur des constructions existantes :
 - ayant pour effet la **création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à 20 m² ou**, dans les zones urbaines d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, supérieure à **40 m²** ;
 - **modifiant les structures porteuses du bâtiment**, lorsque ces travaux s'accompagnent d'un changement de destination ou de sous-destination d'un bâtiment ;

n'ont pas pour but d'en modifier les volumes extérieurs ni la destination (art. L. 421-1 du code de l'urbanisme) ; d'autres exceptions sont prévues, notamment en raison de la nature ou de l'ampleur des travaux concernés, dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

¹ Art. R. 421-14 CU.

² m) de l'article R. 421-2 CU.

- **portant sur un immeuble ou une partie d'immeuble inscrit** au titre des monuments historiques¹ ;
- demeurent soumis à déclaration préalable les travaux :
- **ayant pour effet de modifier l'aspect extérieur d'un bâtiment existant** (à l'exception des travaux de ravalement)² ;
 - susceptibles de porter atteinte à des éléments patrimoniaux³ ;
 - ayant pour effet la **création d'une surface de plancher ou d'une emprise au sol supérieure à 5 m²**, et dont résulte une surface de plancher ou une emprise au sol de moins 20 m²⁴ ;
 - de ravalements exécutés dans le périmètre d'un site patrimonial remarquable classé ou dans les abords d'un monument historique, ou dans un site inscrit ou classé, ou sur un immeuble protégé⁵.

En outre, les délais de délivrance des autorisations d'urbanisme, qui sont fixées dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme, ne permettent pas un engagement rapide des travaux de reconstruction ou de réparation (cf. ci-dessous, article 7).

2) Les autorisations d'urbanisme ne peuvent être accordées que si les travaux projetés sont conformes aux règles d'urbanisme en vigueur

Les autorisations d'urbanisme ne peuvent être accordées que si les travaux projetés sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à l'utilisation des sols, à l'implantation, la destination, la nature, l'architecture, les dimensions, l'assainissement des constructions et à l'aménagement de leurs abords (art. L. 421-1 CU), y compris les règles fixées dans les documents d'urbanisme en vigueur, notamment les plans locaux d'urbanisme (PLU(i)).

Les souplesses déjà prévues dans le code de l'urbanisme, et notamment dans son article L. 111-15, qui permet dans certains cas la reconstruction à l'identique de bâtiments détruits même si les règles d'urbanisme en vigueur ne le permettent pas, **sont très limitées** (cf. ci-dessous, article 6).

¹ Art. R. 421-14 à 26 CU.

² a) de l'art. R. 421-17 CU.

³ c) à e) de l'art. R. 421-17 CU.

⁴ f) de l'art. R. 421-17 CU.

⁵ Ou dans une commune où l'autorité compétente en matière de plan local d'urbanisme a décidé de soumettre les travaux de ravalement à autorisation.

B. Le cyclone Chido a causé à Mayotte des dégradations massives, nécessitant une remise en état rapide des bâtiments détruits

1) Des dégâts massifs sur les bâtiments et les infrastructures

Les vents très violents (rafales à plus de 200 km/h) du cyclone Chido, qui a frappé Mayotte le 14 décembre 2024, ont provoqué des **dommages très importants aux bâtiments**.

Même si aucune évaluation officielle n'a encore été faite, la préfecture de Mayotte estime que 72 % des bâtiments ont été impactés, dont **22 % ont été complètement détruits** et **49 % endommagés** ou probablement endommagés, seul un petit tiers (28 %) étant intact (cf. ci-dessus, article 3).

Si **les structures des bâtiments ont globalement été épargnées**, un très grand nombre de **toitures** ont été **arrachées**, notamment les toitures en tôle, entraînant pour partie un arrachement des pannes¹. Les **baies vitrées** ont également souvent cédé sous la pression des rafales du cyclone.

Selon les premières estimations, effectuées par des acteurs locaux de la construction, 70 % à 75 % des maisons de plain-pied ou à un étage à toiture de tôle auraient été endommagées, les maisons et immeubles à toiture de béton ayant mieux résisté, sans être toutefois exemptes de dommages (de 10 % à 50 % de bâtiments endommagés selon les catégories de bâtiments)². En tout, **près de 25 000 bâtiments** auraient été affectés par le cyclone, auxquels il faut ajouter **environ 43 000 constructions relevant de l'habitat précaire**, réalisées sans droit ni titre : **les grands bidonvilles du nord de Mayotte**, notamment, ont été **pratiquement rasés**. Ces derniers ont déjà été rebâti, sans autorisation d'urbanisme, à plus de 80 %, notamment sur les terrains à pentes modérées.

Ce sont en tout **près de 70 000 ménages** qui auraient vu leur habitat détruit ou endommagé, dont plus de la moitié relève de l'habitat informel.

Dans la seule commune de Bouéni, dont le directeur général des services a été auditionné par le rapporteur, **les trois quarts environ des habitations ont vu leur toiture s'envoler**, tout comme le bâtiment polyvalent qui était en cours d'achèvement au moment du passage du cyclone. Cinq des neuf écoles de la commune ont subi des dommages, plusieurs salles de classe restant inutilisables.

Les **bâtiments préfectoraux** ont également vu leurs **toits arrachés** lors du cyclone.

Des **dégâts majeurs** ont également été constatés **sur les infrastructures d'électricité, de télécommunication, d'eau potable et d'assainissement**.

¹ Pièces de charpente posées horizontalement sur les fermes et situées juste en-dessous de la couverture.

² Source : contribution écrite de l'agence d'architecture mahoraise Harappa.

Le réseau routier a été moins affecté, mais **les talus et ouvrages d'art ont pu être endommagés ou fragilisés** par les déracinements d'arbres et chutes de poteaux, ou, pour les ponts et viaducs, par des embâcles.

2) La nécessité d'une remise en état rapide des bâtiments, notamment en raison de la saison des pluies

La nécessité de remettre en état les bâtiments et infrastructures détruites ou dégradées par le cyclone est d'autant plus forte que **Mayotte est entrée dans la saison des pluies**, qui s'étend de décembre à mars : la tempête Dikeledi, qui a frappé Mayotte le 12 janvier, a par exemple occasionné 15 cm de précipitations en 5 heures. Les bâches installées en urgence ne constituent pas, dans ce contexte, une protection efficace. La réfection des toitures est donc urgente.

La remise en état des bâtiments abritant des services publics, et notamment des écoles, doit également être effectuée dans les meilleurs délais. Selon le président du Conseil départemental de Mayotte, environ la moitié des salles de classe de l'île seraient inutilisables. La rentrée des classes a déjà dû être reportée d'au moins une semaine, et de nombreuses classes demeurent inutilisables (cf. ci-dessus, article 2).

II. Le dispositif envisagé - Des dérogations *ad hoc* aux règles d'urbanisme pour la remise en état à l'identique ou quasi à l'identique des bâtiments et infrastructures détruits par Chido

Le texte **précise le champ d'application des dérogations** en matière de procédures de délivrance des autorisations d'urbanisme **prévues aux articles 6 à 9 du projet de loi** : ces dernières s'appliqueront aux opérations de **reconstruction ou de réfection à l'identique, ou quasi à l'identique, des constructions, aménagements et installations détruits ou dégradés à Mayotte au cours du passage du cyclone Chido**, dans la nuit du 13 au 14 décembre 2024, **pour une durée de deux ans** à compter de la promulgation de la loi.

L'objectif est à la fois **d'élargir le droit à la reconstruction à l'identique** posé par l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme et, pour de telles réfections et reconstructions à l'identique ou quasi à l'identique, **d'accélérer la délivrance des autorisations d'urbanisme** requises.

Les dispositions des articles 5 à 9 du projet de loi sont **directement inspirées de l'ordonnance n° 2023-370 du 13 septembre 2023** tendant à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme **permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines** survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, prise sur le fondement d'article 1^{er} de la loi n° 2023-356 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023 (cf. ci-dessous, articles 6 à 9).

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. Encadrer les reconstructions permises par le texte

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté, sur cet article, un amendement de la rapporteure visant à préciser que ces mesures **ne s'appliquent pas aux locaux édifiés sans droit ni titre constituant un habitat informel**.

En séance, les députés ont également précisé, par l'adoption d'un amendement du groupe Écologiste et Social sous-amendé par la rapporteure, que la reconstruction des bâtiments détruits devait se faire **dans le respect de la réglementation relative aux risques cycloniques**.

B. Étendre le champ d'application des dérogations

En séance, les députés ont, en adoptant un amendement de la rapporteure, **étendu l'application des dérogations prévues au chapitre III à l'ensemble des dégradations causées par des événements météorologiques « survenus pendant une période de cinq mois à compter du 13 décembre 2024 »** (en commission, ils avaient indiqué, déjà par adoption d'un amendement de la rapporteure, que **ces mesures dérogatoires** prévues aux articles 6 à 9 du projet de loi **s'appliquaient** non seulement **aux destructions et dégradations** survenues au cours du passage du cyclone, mais **également** à celles **survenues ultérieurement**, mais directement causées par ce dernier).

Par l'adoption de deux amendements identiques (respectivement d'un député de la Droite Républicaine et d'un député Ensemble pour la République), ils ont également **inclus explicitement les infrastructures agricoles** dans le champ des constructions, aménagement et installations pouvant bénéficier des mesures d'accélération du chapitre III.

Enfin, par l'adoption d'un amendement du Gouvernement, ils ont élargi le champ d'application de ce chapitre aux **constructions, installations et aménagements nouveaux nécessaires aux réseaux de télécommunication**.

IV. La position de la commission – Une disposition « chapeau » utile pour cadrer le champ des opérations éligibles à l'accélération des procédures d'urbanisme

A. Préciser le champ des travaux et opérations éligibles aux mesures d'accélération des procédures d'urbanisme

Le dispositif prévu par l'article 5 concerne tous les constructions, aménagements et infrastructures nécessitant une reconstruction ou une réfection, à la suite des événements météorologiques survenus à Mayotte. Ce triptyque couvre l'ensemble des opérations réglementées par le code de l'urbanisme, notamment celles susceptibles de faire l'objet d'une autorisation d'urbanisme.

À l'Assemblée nationale, cet article avait été enrichi de la mention plus précise des infrastructures agricoles, afin, dans l'intention des auteurs de l'amendement, de sécuriser le fait que ces dernières pourraient bien bénéficier des mesures d'accélération et de simplification prévues aux articles 6 à 9. En effet, des dommages importants ont été relevés sur les serres ou les bâtiments d'élevages ; les routes et pistes agricoles ont également été endommagées et encombrées, compliquant l'accès aux parcelles agricoles.

Un article 6 *quater* additionnel avait également précisé que les installations du réseau public d'électricité de Mayotte, qui a également subi des dégâts majeurs, étaient incluses dans le champ des dérogations prévues au chapitre III. Plus d'un mois après le cyclone, certains villages n'ont toujours pas retrouvé l'électricité.

Si ces **ajouts** sont pertinents du point de vue politique, ils sont **juridiquement superflus, dans la mesure où la formule figurant dans le projet de loi initial les inclut déjà**. Afin de ne pas créer de confusion et de ne pas laisser penser que seraient exclus de ce périmètre d'autres types de constructions, aménagements ou infrastructures qui ne seraient pas explicitement cités, la commission a, par l'adoption de **l'amendement COM-37 du rapporteur, reformulé** en ce sens le premier alinéa, **en y incluant également, pour plus de lisibilité, une mention du réseau public d'électricité** – la commission ayant par ailleurs supprimé l'article 6 *quater*.

B. Mettre en cohérence l'article 5 avec les mesures dérogatoires en matière de construction prévues à l'article 4

La commission a **substitué à la notion d'« améliorations » celle de « modifications »**. En effet, l'article 4 du projet de loi habilite le Gouvernement à déroger par ordonnance à toute mesure relative aux constructions afin de faciliter et d'accélérer la reconstruction. L'analyse des mesures annoncées par le Gouvernement (cf. ci-dessus, article 4) montre que ces mesures, qui pourraient déroger aux règles relatives aux énergies renouvelables ou à l'accessibilité des bâtiments, pour utiles et proportionnées qu'elles puissent être en vue d'accélérer la reconstruction, ne peuvent en aucun cas être qualifiées d'« améliorations ». **L'amendement COM-36 du rapporteur, adopté par la commission, vise ainsi à mettre en cohérence ces deux articles du projet de loi.**

Pour la même raison, la commission a adopté **l'amendement COM-38 du rapporteur, qui supprime l'obligation de conformité des constructions réparées ou reconstruites à la réglementation anticyclonique**, dans la mesure où l'article 6 prévoit explicitement et à dessein le droit à la reconstruction à l'identique, qui peut contrevenir à cette disposition. Ces règles s'appliqueront néanmoins à l'ensemble des constructions nouvelles, ainsi qu'aux réparations et réfections dont les caractéristiques ne nécessitent pas l'octroi de dérogations au titre de l'article 6 du projet de loi, dans la mesure où ils sont conformes à la réglementation de l'urbanisme en vigueur.

La commission a également adopté **un amendement de sécurisation juridique COM-39 du rapporteur.**

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6

Autorisation de reconstruire à l'identique ou quasi à l'identique

Cet article vise à permettre la reconstruction à l'identique ou avec des modifications mineures des constructions, aménagements et installations dégradés ou détruits par le cyclone Chido, nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire sous réserve qu'ils aient été à l'origine régulièrement édifiés, dans le respect des règles applicables en matière de risques naturels, technologiques ou miniers et sous réserve des prescriptions de sécurité ou de salubrité publique dont peut être assortie l'autorisation d'urbanisme.

La commission a adopté plusieurs amendements du rapporteur visant à :

- supprimer les contraintes en matière de performance énergétique et accessibilité, qui pourraient venir grever le droit à la reconstruction à l'identique, à rebours des dérogations dans ces domaines prévues à l'article 4 ;

- encadrer les modifications de gabarit permises à l'occasion de la reconstruction, en fixant un plafond de 20 % ;

- favoriser la création de logements en permettant, à l'occasion de la reconstruction à l'identique, le changement de destination des bâtiments, s'ils sont transformés en habitations (uniquement dans les zones des plans locaux d'urbanisme où cette destination est autorisée) et en précisant que la création de logements fait partie des objectifs d'intérêt général permettant de modifier le gabarit initial de la construction jusqu'à 20 % ;

- autorisant à titre exceptionnel la reconstruction à l'identique de tous les bâtiments édifiés avant le 1^{er} janvier 2013, qu'ils aient ou non fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme (pour les bâtiments édifiés après cette date, la délivrance d'une autorisation d'urbanisme conditionne le droit à la reconstruction à l'identique).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Le droit commun facilite, dans certaines conditions strictes, la reconstruction à l'identique de bâtiments détruits, même si le droit de l'urbanisme en vigueur s'y oppose

A. La reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit est autorisée même si ce dernier ne respecte pas les règles d'urbanisme en vigueur

1) L'article L. 111-15 du code de l'urbanisme permet la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit depuis moins de 10 ans, même si les règles d'urbanisme en vigueur s'y opposent

L'article L. 111-15 du code de l'urbanisme, dans sa rédaction issue de la loi n° 2009-926 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures¹, dispose que « *lorsqu'un bâtiment régulièrement édifié vient à être détruit ou démoli, sa reconstruction à l'identique est autorisée dans un délai de dix ans nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, sauf si la carte communale, le plan local d'urbanisme ou le plan de prévention des risques naturels prévisibles en dispose autrement.* »

Cette disposition dérogatoire permet de prémunir le demandeur contre l'évolution des règles d'urbanisme qui ont pu intervenir depuis la réalisation initiale de la construction, et qui pourraient s'opposer, au jour de la demande de reconstruction, à cette dernière. Sa mobilisation nécessite que soient remplies les **conditions cumulatives** suivantes :

- la destruction date de moins de 10 ans ;
- la construction a été, à l'origine, régulièrement édifiée ;
- la reconstruction se fait à l'identique ;
- **la carte communale ou le plan local d'urbanisme ne précisent pas que, dans la zone où est implanté le bâtiment détruit, il n'est pas possible de mobiliser cette disposition dérogatoire ;**
- la zone n'est pas inconstructible, au titre du plan de prévention des risques naturels.

2) Ce droit à la reconstruction à l'identique est strictement encadré

a) La notion de reconstruction à l'identique est restrictive

La notion de reconstruction à l'identique, telle que permise par l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme, s'entend, selon la jurisprudence, comme « *une obligation de reconstruction stricte de l'immeuble détruit* », avec identité d'implantation, de volume et le cas échéant de surface², ainsi que de

¹ L'ordonnance n° 2°16-1174 du 23 septembre 2015 a recodifié l'ancien article L. 111-3 du code de l'urbanisme à l'article L. 111-15, sans en modifier le fond.

² Réponse ministérielle n° 90 267, 21 décembre 2010.

destination et d'aspect extérieur¹. **De menues modifications sont cependant admises²**, telles que le réaménagement des espaces intérieurs sans création de surface supplémentaire ni modification de la construction, ou de modifications de la surface de très faible ampleur³.

En cas de projet différent de la construction sinistrée, la conformité de ce dernier aux règles d'urbanisme sera donc appréciée, comme dans le cas général, **au regard des règles d'urbanisme en vigueur au moment de la reconstruction⁴**, qu'il s'agisse de différences notables en matière d'architecture (dimensions et volume⁵, aspect extérieur, configuration architecturale⁶...) ou d'implantation⁷. Les motivations techniques à d'éventuelles modifications, des dimensions du bâtiment reconstruit, par exemple, ne sont pas non plus admises⁸.

b) Les dérogations aux règles d'urbanisme en vigueur ne sont pas absolues

La possibilité de déroger aux règles applicables en matière de construction est également limitée par :

- le fait que **la persistance du risque ayant causé la destruction** peut justifier, selon la jurisprudence du Conseil d'État, un refus de reconstruction à l'identique ou des prescriptions limitant la reconstruction⁹ ;
- les **règles posées par d'autres législations**, notamment celles relatives à la protection du patrimoine et de l'environnement, continuent à s'appliquer.

3) L'article L. 111-15 du code de l'urbanisme ne dispense pas d'obtenir une autorisation d'urbanisme

Si elles permettent de ne pas tenir compte des règles d'urbanisme en vigueur au moment de la demande de reconstruction, les dispositions de l'article L. 111-15 **ne dispensent pas pour autant des obligations procédurales fixées par le code de l'urbanisme, en particulier de la nécessité d'obtenir une autorisation d'urbanisme ou une décision de non-opposition à déclaration préalable**. Elles ne permettent pas non plus d'accélérer la délivrance des autorisations d'urbanisme (cf. ci-dessous, article 7).

¹ CE 16 mai 2018, Houis, n° 406 645 ; réponse ministérielle du 15 novembre 2012 (https://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ120_801_543.html). Les travaux d'extension ne peuvent cependant être proscrits, s'ils sont conformes aux règles d'urbanisme en vigueur.

² CE 6 décembre 1993, Epoux Bohn, n° 103 884.

³ TA Strasbourg, 30 novembre 2004, M. et Mme Schneider, n° 0300 175.

⁴ Réponse ministérielle n° 90 267, 21 décembre 2010.

⁵ CAA Douai, 5 juillet 2007, SARL Harteel, n° 06DA01 662.

⁶ CAA Marseille, 7 févr. 2008, Mme Berrier-Douay, no 05MA00 811.

⁷ CAA Marseille, 20 novembre 2009, Mme Blanc-Garin, n° 07MA03 486.

⁸ TA Lille, 7 octobre 2004, Sté Ets Catry, n° 02-2748.

⁹ CE, 23 février 2005, n° 271 270.

B. Un droit à la reconstruction et à la réfection *ad hoc* a récemment été créé pour permettre la remise en état rapide des bâtiments détruits pendant les émeutes de juillet 2023

L'article 2 de l'**ordonnance n° 2023-370 du 13 septembre 2023** tendant à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme **permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines** survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, prise sur le fondement d'article 1^{er} de la loi n° 2023-356 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, a permis à titre dérogatoire **la reconstruction ou la réfection, à l'identique ou avec des adaptations ou améliorations mineures**, des bâtiments détruits ou endommagés lors des émeutes urbaines de juillet 2023, y compris lorsque la réglementation de l'urbanisme en vigueur s'y opposait.

Ce texte permettait notamment des adaptations de la construction initiale :

- dans la **limite** d'une diminution ou d'une augmentation **de 5 % de son gabarit** initial ;
- **au-delà de 5 %** de son gabarit **initial lorsque ces adaptations étaient justifiées par un objectif d'amélioration de la performance énergétique, d'accessibilité ou de sécurité.**

En outre, la reconstruction et la réfection à l'identique ou avec adaptations ou améliorations mineures était possible **y compris si le document d'urbanisme en vigueur s'opposait** à l'applicabilité, dans le secteur concerné, de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme précité.

Ce droit à la reconstruction ou à la réfection s'exerçait uniquement dans la limite des règles applicables en matière de risques naturels, technologiques ou miniers, et sous réserve des prescriptions de sécurité dont l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'urbanisme pouvait assortir ce dernier.

L'ordonnance du 13 septembre 2023 précitée comprenait également des mesures d'accélération de la délivrance des autorisations d'urbanisme pour les reconstructions à l'identique ou quasi à l'identique (cf. ci-dessous, articles 7 à 9).

Elle s'appliquait uniquement **pour une durée de 18 mois** à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Aucune évaluation de ce dispositif n'a à ce jour été effectuée, la période de 18 mois n'étant pas achevée.

C. Les changements de destination et sous-destination des bâtiments existants obéissent à un régime particulier d'autorisations d'urbanisme

La **destination** d'un bâtiment correspond à **son utilisation**. Toute **demande d'autorisation d'urbanisme** doit préciser la destination du bâtiment concerné, **les règles d'urbanisme en vigueur** (nationales ou relevant des documents d'urbanisme applicables) **pouvant être différenciées** selon les différentes destinations et sous-destinations. La nomenclature des destinations (habitation ; commerce et activités de service : équipement d'intérêt collectif et services ; autres activités des secteurs primaire, secondaire ou tertiaire) et sous-destinations est fixée aux articles R. 151-17 et R. 151-18 du code de l'urbanisme.

De manière générale, **les changements de sous-destination sont dispensés** de toute formalité au titre du code de l'urbanisme¹, sauf lorsqu'ils ont lieu concomitamment à des travaux nécessitant en eux-mêmes la délivrance d'un permis de construire².

Les changements de destination sont soumis à déclaration préalable³, sauf lorsqu'ils ont lieu à l'occasion de travaux nécessitant en eux-mêmes la délivrance d'un permis de construire.

Sont en outre soumis à **permis de construire**, y compris en l'absence de travaux le nécessitant en eux-mêmes, **les changements de destination ou de sous-destination accompagnés de la modification des structures porteuses ou de la façade d'un bâtiment**⁴.

II. Le dispositif envisagé - Autoriser les reconstructions à l'identique ou quasi à l'identique, y compris si la réglementation d'urbanisme en vigueur s'y oppose

A. Une extension ponctuelle du droit à la reconstruction à l'identique...

Le texte autorise les reconstructions ou réfections à l'identique ou « avec [d]es adaptations ou améliorations » des constructions, aménagements ou installations dégradés ou détruits par le cyclone Chido, dès lors qu'ils ont été à l'origine régulièrement édifiés, et ce même lorsque les règles d'urbanisme en vigueur s'y opposent.

¹ Art. R 421-13 CU.

² Art. R. 421-13 CU.

³ Art. R. 421-17 CU.

⁴ Art. R. 421-14 CU.

Ce texte permet notamment des adaptations de la construction initiale :

- dans la **limite** d'une diminution ou d'une augmentation **de 5 % de son gabarit** initial, sans justification ;
- **au-delà de 5 %** de son gabarit **initial** « *à proportion des modifications de la construction nécessaires à la réalisation du ou des objectifs invoqués pour la justifier* ». L'étude d'impact ne fournit **aucune indication sur les objectifs qui pourraient être ainsi invoqués**, mais la DHUP, interrogée sur ce point, évoque entre autres :
 - des améliorations de l'adaptation des constructions aux contraintes et caractéristiques locales, notamment liées aux risques naturels ;
 - des améliorations de la performance énergétique et de l'accessibilité, ainsi que de la qualité du bâti ;
 - pour les bâtiments publics, des adaptations aux besoins, compte tenu notamment de la croissance de la population.

Ces reconstructions ou réfections seront en outre possibles **même dans le cas où le plan local d'urbanisme (PLU(i)) ou document en tenant lieu exclut une telle possibilité de reconstruction à l'identique**, si les règles d'urbanisme en vigueur s'y opposent [les PLU(i) ont en effet la possibilité de préciser que l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme n'est pas applicable sur tout ou partie du territoire qu'ils couvrent)].

B. ... qui demeure néanmoins très encadré

Les dérogations prévues par l'article 6 **ne pourront s'appliquer qu'aux bâtiments régulièrement édifiés**, ce qui exclut les quelque 40 % d'habitat informel à Mayotte. 70 % des bâtiments « en dur », à Mayotte, seraient également irréguliers au regard de la réglementation de l'urbanisme.

En outre, elles **ne s'appliqueront pas si les travaux envisagés sont assortis d'une modification de la destination ou de la sous-destination** du bâtiment de la construction concernée.

Demeurent également opposables à la demande **les règles relatives aux risques naturels, technologies ou miniers**. L'autorisation **peut également être assortie** par l'autorité compétente **de prescriptions pour des motifs de sécurité et de salubrité publique**, comme dans le droit commun.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

A. Des précisions relatives aux objectifs d'intérêt général pouvant justifier des modifications de gabarit

En commission, les députés ont **précisé**, par l'adoption d'un amendement de la rapporteure, **les objectifs d'intérêt général pouvant**

justifier une modification du gabarit de plus de 5 %, à savoir l'amélioration de la **performance énergétique**, de l'**accessibilité** ou de la **sécurité**, ainsi que l'exercice d'une mission de service public, notion qui a été réaffirmée par l'adoption en séance de deux amendements présentés par plusieurs députés de la Droite Républicaine.

B. Des prescriptions en matière de sécurité et de prévention des risques réaffirmées

Par l'adoption d'un amendement de la présidente de la commission des affaires économiques (La France insoumise – Nouveau Front populaire), ils ont également **précisé que la reconstruction ou la réfection à l'identique ne pourrait se faire que dans le respect du plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN)**, disposition **redondante** avec le III de l'article qui précise que ce droit à la reconstruction ou à la réfection à l'identique élargi s'exerce dans les limites des règles applicables en matière de risques naturels, technologiques ou miniers. L'adoption de ce même amendement a également, **de manière apparemment incidente**, quasiment vidé de sa substance l'article, *via* la **suppression de la possibilité** pour les reconstructions ou réfections visées **de déroger aux règles d'urbanisme applicables**.

En séance, les députés ont, par l'adoption de deux amendements de La France insoumise – Nouveau Front populaire :

- **indiqué que le droit à la reconstruction s'exerçait sous réserve des prescriptions en matière d'accessibilité** dont l'autorité compétente pouvait assortir le permis de construire ;
- **précisé qu'aucune autorisation d'urbanisme ne pouvait être accordée si le projet portait atteinte à la salubrité et à la sécurité publique**, sans qu'il soit possible de l'assortir de prescriptions permettant de lever ces atteintes.

IV. La position de la commission – Mieux adapter le dispositif aux réalités du territoire mahorais

A. Préciser et encadrer le dispositif

La commission a tout d'abord **rétabli**, par l'adoption de l'**amendement COM-42 du rapporteur**, la **possibilité**, pour les reconstructions ou réfections concernées, **de déroger aux règles d'urbanisme de fond**, qui avait été supprimée, apparemment de manière incidente, à l'Assemblée nationale, vidant l'article de sa substance. **Dans sa rédaction issue des travaux de l'Assemblée nationale, l'article ne permettait en effet que de procéder à une reconstruction à l'identique même si le plan local d'urbanisme excluait explicitement cette possibilité**, sur tout ou partie du territoire qu'il couvre.

En cohérence avec les modifications introduites à l'article 5, la commission a également, par l'adoption d'un **amendement COM-41 du**

rapporteur, substitué le terme « modifications » au terme « améliorations », afin tenir compte des dérogations prévues à l'article 4 du projet de loi (cf. ci-dessus, article 5).

Pour la même raison, **l'amendement COM-43 du rapporteur**, adopté par la commission, **supprime la mention, parmi les objectifs d'intérêt général pouvant justifier une modification du gabarit supérieure à 5 %, de l'amélioration de la performance énergétique et de l'accessibilité.** Sans que ces objectifs soient jugés illégitimes, **leur mention à cet article pourrait laisser penser qu'une reconstruction ou une réfection qui conduirait à une détérioration des performances dans ces domaines ne pourrait pas bénéficier de la tolérance bonifiée en matière de modification du gabarit,** alors même que les dispositions de l'ordonnance prévue à l'article 4 devraient dans certains cas alléger les règles dans ces domaines, en vue d'accélérer la reconstruction.

Par l'adoption du **même amendement COM-43 du rapporteur**, la commission a **fixé un plafond de 20 % de la modification de gabarit admise à l'occasion des reconstructions et réfections visées à cet article.** Pour rappel, l'article 6 ne concerne que les constructions qui dérogent aux règles d'urbanisme en vigueur ; pour celles qui sont conformes aux règles d'urbanisme en vigueur, une modification du gabarit de plus de 20 % sera naturellement possible, dans la limite de ces règles. La commission a également réintroduit la précision, qui figurait dans le texte initial, selon laquelle **la modification de gabarit** devrait se faire uniquement à **due proportion des objectifs d'intérêt général poursuivis.**

B. Adapter la dérogation pour répondre aux besoins d'un territoire marqué par de fortes singularités en matière d'urbanisme et de construction

1) Ouvrir le droit à la reconstruction à certains bâtiments irréguliers pour tenir compte de la réalité locale

Ainsi qu'indiqué ci-dessus, même en excluant l'habitat informel, **la grande majorité (environ deux tiers) des bâtiments, à Mayotte, sont construits sans autorisation d'urbanisme.** Les bâtiments ayant fait l'objet d'une autorisation d'urbanisme ne peuvent en outre souvent pas être considérés comme réguliers au sens du code de l'urbanisme, dans la mesure où **les travaux effectués excèdent ou sont différents de ceux pour lesquels l'autorisation a été octroyée.**

Compte tenu de ces éléments, il est estimé que **seulement 15 à 20 % des bâtiments à Mayotte**, au maximum, pourraient bénéficier de l'extension du droit à la reconstruction à l'identique prévue à l'article 6. La situation de détresse dans laquelle se trouvent de nombreux habitants de Mayotte et l'ampleur des désordres en matière d'urbanisme observés sur le territoire justifient, pour la commission, de **déroger de manière ponctuelle à la**

condition de régularité nécessaire, dans le droit commun¹, pour ouvrir le droit à la reconstruction à l'identique.

Dans cette optique, le rapporteur a proposé, dans son **amendement COM-42**, de **permettre à titre exceptionnel de faire bénéficier des dispositions de l'article 6 les bâtiments construits à Mayotte antérieurement au 1^{er} janvier 2013, même sans permis de construire**. Cette disposition s'inspire de celle qui avait été appliquée à Saint-Barthélemy après le passage du cyclone Irma, où le droit à la reconstruction à l'identique avait été reconnu à tous les bâtiments antérieurs à 1984, date avant laquelle les permis de construire étaient très peu employés². Elle **n'emporte pas régularisation définitive des bâtiments concernés**, mais assure simplement que **l'irrégularité de la construction initiale ne pourra être opposée au demandeur, s'il souhaite refaire ou reconstruire à l'identique**.

La date du 1^{er} juin 2013, **date d'entrée en vigueur à Mayotte**, après la départementalisation, **du code de l'urbanisme**³, ne correspond pas à la date de création du permis de construire à Mayotte : **certaines dispositions d'urbanisme ad hoc y étaient déjà applicables, antérieurement à la départementalisation, notamment la nécessité d'obtenir une autorisation d'urbanisme** préalablement à toute construction. Néanmoins, cette date :

- permet d'**enjambrer les délais de prescription légaux** autorisant :
 - la démolition d'une construction irrégulière au titre de la réglementation de l'urbanisme : le délai de prescription légale est en effet de 6 ans à compter de la date d'achèvement des travaux⁴ et le délai maximal de prescription civile de 10 ans (lorsque le recours est effectué par la commune)⁵ ;
 - **le refus par l'autorité administrative d'une autorisation d'urbanisme au motif de l'irrégularité de la construction initiale** : la prescription administrative est de 10 ans lorsqu'une construction a été édifée irrégulièrement au regard du droit de l'urbanisme. Passé ce délai, l'irrégularité de la construction initiale ne peut plus être un motif de refus de permis de construire ou d'opposition à déclaration préalable⁶.

Cette dernière disposition **ne s'applique cependant pas aux constructions réalisées sans aucun permis de construire**,

¹ Art. L. 111-15 du code de l'urbanisme.

² Délibération 2017-079 CT du conseil territorial de la collectivité de Saint-Barthélemy, 11 décembre 2017.

³ Article 14 du décret n° 2012-1529 du 28 décembre 2012 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'urbanisme.

⁴ Art. 8 du code de procédure pénale.

⁵ Art. L. 480-14 du code de l'urbanisme.

⁶ Art. L. 421-9 du code de l'urbanisme.

alors que ce dernier était requis¹. Dès lors, de telles constructions, lorsqu'elles sont achevées depuis plus de dix ans, peuvent se voir opposer un permis de construire sur la base de l'irrégularité de la construction initiale, sans toutefois plus pouvoir être détruites au motif de leur irrégularité. Ce sont ces bâtiments construits sans aucune autorisation qui sont ainsi particulièrement visés par l'extension ponctuelle du droit à la reconstruction à l'identique ;

- présente l'avantage de la **lisibilité pour les demandeurs**.

Pour rappel, conformément aux dispositions du III de l'article, qui est conservé, le droit à la reconstruction et à la réfection à l'identique ouvert par cet article, s'exerce « *dans les limites des règles applicables en matière de risques naturels, technologiques ou miniers* ». Pour cette raison, le même amendement COM-42 du rapporteur supprime au I la mention des plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPRN), qui est redondante.

Enfin, considérant que le droit à la reconstruction à l'identique ne devrait pas permettre de faire perdurer des situations de logement indigne ou indécent, le même amendement précise que **les bâtiments frappés par un arrêté au titre de la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, ne pourront bénéficier du droit à la reconstruction à l'identique ou quasi à l'identique que si les travaux entrepris ont pour effet de faire sortir les logements concernés de la situation d'insécurité ou d'insalubrité**. Les habitats informels sont déjà exclus du champ de la dérogation, du fait de leur mention à l'article 5, article « chapeau » du chapitre III portant dérogation aux règles d'urbanisme.

2) Soutenir la création de logements à l'occasion des reconstructions d'urgence

Le territoire mahorais est structurellement marqué par une **forte tension sur le logement, du fait de la très forte pression démographique, notamment en raison d'importants flux d'immigration** (augmentation de la population de 44 % entre 2014 et 2024²), et d'un taux de pauvreté significativement supérieur à la moyenne nationale (84 % de la population sous le seuil de pauvreté). En 2022, **près d'un tiers du parc de logements était constitué d'habitations de fortune** (plus de 22 000 logements)³.

Pour cette raison, le rapporteur estime que, dans l'attente de mesures structurelles inscrites dans la loi de programmation pour Mayotte qui devrait être présentée par le Gouvernement dans les prochaines semaines, il convient de **saisir toutes les occasions de créer davantage de logements, dès les travaux de reconstruction d'urgence**. C'est pourquoi son amendement

¹ 5° de l'art. L. 421-9 du code de l'urbanisme.

² Chiffres fournis par le conseil départemental de Mayotte.

³ Données fournies par la DHUP.

COM-43 susmentionné, adopté par la commission, propose d'**inscrire la création de logements au nombre des objectifs d'intérêt général justifiant une modification de plus de 5 % du gabarit initial du bâtiment**. Il a en effet été porté à la connaissance du rapporteur que la tradition mahoraise voulait que **la maison familiale soit transmise aux filles du vivant de leurs parents, contraignant ces derniers à trouver un nouveau logement**. Leurs revenus très modestes – y compris les pensions de retraite moins élevées qu'en métropole – peuvent faire obstacle à trouver un logement décent. Permettre une augmentation du gabarit de la construction initiale jusqu'à 20 % permettrait dans certains cas de remédier à cette situation, en créant à cet effet une petite annexe à la maison principale.

Enfin, l'**amendement COM-44** du rapporteur, adopté par la commission, ouvre la possibilité d'effectuer, à l'occasion de la reconstruction à l'identique ou avec modifications mineures, un **changement de destination du bâtiment, uniquement en vue de la création de logements**, alors que le texte initial et le texte issu de l'Assemblée nationale excluaient tout changement de destination. Ce changement de destination ne sera néanmoins possible que **dans le respect de la réglementation relative aux risques**, ainsi qu'en dispose le III de l'article. En outre, l'amendement prévoit qu'il sera **limité aux zones du plan local d'urbanisme (PLU) où la destination « habitation » est autorisée**. En effet, autant il est nécessaire, compte tenu de la situation particulière de l'urbanisme à Mayotte, de ne pas interdire les reconstructions à l'identique de bâtiments hors des zones des PLU prévues à cet effet, autant **ce dispositif dérogatoire ne doit pas permettre d'aggraver la situation en créant des logements supplémentaires là où leur présence n'est pas souhaitée**, sans que l'autorité compétente en matière d'urbanisme puisse s'y opposer.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6 bis A

Réduction des délais de présentation des observations sur les projets de mise en œuvre de servitudes relatives aux équipements et réseaux de télécommunication

Cet article additionnel est issu de l'adoption en séance publique d'un amendement de deux députés du groupe Droite républicaine. Il vise à réduire le délai minimal laissé aux propriétaires ou, en cas de copropriété, au syndicat les représentant, pour présenter leurs observations sur les projets de mise en servitude institués pour installer, exploiter et entretenir les équipements et réseaux de télécommunication.

La commission a précisé le point de départ du délai à compter duquel ces derniers peuvent présenter leurs observations.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale - Une mesure complémentaire de simplification visant à accélérer la reconstruction des réseaux de téléphonie mobile

Conformément aux dispositions des articles L. 45-5 et L. 48 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), les exploitants de réseaux ouverts au public peuvent bénéficier, en complément d'un droit de passage sur le domaine public routier, de **servitudes sur les propriétés privées, lorsque ces dernières sont instituées en vue de permettre l'installation, l'exploitation et l'entretien des équipements des réseaux à très haut débit fixes et mobiles et de leurs abords**, pour permettre des opérations telles que le débroussaillage, la coupe d'herbe, l'élagage et l'abattage.

Lors de l'examen du projet de loi en séance publique à l'Assemblée nationale, un amendement des députés du groupe Droite républicaine Mme Virginie Duby-Muller et M. Fabrice Brun a été adopté. Il permet de **réduire de deux à un mois le délai minimal laissé aux propriétaires privés pour présenter leurs observations sur les projets de mise en servitude les concernant**.

L'adoption d'un sous-amendement du Gouvernement a permis de préciser que ces observations sont présentées, en cas de copropriété, par le syndicat des copropriétaires représenté par le syndic, de préciser que la servitude porte sur les propriétés privées et non sur les terrains privés afin de mettre la disposition en adéquation avec les dispositions pertinentes du CPCE et de clarifier ainsi le fait que ces servitudes peuvent grever tant des bâtiments que les sols ou les sous-sols des propriétés bâties ou non bâties. Sont également supprimées les références réglementaires figurant dans l'amendement initialement déposé.

II. La position de la commission - Une mesure de simplification justifiée par l'urgence de la situation

La commission considère qu'il s'agit d'une mesure de simplification justifiée et complémentaire des dispositions prévues à l'article 6 *bis* du projet de loi relatif à l'octroi des permissions d'occupation du domaine public routier par les opérateurs de télécommunication.

Elle a adopté un unique amendement COM-21 rect. de Mme Salma Ramia et du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) précisant le moment à partir duquel les observations des propriétaires ou copropriétaires peuvent être formulées.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6 bis B
Dérogations temporaires à la loi Littoral

Cet article additionnel est issu de l'adoption en séance publique de trois amendements identiques soutenus par le Gouvernement.

La commission a adopté deux amendements apportant des précisions rédactionnelles et autorisant l'implantation à Mayotte d'installations radioélectriques en discontinuité des agglomérations et villages existants, lorsque cela est justifié par un besoin de couvrir la population en services de téléphonie mobile.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale - Une mise en œuvre du plan « Mayotte debout » pour faciliter le développement des réseaux de télécommunications

A. Une volonté du « bloc central » de mettre en œuvre l'une des propositions du plan « Mayotte debout »

Lors de la **présentation du plan « Mayotte debout »** par le Premier ministre le lundi 30 décembre 2024, il a été annoncé la mise en œuvre d'un volet relatif à la reconstruction et à l'amélioration des réseaux de télécommunications. Pour cela, il est indiqué¹ que deux difficultés prioritaires doivent être résolues : **une dérogation à la loi Littoral² pour permettre l'implantation des pylônes nécessaires** et la libération des fréquences indispensables à ces infrastructures.

Lors de l'examen du projet de loi en séance publique, à l'Assemblée nationale, un amendement des députés MM. Stéphane Travert et Éric Bothorel, identique à celui de Mme Louise Morel et de plusieurs de ses collègues du groupe Mouvement démocrate ainsi qu'à celui de Mme Marie Lebec et de plusieurs de ses collègues du groupe Ensemble pour la République, a été adopté. Ces amendements permettent **une dérogation temporaire, jusqu'au 31 décembre 2026, au principe d'urbanisation en continuité du bâti introduit par la loi Littoral et aujourd'hui codifiée à l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme**. En application de cet article, « *l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ».

Diverses dérogations à ce principe d'urbanisation en continuité dans la bande littorale sont cependant déjà prévues pour les outre-mer dans le code de l'urbanisme : c'est le cas par exemple, sous conditions, et lorsque leur

¹ <https://www.info.gouv.fr/actualite/le-plan-mayotte-debout>

² Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

implantation est incompatible avec le voisinage de zones habitées, pour les éoliennes¹ ou pour les infrastructures de stockage ou traitement des déchets, de production d'eau potable et d'assainissement des eaux usées².

Le Conseil d'État a considéré que cette disposition était applicable aux antennes-relais : « le législateur a entendu ne permettre l'extension de l'urbanisation dans les communes littorales qu'en continuité avec les agglomérations et villages existants et a limitativement énuméré les constructions, travaux, installations ou ouvrages pouvant néanmoins y être implantés sans respecter cette règle de continuité. L'implantation d'une infrastructure de téléphonie mobile comprenant une antenne-relais et ses systèmes d'accroche ainsi que, le cas échéant, les locaux ou installations techniques nécessaires à son fonctionnement n'est pas mentionnée au nombre de ces constructions. Par suite, elle doit être regardée comme constituant une extension de l'urbanisation soumise au principe de continuité avec les agglomérations et villages existants »³.

Par conséquent, **une dérogation à la loi Littoral s'avère nécessaire pour le développement des réseaux et infrastructures de téléphonie mobile, d'autant plus que les 17 communes du département de Mayotte y sont soumises.**

B. Une dérogation temporaire à la loi Littoral assortie de plusieurs conditions cumulatives

Les trois amendements identiques adoptés en séance publique fixent les **conditions cumulatives** suivantes pour déroger au principe de continuité du bâti :

- **une localisation à la distance la plus éloignée possible de la limite haute du rivage**, en tenant compte des difficultés techniques et de la configuration géographique des lieux, et en tout état de cause **au-delà des espaces proches du rivage et d'une bande de cent mètres de la limite haute du rivage** ;
- la démonstration que la localisation des installations répond à une **nécessité technique** dûment justifiée ;
- la démonstration que ces installations **ne sont pas de nature à porter une atteinte significative à l'environnement et aux paysages**, au regard de la topographie du secteur et des infrastructures de raccordement.

En complément, il est également indiqué que ces installations « doivent être ouvertes à la mutualisation » afin de limiter le nombre de constructions nouvelles dans un souci de préservation des paysages.

¹ Article L 121-39 du code de l'urbanisme.

² Article L. 121-39-1 du code de l'urbanisme.

³ Conseil d'État, décision n° 449 840, 11 juin 2021.

II. La position de la commission - Une dérogation justifiée dans la mesure où elle est seulement temporaire et précisément encadrée

A. Le Sénat s'est déjà exprimé en faveur d'une dérogation expérimentale, ciblée et encadrée à la loi Littoral pour faciliter l'installation des réseaux de téléphonie mobile

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de simplification de la vie économique (PJJ Simplification), **le Sénat a déjà voté en faveur d'une dérogation temporaire à la loi Littoral** pour faciliter l'installation des réseaux de téléphonie mobile en zones littorales. Toutefois, cette dérogation est très encadrée puisqu'elle **n'est permise qu'à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2028 et seulement au sein des communes volontaires** dont tout ou partie du territoire est situé **dans une zone identifiée dans le cadre du *New Deal Mobile***.

B. Des ajustements nécessaires pour préciser l'étendue de la dérogation

La commission des affaires économiques a adopté cet article avec les ajustements suivants :

- l'**amendement COM-49** du rapporteur **précise que ce sont les installations radioélectriques implantées à Mayotte** qui peuvent déroger au principe de continuité du bâti introduit par la loi Littoral ;
- l'**amendement COM-14 rect.** de M. Patrick Chaize et Mme Sylviane Noël **autorise la localisation d'installations radioélectriques** bâties à Mayotte en discontinuité des villages et agglomérations existants **s'il existe un besoin de couverture de la population en téléphonie mobile**. Cet amendement réécrit également les dispositions relatives au recours à la mutualisation des sites et des infrastructures par les opérateurs de télécommunications afin de réemployer les terminologies existantes.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6 bis
**Simplification de procédures pour la reconstruction
des réseaux de téléphonie mobile**

Cet article additionnel est issu de l'adoption en commission d'un amendement du Gouvernement. Il vise à simplifier, pendant une durée de deux ans à compter de la promulgation de la loi, trois procédures d'information préalable et d'obtention d'autorisation, afin d'accélérer la reconstruction des réseaux de téléphonie mobile à Mayotte.

La commission a adopté un amendement du rapporteur visant à maintenir la possibilité laissée aux élus mahorais de retirer, dans un délai de trois mois, les décisions illégales d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes-relais.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale - Simplifier les procédures pour la reconstruction des réseaux de téléphonie mobile

A. La suspension temporaire des principales obligations d'information des élus locaux par les opérateurs de télécommunications

Pendant deux ans à compter de la promulgation de la loi, il est proposé de suspendre, pour les reconstructions ou les réfections à l'identique des installations radioélectriques endommagées par le cyclone **Chido**, les deux principales obligations d'information des exécutifs locaux qui incombent aux opérateurs de télécommunications en vertu du premier alinéa du B du II de l'article L. 34-4-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE). En effet, il est considéré que, pour les antennes-relais déjà existantes, de telles obligations ont été satisfaites précédemment.

D'une part, il est proposé de **suspendre l'obligation des opérateurs d'informer par écrit le maire ou le président de l'intercommunalité dès la phase de recherche d'un site radioélectrique** dont l'exploitation nécessite l'accord de l'Agence nationale des fréquences (ANFR).

D'autre part, il est proposé de **suspendre l'obligation des opérateurs de transmettre au maire ou au président de l'intercommunalité un dossier d'information (DIM) un mois avant** le dépôt de leur demande d'autorisation d'urbanisme ou leur déclaration préalable.

Ces deux obligations d'information ont été introduites par la loi du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques, dite « **loi Abeille** », et sont régulièrement dénoncées par les opérateurs de télécommunications et leurs organisations représentatives comme source de complexité et d'allongement des délais d'implantation d'antennes-relais.

B. La réduction temporaire des délais d'obtention des permissions de voirie octroyées sur le domaine public routier

Pendant deux ans à compter de la promulgation de la présente loi et par dérogation au septième alinéa de l'article L. 47 du CPCE, il est également proposé de réduire de deux mois à quinze jours le délai d'obtention des permissions de voirie octroyées sur le domaine public routier lorsqu'il est nécessaire de faciliter l'accès aux installations de communications électroniques implantées à titre temporaire ou d'assurer la continuité du fonctionnement des services et des réseaux de communications électroniques.

Selon la nature du domaine public occupé, les demandes de permissions de voirie peuvent être formulées auprès des services compétents de la préfecture, du conseil départemental ou de la mairie de la commune concernée qui disposent, par principe, d'un délai de deux mois pour y donner suite. Les permissions de voirie délivrées permettent ainsi aux opérateurs de télécommunications, en tant qu'occupants du domaine public routier, d'exercer leur droit de passage en contrepartie de l'acquittement d'une redevance pour occupation du domaine public.

En séance publique, un amendement rédactionnel de la rapporteure a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement permettant de clarifier la dérogation apportée à l'article L. 47 du CPCE et de bien préciser que le droit en vigueur subordonne à la délivrance d'une permission de voirie l'occupation du domaine public routier par des exploitants de réseaux ouverts au public.

C. La suspension temporaire de la faculté laissée aux élus locaux de retirer leurs décisions d'urbanisme favorables à l'installation d'antennes-relais

Pendant deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, il est proposé de suspendre la possibilité laissée aux autorités compétentes en matière d'autorisation d'urbanisme de retirer ces dernières - qu'il s'agisse d'une décision de non-opposition à une déclaration préalable ou d'un permis de construire - autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes-relais, par dérogation à l'article L. 424-4 du code de l'urbanisme, qui leur accorde normalement un délai de trois mois pour retirer les décisions illégales.

À titre de comparaison, une telle disposition a déjà été en vigueur, à titre expérimental, pendant quatre ans. En effet, conformément à l'article 222 de la loi « Élan »¹, cette disposition a été expérimentée jusqu'au 31 décembre 2022 afin d'accélérer la couverture mobile du territoire. Alors qu'un bilan de cette expérimentation devait être réalisé au plus tard le 30 juin 2022, il n'a toujours pas été publié à ce jour. Ce bilan devait

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

permettre d'étudier si ce nouveau cadre juridique n'avait pas d'effets pervers, en particulier en ce qu'en rendant impossibles les recours gracieux auprès de l'administration - qui ne peut plus retirer sa décision, même illégale -, il favoriserait la multiplication des recours contentieux devant les juridictions administratives. Par conséquent, depuis le 1^{er} janvier 2023, c'est à nouveau le droit commun qui s'applique, conformément aux dispositions de l'article L. 424-4 du code de l'urbanisme.

II. La position de la commission - Rendre aux élus la possibilité de retirer les autorisations illégales

A. Des simplifications procédurales temporaires justifiées par l'urgence de la reconstruction des réseaux de téléphonie mobile à Mayotte

La commission des affaires économiques a adopté sans modification les dispositions de l'article 6 *bis* (I et II de l'article) visant à déroger temporairement aux procédures d'information préalable des élus locaux et à réduire les délais d'obtention des permissions d'occupation du domaine public routier, considérant que de telles dispositions poursuivent un objectif légitime de simplification.

B. Une suppression précipitée du pouvoir des élus locaux de retirer les décisions illégales d'urbanisme favorables à l'installation d'antennes-relais

La commission des affaires économiques rappelle que, dans le cadre de l'examen au Sénat de l'article 17 du projet de loi visant à simplifier la vie économique dit « PJJ Simplification », le Gouvernement avait déjà souhaité généraliser l'expérimentation permise par l'article 222 de la loi Élan. Toutefois, la commission spéciale du Sénat a supprimé cette disposition, principalement faute de bilan d'expérimentation effectué par le Gouvernement, d'autant plus qu'il s'agit de supprimer de façon pérenne une prérogative dont bénéficient les élus locaux. La commission spéciale avait alors regretté le caractère incomplet de l'étude d'impact qui, comme le Conseil d'État le notait dans son avis, ne précise pas le nombre de retraits susceptibles d'être empêchés par cette mesure. En outre, la commission spéciale avait également exprimé ses doutes quant à la portée du dispositif introduit par la loi Élan au regard des éléments qui avaient été communiqués aux rapporteurs : depuis le 1^{er} janvier 2023, seuls 3 % des décisions de non-opposition ou d'autorisation concernant des antennes-relais auraient fait l'objet d'un retrait.

Dans la continuité de la position précédemment exprimée par le Sénat, la commission des affaires économiques a adopté l'amendement COM-51 du rapporteur visant à **supprimer les dispositions suspendant pendant deux ans la faculté laissée aux élus locaux de retirer leurs décisions d'urbanisme favorables à l'installation d'antennes-relais lorsque de telles**

décisions sont illégales. Prenant acte du sentiment de dépossession de leurs prérogatives des élus mahorais et du fait qu'une antenne-relais illégalement installée a vocation à l'être au-delà de la période de deux ans prévue par ce projet de loi, la commission a par conséquent supprimé le III de l'article 6 *bis*.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 6 ter

**Simplification des procédures pour la reconstruction
des ouvrages des réseaux publics de distribution
ou de transport d'électricité, dont ceux situés sur la voie publique**

Introduit à l'Assemblée nationale, cet article additionnel vise à simplifier les procédures applicables à la reconstruction des ouvrages des réseaux publics de distribution ou de transport d'électricité, dont ceux situés sur la voie publique.

Si l'objectif de simplification normative poursuivi par cet article est légitime, l'article supprimerait l'attribution au cas par cas de la déclaration d'utilité publique (DUP). Or cette DUP est protectrice pour les propriétaires, alors que ces travaux autorisent des servitudes et induisent des indemnités. De plus, l'article supprimerait la consultation des maires, aux stades de l'autorisation et de l'exécution des travaux, et réduirait leur délai d'opposition aux travaux situés sur la voie publique de 2 mois à 5 jours.

Dans ce contexte, la commission a adopté un amendement (COM-67), présenté par le rapporteur, visant à ajuster les souplesses administratives proposées par l'article.

D'une part, l'amendement prévoit que la DUP puisse être appréciée au cas par cas par l'autorité administrative, dans un souci de préservation des droits des propriétaires et des compétences des maires.

D'autre part, il permet d'accélérer les consultations requises dans ce cadre, en prévoyant :

- la possibilité de remplacer l'enquête publique ou la consultation publique, prévues pour la DUP, par une consultation électronique ;
- l'abaissement, de 2 mois à 10 jours, du délai permettant au maire ou au représentant de l'État de s'opposer aux travaux sur la voie publique ;
- l'abaissement, de 1 mois à 10 jours, du délai permettant au maire ou au gestionnaire du domaine public de donner son avis sur l'exécution des travaux.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle – Des travaux de raccordement aux réseaux publics de distribution et de transport d'électricité encadrés par le code de l'énergie et le code de la voirie routière

A. Le code de l'énergie fixe les procédures nécessaires aux travaux des ouvrages de distribution et de transport d'électricité

L'article L. 323-3 du code de l'énergie dispose que les travaux nécessaires à l'établissement et à l'entretien des ouvrages de la concession de transport ou de distribution d'électricité peuvent être, sur demande du

concedant ou du concessionnaire, **déclarés d'utilité publique** par l'autorité administrative.

Cette déclaration d'utilité publique (DUP) est précédée d'une étude d'impact et d'une enquête publique ou d'une consultation du public. Organisée par les maires des communes traversées, pendant une durée d'au moins 15 jours, cette consultation doit évaluer les atteintes pouvant être portées par le projet à la propriété privée. Annoncée par voie de publication et par affichage en mairie, elle porte sur le dossier de déclaration, repose sur un registre mis à la disposition du public et fait l'objet d'une synthèse adressée par le maître d'ouvrage au service instructeur.

La DUP **peut conduire à une expropriation** selon les dispositions prévues par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Elle **investit le concessionnaire, pour l'exécution des travaux déclarés d'utilité publique, des droits que les lois et les règlements confèrent à l'administration en matière de travaux publics** (article L. 323-4 du même code), notamment celui **d'établir des servitudes d'ancrage, d'appui, de passage, d'abattage d'arbres et d'occupation temporaire** (articles L. 323-4 et L. 323-5 du même code).

Ces servitudes n'entraînent aucune dépossession et ne font pas obstacle au droit du propriétaire de bâtir, de clore, de démolir, de réparer ou de surélever (article L. 323-6 du même code).

En cas de préjudice direct, matériel et certain, elles ouvrent droit à une indemnité fixée par accord amiable ou par le juge judiciaire, les actions en indemnité étant prescrites au-delà de deux ans (articles L. 323-7 et L. 323-8 du même code).

Quant à **l'exécution des travaux d'utilité publique**, celle-ci est **précédée d'une notification et d'un affichage** et ne peut intervenir qu'après **approbation du projet de détail des tracés par l'autorité administrative**. Un décret en Conseil d'État doit notamment déterminer les formes de l'instruction des projets de construction des ouvrages de transport et de distribution d'électricité (article L. 323-11 du même code).

Parmi les dispositions réglementaires ainsi fixées, **à l'exception des lignes aériennes supérieures à 50 kilovolts (kV), la consultation des maires et des gestionnaires des domaines publics sur le territoire ou l'emprise desquels les ouvrages doivent être implantés¹ est requise.** À cette fin, le maître d'ouvrage leur transmet un dossier. Leur avis est rendu dans un délai de 1 mois² et réputé favorable passé ce délai. Cependant, ces formalités ne sont pas requises pour certains travaux (travaux d'entretien, de réparation, de dépose et de remplacement à fonctionnalités et caractéristiques similaires, travaux de reconstruction ou de renforcement provisoire réalisés en cas d'urgence, travaux de branchement en basse tension). Ces formalités ne

¹ Ainsi que celle des gestionnaires des services publics concernés par le projet.

² Voir 21 jours dès lors que le niveau de tension n'excède pas 50 kV.

dispensent en outre pas de l'approbation du projet de détail des tracés (article R. 323-25 du même code).

Pour les lignes aériennes supérieures à 50 kV, la consultation des maires et des gestionnaires des domaines publics concernés est également requise. Dans ce cas, le dossier peut être accompagné d'une étude d'impact et le délai de consultation peut être porté à 2 mois¹. Cependant, ces formalités ne sont pas requises pour certains travaux (travaux d'entretien, de réparation, de dépose et de remplacement à fonctionnalités et caractéristiques similaires, travaux de reconstruction ou de renforcement provisoire réalisés en cas d'urgence). Tant l'approbation du projet de détail des tracés que celle du projet d'ouvrage sont requises (articles R. 323-26 et R. 323-27 du même code).

B. Le code de la voirie routière précise les procédures liées aux travaux sur la voie publique

L'article L. 115-1 du code de la voirie routière prévoit trois cas de figure pour les travaux affectant le sol ou le sous-sol des voies publiques à l'intérieur des agglomérations.

Dans le premier cas, le maire assure la coordination de ces travaux, sous réserve des pouvoirs du représentant de l'État pour les routes à grande circulation. Pour ce faire, il établit un calendrier des travaux, notifié aux services concernés et porté à la connaissance du public, des propriétaires, affectataires, utilisateurs, permissionnaires, concessionnaires ou occupants. Le refus d'inscription fait l'objet d'une décision motivée². Les travaux inscrits sont entrepris à la date ou au cours de la période prévue.

En l'absence de procédure de coordination³, le maire indique la date d'exécution des travaux en motivant les éventuels reports. En l'absence de décision, dans un délai de 2 mois, les travaux peuvent être exécutés. Le maire peut suspendre les travaux qui n'auraient pas fait l'objet de la procédure de coordination.

Enfin, en cas d'urgence avérée, les travaux peuvent être entrepris sans délai, le maire étant tenu informé, dans un délai de 24 heures. Cette même urgence⁴ permet au représentant de l'État d'autoriser l'exécution, à une date déterminée, des travaux ayant fait l'objet de la part du maire d'un refus d'inscription, d'un report ou d'une suspension.

¹ En cas de dépôt simultané d'une demande de DUP et d'une demande d'approbation du projet d'ouvrage.

² Sauf lorsque le revêtement de la voie, de la chaussée et des trottoirs n'a pas atteint trois ans d'âge.

³ C'est-à-dire en cas de travaux non prévisibles ou de calendrier non établi.

⁴ De même que l'intérêt général ou la nécessité publique.

II. Les modifications apportées à l'Assemblée nationale – La simplification des procédures prévues pour la reconstruction des ouvrages des réseaux publics de distribution ou de transport d'électricité, dont ceux situés sur la voie publique

Introduit par un amendement du député Philippe Naillet, sous-amendé par le Gouvernement, **l'article 6 ter vise à faciliter la reconstruction ou à la réfection, à l'identique ou avec des adaptations, des ouvrages des réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité.**

D'une part, il permet de déroger à l'article L. 323-3 du code de l'énergie qui requiert une DUP, une étude d'impact, une enquête publique ou une consultation publique. Cette dérogation ne concerne toutefois pas les adaptations nécessitant une expropriation du nouvel immeuble.

D'autre part, l'article 6 ter permet de déroger à l'article L. 115-1 du code de la voirie routière, en permettant que les travaux implantés sur la voie publique puissent être lancés dans un délai de 5 jours, sauf opposition du maire ou du représentant de l'État, et que les ouvrages de distribution d'électricité en basse tension dégradés ou détruits ne fassent l'objet ni d'une consultation, ni d'une approbation.

III. La position de la commission – Des souplesses administratives légitimes devant toutefois être ajustées, dans un souci de préservation des droits des propriétaires et des compétences des élus locaux

A. Le dispositif de simplification proposé est pertinent dans son principe

Le rapporteur se félicite que l'Assemblée nationale ait ainsi complété le projet de loi initial, qui ne comportait aucune disposition afférente au code de l'énergie ou au code de la voirie routière.

Mayotte constituant une zone non interconnectée au réseau dit métropolitain continental (ZNI), son **réseau électrique** présente de **fortes spécificités, qui doivent nécessairement être prises en compte.**

Au reste, par le passé, la commission des affaires économiques a accepté des procédures dérogatoires pour la construction d'ouvrages de raccordement aux réseaux de distribution ou de transport d'électricité. Dans la loi « Nouveau Nucléaire », du 22 juin 2023¹, elle a appliqué à ces ouvrages les souplesses proposées pour les réacteurs nucléaires, au titre du code de l'urbanisme, du code de l'environnement ou du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Dans la loi « Aper », du 10 mars 2023², elle a appliqué

¹ Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes (article 7).

² Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (articles 27 et 66).

à ces mêmes ouvrages des dérogations en matière de participation du public, d'évaluation environnementale ou de loi « Littoral ».

B. Pour autant, le dispositif de simplification proposé présente plusieurs effets de bord

Tout d'abord, il est préférable que la reconnaissance de l'utilité publique des travaux s'apprécie localement. Dans la loi « Nouveau Nucléaire » précitée, la commission n'a pas reconnu l'utilité publique des réacteurs nucléaires directement dans la loi, mais a permis son appréciation au cas par cas par le représentant de l'État. Le rapporteur estime qu'une même logique doit ici prévaloir. En effet, l'impact du dispositif envisagé ne serait pas neutre pour les propriétaires, car il autoriserait des servitudes et impliquerait des indemnités. Il y a donc lieu d'avancer avec prudence.

Dans un même souci de sécurité juridique, il est nécessaire de mieux cibler les articles auxquels il est proposé de déroger. En dérogeant totalement à l'article L. 323-3 du code de l'énergie et à l'article L. 115-1 du code de la voirie routière, le dispositif supprimerait des références utiles à l'application du code de l'expropriation ou à l'exécution de travaux sur la voie publique selon la procédure normale ou celle d'urgence. De plus, certaines dérogations au code de la voirie routière, figurant dans l'article 6 *ter*, sont en réalité des dérogations au code de l'énergie.

Il est également impératif que les compétences des maires soient respectées. Or le dispositif présenté exclurait leur consultation, aux stades de la DUP comme de l'exécution des travaux. En outre, il réduirait leur délai d'opposition aux travaux sur la voie publique, de 2 mois à 5 jours. Dans la loi « Aper » précitée, la commission a tenu à maintenir leur avis, en particulier s'agissant des dérogations à la loi « Littoral ». C'est une bonne pratique que le rapporteur souhaite aujourd'hui poursuivre.

Enfin, il est utile de mieux articuler le dispositif envisagé avec le droit existant ou proposé. Comme les autres articles, ce dispositif doit s'appliquer pour une durée de 2 ans à compter de la promulgation de la loi. Par ailleurs, les mentions manifestement réglementaires, dont les références aux modalités d'affichage des autorisations, ne peuvent être conservées.

C. Au total, un ajustement du dispositif de simplification proposé est nécessaire

Le rapporteur a proposé à la commission, qui l'a adopté, un amendement COM-67 :

- **d'une part, prévoyant que la DUP puisse être appréciée au cas par cas par l'autorité administrative**, dans un souci de préservation des droits des propriétaires et des attributions des maires ;

- d'autre part, permettant d'accélérer les consultations requises dans ce cadre, en prévoyant :

- la possibilité de remplacer l'enquête publique ou la consultation publique, prévues pour la DUP, par une consultation électronique ;
- l'abaissement, de 2 mois à 10 jours, du délai permettant au maire ou au représentant de l'État de s'opposer aux travaux sur la voie publique ;
- l'abaissement, de 1 mois à 10 jours, du délai permettant au maire ou au gestionnaire du domaine public de donner son avis sur l'exécution des travaux¹.

De la sorte, l'amendement permet un équilibre entre la nécessaire accélération de la reconstruction des réseaux électriques et la légitime préservation des compétences des élus communaux. Ainsi modifié, l'article présente une rédaction plus robuste que la rédaction initiale, exempte de risque de censure au titre des principes constitutionnels du droit de propriété, de la participation du public et de l'évaluation environnementale.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Ces avis n'étant pas requis lorsque ces travaux portent sur une reconstruction ou une réfection à l'identique ou en urgence ou sur un branchement en basse tension.

Article 6 quater (supprimé)

**Application des mesures dérogatoires d'accélération
en matière d'urbanisme au réseau public d'électricité de Mayotte**

Cet article additionnel, issu de l'adoption d'un amendement du groupe Socialistes et apparentés, vise à étendre explicitement à la reconstruction et à la réfection du réseau public d'électricité de Mayotte les mesures dérogatoires d'accélération en matière d'urbanisme prévues au chapitre III du projet de loi.

Considérant que cette disposition était entièrement satisfaite par la rédaction de l'article 5, qui précise le champ d'application de ces mesures dérogatoires, la commission a supprimé cet article.

I. le dispositif adopté par l'Assemblée nationale - Accélérer les procédures d'urbanisme en vue de la remise en état du réseau public d'électricité à Mayotte

L'article, issu de l'adoption d'un amendement du groupe Socialistes et apparentés, étend aux « *installations dégradées ou détruites du réseau public d'électricité de Mayotte* » l'ensemble des mesures d'accélération des procédures d'urbanisme prévues au chapitre III (articles 5 à 9) du projet de loi (cf. ci-dessus et ci-dessous).

II. La position de la commission - Un article superflu à la rédaction ambiguë

L'article 5 du projet de loi rend applicable les dérogations prévues aux articles 6, 7, 8 et 9 à l'ensemble des reconstructions ou réfections, à l'identique ou avec des adaptations ou améliorations, des constructions, des aménagements et des installations dégradés ou détruits à Mayotte en raison du cyclone Chido.

Les installations du réseau public d'électricité de Mayotte sont donc bien incluses dans ce champ. Les dispositions de cet article additionnel sont donc satisfaites. Il convient donc de supprimer cet article, d'autant que d'autres articles additionnels visant spécifiquement le réseau public d'électricité ainsi que les infrastructures de télécommunications ont été créés au sein du chapitre III : conserver cet article, qui vise uniquement le réseau public d'électricité, risquerait de créer un doute sur l'applicabilité des mesures dérogatoires en matière d'urbanisme aux infrastructures de télécommunications.

Par adoption de l'amendement COM-66 du rapporteur, la commission a supprimé l'article.

Article 7

Accélération de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour les reconstructions ou réparations à l'identique ou quasi à l'identique

Cet article vise à réduire les délais d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme pour les reconstructions ou réparations à l'identique ou quasi à l'identique des constructions détruites ou endommagées lors du passage du cyclone Chido à Mayotte en adaptant les règles de publicité et les délais d'instruction, notamment en aménageant les procédures de demandes d'avis dont le recueil est nécessaire au titre de législations connexes à celle de l'urbanisme.

Afin de diminuer l'engorgement des services instructeurs des demandes d'autorisation d'urbanisme à Mayotte, déjà structurellement sous-dimensionnés, la commission a prévu que pour les reconstructions et réfections strictement à l'identique, une simple déclaration en mairie serait nécessaire, à l'exclusion de toute autre formalité au titre du code de l'urbanisme.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Les procédures de délivrance des autorisations d'urbanisme de droit commun induisent des délais d'examen peu compatibles avec l'urgence de la reconstruction à Mayotte

A. Les délais de délivrance des autorisations d'urbanisme peuvent différer le début des travaux de plusieurs mois à compter du dépôt de la demande

1) Les délais de délivrance des autorisations d'urbanisme simples vont d'un à trois mois

Aux termes de l'article L. 421-1 du code de l'urbanisme, la délivrance d'un permis de construire ou une décision de non opposition à une déclaration préalable sont nécessaires avant l'engagement de tous travaux. Le permis de construire, d'aménager ou de démolir devient en effet exécutoire uniquement à compter de sa notification au demandeur et de sa transmission au préfet pour contrôle de légalité¹, le permis tacite et la décision de non opposition à une déclaration préalable devenant exécutoires à l'expiration des délais détaillés ci-dessous².

¹ Art. L. 424-7 CU.

² Art. L. 424-8 CU.

Le délai d'instruction de droit commun des demandes d'autorisation d'urbanisme et des déclarations préalables est de :

- **un mois pour les déclarations préalables ;**
- **deux mois pour les demandes de permis de démolir et pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle ;**
- **trois mois pour les autres demandes de permis de construire, ainsi que pour les demandes de permis d'aménager¹.**

Le délai d'instruction d'une demande d'autorisation d'urbanisme ou d'une déclaration préalable court généralement à compter de la réception en mairie du dossier complet du demandeur². L'autorité compétente en matière de délivrance des autorisations d'urbanisme dispose d'un mois pour notifier au demandeur que son dossier est, le cas échéant, incomplet³.

2) Ces délais d'instruction peuvent être allongés de plusieurs mois, notamment lorsque sont requis des avis ou autorisations complémentaires au titre de la réglementation de l'urbanisme ou de réglementations connexes

La délivrance de l'autorisation ou la décision de non-opposition peut, dans certains cas, être soumise à avis, accord ou autorisation de personnes publiques, services ou commissions intéressés au projet⁴, le plus souvent lorsque le projet concerné porte sur une opération soumise à un régime d'autorisation prévu par une autre législation : il peut s'agir par exemple de l'avis ou de l'accord de l'architecte des Bâtiments de France (ABF), de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) ou de la commission départementale d'aménagement commercial (CDAC), ou encore de procédures particulières de participation du public⁵. Il appartient alors à l'autorité compétente en matière de délivrance d'autorisation d'urbanisme de recueillir les avis, accord ou autorisation prévus auprès des instances concernées.

Il lui appartient donc également de transmettre la demande aux autorités compétentes pour délivrer ces avis, accords ou autorisations connexes. Les délais de cette transmission sont encadrés par les articles R. 423-3 à 13-3 du code de l'urbanisme, qui les fixent dans la plupart des cas à « la semaine suivant le dépôt » ou bien à sept jours francs.

¹ Art. R. 423-23 CU.

² Art. R. 423-19 CU. *Ce n'est pas le cas lorsque l'autorisation ou la décision de non-opposition ne peut être délivré qu'après enquête publique : dans ce cas, le délai court à compter de la réception par l'autorité compétente du rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête) (cf. ci-dessous, art. 8).*

³ Art. R. 423-5, 22 et 38 CU.

⁴ Art. R. 423-50 CU.

⁵ Les opérations concernées sont listées au chapitre V du titre II du livre IV de la partie réglementaire du code de l'urbanisme (art. R. 425-1 à R. 425-32).

Afin de permettre le recueil de ces différents avis, accords ou autorisations, **le délai d'instruction de droit commun des demandes d'autorisation d'urbanisme est allongé**¹, d'un mois dans la plupart des cas². Les cas de majorations du délai d'instruction sont détaillés aux articles R. 423-34 à 33 du code de l'urbanisme. La durée maximale d'instruction peut toutefois dans certains cas être portée à cinq (par exemple pour les travaux concernant un établissement recevant du public (ERP)³), voire à huit ou dix mois pour certains travaux nécessitant une autorisation ministérielle⁴. La majoration est de deux mois lorsque le projet est soumis à participation du public par voie électronique (PPVE)⁵.

Ces délais d'instruction constituent cependant des maxima, une autorisation expresse ou une décision expresse de non-opposition pouvant intervenir dans un délai plus court. Néanmoins, selon les éléments recueillis par le rapporteur lors de ses auditions, environ 80 % d'autorisations d'urbanisme ont été tacitement obtenues à Mayotte, principalement en raison de la surcharge des services instructeurs : ces délais d'instructions maximaux correspondent donc aux délais d'instruction réels dans la grande majorité des cas.

B. Le principe du « silence vaut refus » peut dans certains cas bloquer la délivrance des autorisations d'urbanisme

1) Pour les autorisations d'urbanisme, le principe du « silence vaut acceptation » prévaut

En ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, la règle de droit commun du « *silence valant acceptation* », fixée à l'article L. 231-1 du code des relations entre le public et l'administration, prévaut⁶ : ainsi, au terme du délai d'instruction de la demande d'autorisation d'urbanisme, ou d'opposition à la déclaration préalable, l'autorisation est regardée comme accordée et le délai de recours commence à courir. Sauf cas particuliers, les avis complémentaires requis sont également réputés favorables s'ils n'ont pas été transmis à l'autorité compétente dans le délai imparti⁷.

Comme indiqué précédemment, selon les éléments recueillis par le rapporteur, à Mayotte, environ **80 % des autorisations d'urbanisme** seraient obtenues de manière **tacite**.

¹ Art. R. 423-18 CU.

² Art. R. 423-24 CU.

³ Art. R. 423-28 CU.

⁴ Art. R. 423-31 CU.

⁵ f) de l'art. R. 423-25 CU.

⁶ Art. R. 424-1 CU.

⁷ Art. R. 423-59 CU.

2) Le principe du « silence vaut refus » prévaut néanmoins dans certains cas

Par exception, le principe du « silence vaut refus » prévaut néanmoins dans certains cas particuliers, notamment lorsque les travaux pour lesquels l'autorisation est sollicitée pourraient entraîner des dommages irréversibles soit au bâti existant (c'est le cas en particulier pour les immeubles inscrits au titre des monuments historiques, ainsi que pour les démolitions soumises à permis, dans les sites inscrits), soit à l'environnement, ainsi qu'en dispose l'article R. 424-4 du code de l'urbanisme.

Le silence gardé par les collectivités territoriales, services, autorités ou commissions auxquels il appartient de donner un avis, accord ou autorisation nécessaire à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme vaut également refus dans certains cas, par exemple lorsque le projet porte sur un site classé en réserve naturelle ou en réserve de classement¹ ou dans un parc naturel², ou encore pour les permis de démolir nécessitant un accord de l'ABF³.

C. Les règles de publicité des autorisations d'urbanisme sont fixées dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme

Diverses étapes de la procédure de délivrance des autorisations d'urbanisme font l'objet de **publicité**. Il s'agit en premier lieu d'informer les tiers, afin de leur donner les informations nécessaires pour exercer, le cas échéant, un recours contre l'autorisation ou à la décision de non-opposition.

En premier lieu, **dans un délai de quinze jours** à compter de la demande ou de la déclaration, et pendant toute la durée d'instruction, **doit être affiché en mairie ou publié sur le site internet de la commune un avis de dépôt de demande**, précisant les caractéristiques essentielles du projet⁴.

Ensuite, une fois la décision de l'autorité compétente notifiée - ou une fois le délai maximal d'instruction échu :

- **la mention du permis - qu'il soit implicite ou explicite - ou de la déclaration préalable doit être affichée sur le terrain** concerné par la demande par les soins du bénéficiaire, et ce **pendant toute la durée des travaux**. Cet affichage comprend obligatoirement la mention de la possibilité de recours administratif ou contentieux ;

- dans les huit jours à compter de la délivrance du permis ou de la décision de non-opposition, **un extrait de la décision est affiché en mairie ou sur le site internet** de la commune, pour une durée de deux mois⁵.

¹ Art. R. 423-61-1 CU.

² Art. R. 423-62 CU.

³ Art. R. 423-67-2 CU.

⁴ Art. R. 423-6 CU.

⁵ Art. R. 424-15 CU.

II. Le dispositif envisagé – Réduire la durée d’instruction des autorisations d’urbanisme pour les reconstructions et réfections à l’identique ou quasi à l’identique

L’article vise à **réduire la durée d’instruction des autorisations d’urbanisme pour les reconstructions et réfections à l’identique ou quasi à l’identique** des constructions, aménagements et installations dégradés ou détruits à Mayotte au cours du cyclone. Conformément aux dispositions de l’article 5, les modifications procédurales prévues à l’article 7 s’appliqueront aux autorisations d’urbanisme sollicitées **pendant une période de deux ans** à compter de la promulgation de la loi.

Ces dispositions dérogatoires sont directement inspirées de celles mises en œuvre en septembre 2023 pour accélérer la reconstruction des bâtiments détruits lors des émeutes de juillet 2023¹.

A. Réduire les délais d’instruction des autorisations d’urbanisme

1) En les encadrant dans des délais réglementaires réduits

L’article 7 prévoit :

- une **réduction du délai d’instruction** de droit commun des demandes d’autorisation d’urbanisme (III) :

- à **un mois pour les permis de construire, d’aménager et de démolir** ;
- à **quinze jours pour les déclarations préalables** ;

- une **réduction des majorations ou prolongations du délai d’instruction** des demandes d’autorisation en raison de l’application de règles prévues par des législations connexes à celle de l’urbanisme à quinze jours (VII), à 45 jours lorsqu’une procédure de participation du public électronique est requise, au lieu de deux mois (VIII).

2) En réduisant divers délais procéduraux

Afin d’assurer, dans les faits, que les délais réduits d’instruction mentionnés ci-dessus puissent être tenus, l’article :

- **réduit :**

- **le délai de notification de l’incomplétude** du dossier de demande d’autorisation d’urbanisme au demandeur, d’un mois à cinq jours (V) ;

¹ Articles 4 à 6 de l’ordonnance n° 2023-870 du 13 septembre 2023 tendant à l’accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d’urbanisme permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

- **les délais de transmission des demandes :**
 - **aux autorités compétentes pour délivrer les différents avis et autorisations nécessaires au titre d'une réglementation connexe au code de l'urbanisme à cinq jours (VI) ;**
 - **au représentant de l'État dans le département, lorsque l'autorisation relève de l'État, « sans délai » (au lieu de « dans la semaine qui suit le dépôt »¹) (IV) ;**
- **le délai de réponse des organismes ou autorités administratives appelées à donner un avis, accord ou autorisation nécessaire pour la délivrance de l'autorisation d'urbanisme à quinze jours (VIII) ;**

- prévoit que :

- **ces avis, accords ou autorisations, lorsqu'ils doivent être rendus par un organisme collégial, peuvent être rendus via une procédure *ad hoc* permettant d'accélérer la prise de décision, du moment que l'identification des participants et le respect de la confidentialité des débats est assurée (VIII) ;**
- **la règle du silence vaut accord s'applique pour l'ensemble de ces avis, accords ou autorisations dus au titre de législations connexes au droit de l'urbanisme (VIII).**

B. Préciser les modalités de présentation et de publicité des demandes dérogatoires

1) Assurer la bonne information du public malgré des délais d'instruction réduits

Afin d'assurer la bonne **information du public**, malgré les délais réduits d'instruction, l'article **réduit les délais d'affichage de la demande d'autorisation d'urbanisme**, qui devra être effectuée « *dans les meilleurs délais* » (au lieu de « *dans les quinze jours qui suivent le dépôt* », dans le droit commun en vigueur²), par affichage en mairie ou publication sur le site internet de la commune (pas de changement par rapport au droit en vigueur³) (II).

L'article prévoit en outre un affichage par le demandeur du **récépissé de la demande dès le dépôt de cette dernière**, et non plus uniquement un fois l'autorisation accordée (II).

¹ Art. R. 423-9 CU.

² Art. R. 423-6 CU.

³ Ibid.

2) Préciser les modalités de demande d'autorisation bénéficiant du régime accéléré dérogatoire

L'article précise enfin que **la demande d'autorisation d'urbanisme indique que l'autorisation sollicitée est soumise à un régime dérogatoire et motive les demandes de modifications**, si la reconstruction ou la réfection n'est pas prévue à l'identique (I).

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés ont :

- **allongé et précisé**, par l'adoption d'amendements de la rapporteure, **les délais** laissés :

- au maire pour procéder à l'affichage ou à la publication de la demande d'autorisation d'urbanisme (ramenés à une semaine, au lieu de « *dans les meilleurs délais* »). **Par adoption d'un amendement du Gouvernement, la version initiale du texte a été rétablie en séance** sur le point ;
- aux organismes collégiaux appelés à rendre un avis, accord ou autorisation en amont de la délivrance d'une autorisation d'urbanisme pour ce faire (ramenés à quinze jours, au lieu de « *dans les plus brefs délais* ») ;

- **précisé les conditions de publicité et de consultation du public dans le cadre de l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, afin de tenir compte des difficultés d'accès à internet à Mayotte**, en :

- **imposant une double publicité des demandes d'autorisation d'urbanisme via un affichage en mairie et une publication sur internet** (et non plus par l'une ou l'autre de ces modalités), par l'adoption d'un amendement de la Gauche Démocrate et Républicaine ;
- **précisant qu'en cas de PPVE, le dossier doit également être mis à disposition sous forme papier** à la préfecture, et dans les mairies d'implantation et dans d'autres services publics (amendement du groupe Socialistes et apparentés) ;

- **prévu que les mairies et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière d'autorisations d'urbanisme peuvent conclure des conventions avec d'autres collectivités ultramarines ou métropolitaines pour que ces dernières les assistent dans l'instruction des demandes** (amendement du groupe Écologiste et Social, sous-amendé par la rapporteure).

Les députés ont, par l'adoption d'un amendement du groupe Ensemble pour la République, également **supprimé une mention mineure** concernant la procédure de transmission des dossiers entre autorité, **de niveau réglementaire**.

IV. La position de la commission – des mesures d'accélération utiles à renforcer et rationaliser

A. Des mesures d'accélération bienvenues

La commission **approuve le principe d'une accélération des délais de délivrance des autorisations d'urbanisme**. Si **de nombreuses mesures** (délais de transmission et d'instruction et règles d'affichage notamment) **relèvent du domaine réglementaire, le choix fait par le Gouvernement de les inclure dans un véhicule législatif** « auto-portant », permet également une entrée en application plus rapide de ces mesures dérogatoires, dès la promulgation de la loi. La commission estime que ce choix **est justifié par l'urgence de la situation**. Dans la mesure où ces dispositions ne sont pas codifiées, et où leur application est limitée dans le temps, il n'y a donc pas lieu de les supprimer.

L'inversion de la règle du « silence vaut accord », qui pourrait soulever des inquiétudes, notamment quant à la protection des monuments historiques et de leurs abords, ne paraît **pas non plus problématique** : selon les informations fournies par la DHUP, **une dizaine de bâtiments seulement sont protégés, à Mayotte, au titre des monuments historiques**, dont seulement deux sont classés ; les cas dans lesquels un avis de l'ABF sera requis seront donc particulièrement peu nombreux.

B. Un passage à la déclaration simple pour les reconstructions et réfections strictement à l'identique

Le rapporteur a rappelé devant la commission le **sous-dimensionnement structurel des services instructeurs des communes mahoraises**. Cette situation explique que l'article L. 740-4 du code de l'urbanisme dispose qu'à Mayotte, les maires et présidents d'intercommunalités compétents pour délivrer les autorisations d'urbanisme peuvent disposer gratuitement des services déconcentrés de l'État pour procéder à l'instruction de ces dernières – ce qui n'est possible, sur le reste du territoire, que pour certaines petites communes¹. De fait, **la Direction de l'environnement, de l'aménagement, du logement et de la mer (Deal) de Mayotte instruit les demandes d'autorisation d'urbanisme**, à la demande des communes et EPCI concernés, **pour le compte de 13 des 17 communes mahoraises**. Malgré ce renfort indispensable, 80 % des autorisations d'urbanisme environ sont délivrées de manière tacite à Mayotte, taux comparable à celui observé en métropole uniquement dans les plus petites

¹ Art. L. 422-8 CU.

communes, alors que ce taux, dans les grandes villes métropolitaines, se situe en-dessous de 10 %¹.

La **possibilité pour les communes de Mayotte de passer des conventions avec d'autres communes françaises pour se faire assister par leurs services instructeurs**, introduite à l'Assemblée nationale, pourrait soulager partiellement les services instructeurs des communes et de la Deal, mais **ne permettra sans doute pas d'absorber le pic de charge** causé par les multiples réfections et reconstructions consécutives au cyclone.

Par conséquent, la commission a adopté l'**amendement COM-46 du rapporteur**, qui prévoit à titre dérogatoire que **les reconstructions et réfections strictement à l'identique** - qu'elles bénéficient du droit à la reconstruction à l'identique nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire prévu à l'article 6 du projet de loi, ou qu'elles concernent des bâtiments dont les caractéristiques étaient, avant leur destruction, conformes à toutes les règles d'urbanisme en vigueur - seront **dispensées de la nécessité d'obtenir un permis de construire ou de passer par la procédure de déclaration préalable**. Une déclaration en mairie demeurera néanmoins nécessaire, afin :

- de **permettre au maire, au titre de sa police générale, de s'opposer à certaines reconstructions ou réfections** dont il aurait ainsi connaissance, dans le cas où elles seraient **susceptibles de porter atteinte à la sécurité publique**, notamment en raison de leur localisation dans des zones soumises à des risques ;
- d'obtenir un **récépissé qui permettra l'accès aux matériaux de construction dont la vente est réglementée** par le présent projet de loi (cf. ci-dessus, article 4 bis) ;
- de **disposer d'éléments de base sur la localisation de l'immeuble concerné et l'identité du demandeur**, permettant d'enrichir les bases de données encore très lacunaires sur les bâtiments à Mayotte. À terme, ces éléments pourraient être utilisés pour **améliorer l'adressage**, enjeu important de développement de l'île.

Cette procédure *ad hoc*, dont l'application est **limitée dans le temps**, vise en particulier à **permettre la réfection sans délai des toitures et des vitrages détruits par le cyclone**. Dès lors que des modifications, même minimales, seront projetées, ou que le bâtiment fera l'objet d'un changement de destination, les procédures de droit commun s'appliqueront, bénéficiant néanmoins des délais réduits prévus par l'article 7.

¹ Cour des Comptes, La délivrance des permis de construire. Un parcours complexe dans un cadre instable, sept. 2024, p. 67.

C. Des mesures d'ajustement relatives à l'information du public

La commission a adopté **l'amendement COM-22 rect. bis de Mme Ramia**, Sénatrice de Mayotte, et les membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants, qui précise que, comme le texte le prévoyait déjà pour l'affichage en mairie, **l'affichage de la demande d'autorisation d'urbanisme sur le terrain concerné devra se faire de manière continue**, pendant toute la durée de l'instruction.

Sur proposition du rapporteur, la commission a également supprimé une disposition relative à la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE), déplacée à l'article 8 du projet de loi pour davantage de lisibilité (**amendement COM-47**).

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 8
**Possibilité de remplacer l'enquête publique
par une procédure de participation du public par voie électronique**

Cet article vise à assouplir les modalités de participation du public, pour les opérations de reconstruction et réfection à l'identique ou quasi à l'identique faisant l'objet d'un régime dérogatoire accéléré, au titre des articles 5 à 9 du projet de loi.

Par l'adoption d'un amendement du rapporteur, la commission a ouvert la possibilité de recourir à la participation du public par voie électronique (PPVE) dès la promulgation de la loi, sous réserve de l'accord du maire de la commune d'implantation du projet.

Elle a également rationalisé les contraintes relatives à l'obligation de mettre à disposition un dossier de consultation papier, dans le cas où une procédure de PPVE est déjà prévue par le droit en vigueur. Cette obligation avait été introduite à l'article 7 du projet de loi, à l'Assemblée nationale, et a été déplacée par la commission au présent article 8 pour davantage de lisibilité.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - L'obligation de recourir à une enquête publique préalablement à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, susceptible d'allonger significativement les délais de délivrance, fait déjà l'objet de nombreuses dérogations dans le droit en vigueur

A. Les délais de tenue d'enquête publique allongent significativement la délivrance d'autorisations d'urbanisme

1) La tenue préalable d'une enquête publique est requise en cas d'atteinte possible à l'environnement ou aux droits fondamentaux

a) La procédure de l'enquête publique « environnementale » est la plus fréquente

Conformément à l'article 7 de la Charte de l'environnement, annexée à la Constitution¹, le code de l'environnement prévoit, pour les projets susceptibles de porter atteinte à l'environnement, plusieurs formes de participation du public, en fonction du risque supposé d'atteinte à l'environnement. Il s'agit principalement de :

¹ *Qui dispose que* « [t]oute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

- l'**enquête publique**, prévue à l'article L. 123-3 du code de l'environnement ;
- la **participation du public par voie électronique (PPVE)**, prévue à l'article L. 123-39 du code de l'environnement.

Aux termes de l'article L. 123-3 du code de l'environnement, font l'objet d'une **enquête publique tous les projets de travaux, ouvrages ou aménagements qui sont soumis à évaluation environnementale** en raison des incidences notables sur l'environnement ou sur la santé humaine qu'ils sont susceptibles d'avoir, du fait de leur nature, de leur dimension ou de leur localisation¹.

La liste des projets soumis à évaluation environnementale, soit systématiquement, soit au cas par cas, est fixée par l'article R. 122-2 du code de l'environnement. Sont **par exemple** soumis à une évaluation environnementale systématique **la plupart des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), les constructions d'autoroutes ou de routes à quatre voies, ou l'élargissement de routes à deux voies**, les dispositifs de captage ou de recharge des eaux souterraines de capacité annuelle supérieure ou égale à 10 millions de m³, ainsi que, à Mayotte spécifiquement, **les dérogations à l'interdiction générale de défrichement visant à réaliser des opérations d'urbanisation, d'implantation industrielle ou d'exploitation de matériaux**. Sont en outre soumis à une évaluation au cas par cas, par exemple, les travaux et constructions qui créent une surface de plancher ou une emprise au sol supérieure ou égale à 10 000 m².

Les modifications ou extensions de travaux, ouvrages ou aménagements **peuvent également être soumis à évaluation environnementale** au cas par cas ou systématiquement soit lorsqu'elles répondent par elles-mêmes aux seuils réglementaires de soumission à ces procédures, soit lorsqu'elles font entrer lesdits travaux, ouvrages ou aménagements dans ces seuils, les réparations (y compris les grosses réparations) étant en revanche exemptées².

b) La plupart des autres types d'enquêtes publiques, notamment celles requises au titre de la législation de l'urbanisme, suivent la procédure de l'enquête publique « environnementale »

Aux termes de l'article L. 123-3 du code de l'environnement, font également l'objet d'une **enquête publique « les décisions portant sur des travaux, ouvrages, aménagements [...] soumises par les dispositions particulières qui leur sont applicables à une enquête publique »**. La conduite de l'enquête publique se fait alors dans les conditions fixées par le code de

¹ II de l'article L. 122-1 du code de l'environnement (CE).

² Art. R. 122-2 CE.

l'environnement, sauf dans de rares cas particuliers, notamment dans les cas des **enquêtes publiques préalables à une déclaration d'utilité publique (DUP)**, régies par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique (CECUP)¹.

Il s'agit par exemple des projets faisant l'objet d'une déclaration de projet² ou d'une procédure intégrée³, ou déclarés d'intérêt général⁴. Ces procédures permettant la mise en compatibilité des documents d'urbanisme, ils nécessitent également une enquête publique⁵.

2) La tenue d'une enquête publique peut allonger les délais de délivrance des autorisations d'urbanisme de plusieurs mois

Le point de départ du délai d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme, qui court normalement après réception du dossier complet, est **décalé, lorsque le permis ou la décision de non-opposition à déclaration préalable ne peut être délivré qu'après enquête publique**, à la réception par l'autorité compétente du rapport du commissaire enquêteur ou de la commission d'enquête⁶.

a) La procédure de l'enquête publique « environnementale »

L'enquête publique est **ouverte et organisée par l'autorité compétente pour prendre la décision en vue de laquelle l'enquête est requise, ou, lorsqu'elle porte sur un projet d'une collectivité territoriale, d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou de l'un des établissements publics qui leur sont rattachés, par le président de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement ; lorsqu'elle est préalable à une déclaration d'utilité publique, c'est l'autorité de l'État compétente pour déclarer l'utilité publique qui ouvre et organise l'enquête publique, y compris lorsqu'elle est organisée dans les formes prévues par le code de l'environnement**⁷.

Lorsque la réalisation d'un projet est soumise à l'organisation de plusieurs consultations du public dont l'une au moins est une enquête publique, il peut être procédé à une enquête publique unique, d'une durée égale au moins à la durée prévue par la législation la plus longue⁸.

L'enquête publique ne peut être inférieure à trente jours ou, lorsque le projet ne fait pas l'objet d'une évaluation environnementale, à quinze jours⁹. En outre, le public doit être informé de l'ouverture de l'enquête au moins

¹ Art. L. 110-1 à 112-1 et R. 111-1 à 112-24 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, cf. ci-dessous.

² Art. L. 300-6 CU.

³ Art. L. 300-6-1 CU.

⁴ Art. L. 102-1 à 3 CU.

⁵ Art. L. 143-44 et L. 153-44 CU.

⁶ Art. R. 423-50 CU.

⁷ Art. L. 123-3 du code de l'environnement.

⁸ Art. L. 123-6 du code de l'environnement.

⁹ Art. L. 123-9 du code de l'environnement

quinze jours avant cette dernière. Le commissaire enquêteur dispose d'un délai de trente jours à compter de la fin de l'enquête pour rendre son rapport et ses conclusions.

S'ajoutent à ces délais réglementaires les **délais nécessaires à la réalisation** par l'autorité compétente **du dossier d'enquête publique** consultable par le public et par le commissaire enquêteur, ainsi que ceux nécessaires **à la nomination d'un commissaire-enquêteur** par le président du tribunal administratif dans le ressort duquel se situe le projet.

b) L'enquête publique « DUP »

L'enquête publique préalable à une déclaration d'utilité publique (DUP)¹ est régie par une **procédure particulière**, fixée aux articles R. 111-1 à 24 du CECUP. Cette enquête publique **n'est menée dans les conditions d'une enquête publique « environnementale »** que lorsque le projet répond aux caractéristiques justifiant une enquête publique « code de l'environnement ».

La durée de l'enquête ne peut alors pas être inférieure à quinze jours², le public devant être avisé de la tenue d'une enquête au moins huit jours avant le début de l'enquête³. Le commissaire enquêteur dispose d'un délai d'un mois pour rendre ses conclusions⁴.

B. Plusieurs dispositifs permettent déjà, à droit constant, de substituer à l'enquête publique des procédures allégées

1) La réglementation en vigueur prévoit plusieurs cas de dispense d'enquête publique, pour des projets qui font l'objet d'une participation du public selon des modalités alternatives

L'article L. 123-3 du code de l'environnement prévoit un certain nombre d'**exemptions à l'obligation de tenue d'une enquête publique pour les projets soumis à évaluation environnementale**, généralement lorsqu'une consultation du public est effectuée ou a préalablement été effectuée par un autre moyen. C'est le cas par exemple pour :

- des projets nécessitant une autorisation environnementale, lorsqu'une participation du public est conduite dans ce cadre⁵ ;

¹ Art. L. 110-1 à L. 112-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

² Art. R. 112-12 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

³ Art. R. 112-14 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

⁴ Art. R. 112-20 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

⁵ Art. L. 123-2, L. 122-161 et L. 181-10-1 du code de l'environnement.

L'article L. 181-10-1 du code de l'environnement, créé par l'article 4 de la loi « industrie verte », a créé une nouvelle procédure de participation du public, afin de raccourcir les délais d'obtention de l'autorisation environnementale, dans laquelle la consultation du public est menée parallèlement à la phase d'instruction de la demande d'autorisation environnementale, la durée de la consultation durant alors 3 mois (ou 1 mois de plus que le délai de réponse de l'autorité environnementale, lorsque l'avis de cette dernière est requis), avec organisation obligatoire d'une réunion publique dans un délai de 15 jours à compter du début de la consultation, ainsi qu'à la fin de la consultation.

- des projets situés en zone d'aménagement concertée (ZAC) ;
- des demandes de permis de construire, d'aménager, de démolir et des déclarations préalables portant sur des projets de travaux, de construction ou d'aménagement donnant lieu à la réalisation d'une évaluation environnementale au cas par cas, dès lors que ces projets font l'objet d'une participation du public par voie électronique ou d'une procédure de participation du public prévue à l'article L. 181-10-0 du code de l'environnement ;
- des projets qui sont situés dans le périmètre d'une opération d'intérêt national ou d'une grande opération d'urbanisme et qui répondent aux objectifs de cette opération, lorsqu'une participation du public par voie électronique est prévue.

Les travaux ou ouvrages exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat ne sont pas non plus soumis à enquête publique. Sont également dispensés d'enquête publique certains projets temporaires ou de faible importance, dont la liste est établie par décret en Conseil d'État.

En outre, plusieurs lois ont récemment prévu que des projets qui auraient normalement dû être soumis à enquête publique soient soumis, de manière dérogatoire, à la procédure dématérialisée de participation du public prévue à l'article L. 123-39 du code de l'environnement (dite « procédure de participation du public par voie électronique » ou « PPVE »).

La possibilité de recourir à la PPVE a notamment été ouverte pour **les opérations nécessaires à la réalisation des infrastructures olympiques de Paris 2024**¹. La loi « 3DS » l'a également prévu, à titre expérimental, pour une durée de trois ans, pour tout plan, toute opération d'aménagement ou tout projet de construction situé **dans les périmètres de l'Opération d'intérêt national (OIN) de Guyane**². Plus récemment la loi sur la rénovation de l'habitat dégradé³ a permis la mobilisation de cette procédure en lieu et place de l'enquête publique pour les projets situés dans le périmètre d'une OIN ou d'une grande opération d'urbanisme (GOU) répondant aux objectifs de cette opération.

2) La participation du public par voie électronique (PPVE) permet une accélération des délais par rapport à l'enquête publique

D'une **durée minimale de trente jours**, la PPVE **ne nécessite ni commissaire enquêteur, ni commission d'enquête**, ce qui permet de réduire les délais préparatoires à la tenue de la consultation elle-même. Le public est

¹ Article 9 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

² Article 258 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

³ 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.

informé par un avis mis en ligne ainsi que par un affichage en mairie ou sur les lieux concernés et, selon l'importance et la nature du projet, par voie de publication locale, quinze jours avant l'ouverture de la PPVE¹. Le projet de décision ne peut être définitivement adopté avant l'expiration d'un délai minimum de trois jours à compter de la date de clôture de la consultation.

Le public conserve dans tous les cas la possibilité de demander communication du dossier sur support papier².

3) Un régime dérogatoire spécifique à Mayotte exempté par défaut les projets d'enquête publique

Afin de tenir compte des **spécificités de Mayotte**, l'article L. 651-3 du code de l'environnement prévoit que **l'enquête publique peut y être remplacée par la mise à la disposition du public du dossier**, dans des formes fixées par un arrêté préfectoral.

Un arrêté préfectoral a effectivement prévu qu'à Mayotte, les enquêtes publiques sont remplacées par une mise à disposition *ad hoc*. Le même arrêté précise que :

- l'autorité compétente pour autoriser le projet doit publier, au plus tard huit jours avant le début de la mise à disposition, un avis en précisant les modalités ;
- les mêmes pièces que celles nécessaires lors d'une enquête publique sont mises à disposition du public ;
- la mise à disposition du public a une durée d'**au moins un mois** ;
- les conclusions de la consultation sont rendues dans un délai de quinze jours à compter de sa clôture³.

Il demeure cependant loisible au préfet de soumettre à enquête publique des catégories d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux qui, par leur nature, leur importance ou leur localisation, sont susceptibles de porter atteinte à l'environnement⁴.

II. Le dispositif envisagé - La possibilité de substituer à l'enquête publique une participation du public par voie électronique

L'article permet à l'autorité compétente pour délivrer les autorisations d'urbanisme de **recourir, en lieu et place de l'enquête publique, à la procédure de participation du public par voie électronique, pour les reconstructions et réfections à l'identique ou quasi à l'identique des**

¹ Art. L. 123-19 du code de l'environnement.

² Article D. 123-46-2 du code de l'environnement.

³ Article 9 de l'arrêté n° 2017-139-DEAL-DIR-AE relatif aux dispositions particulières pour Mayotte concernant les études d'impact des projets de travaux, ouvrages ou d'aménagements et les procédures de mise à disposition et d'information du public.

⁴ Art. L. 651-3 du code de l'environnement.

constructions, aménagements et installations dégradés ou détruits à Mayotte au cours du cyclone.

Conformément aux dispositions de l'article 5, les modifications procédurales prévues à l'article 7 s'appliquent aux autorisations d'urbanisme sollicitées **pendant une période de deux ans** à compter de la promulgation de la loi.

Ces dispositions dérogatoires sont directement inspirées de celles mises en œuvre en septembre 2023 pour accélérer la reconstruction des bâtiments détruits lors des émeutes de juillet 2023¹.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, **les députés**, par l'adoption d'un amendement du groupe La France insoumise - Nouveau Front populaire, **ont remplacé la possibilité de recourir à la PPVE en lieu et place de l'enquête publique par le raccourcissement**, pour les travaux et opérations de réfection et de reconstruction mentionnés à l'article 5 du projet de loi, **des délais de l'enquête publique**, en ce qui concerne l'information du public (cinq jours au lieu de quinze dans la procédure normale) et la durée maximale de l'enquête (quinze jours au lieu de trente).

Le détail de la procédure est renvoyé à un décret en Conseil d'État.

En séance, un amendement de la rapporteure a réécrit l'article en précisant que le préfet pourrait **substituer la PPVE à la procédure de mise à disposition du public spécifiquement prévue, à Mayotte, en lieu et place de l'enquête publique** (cf. ci-dessus), à compter du 1^{er} juillet 2025. Un amendement concurrent du Gouvernement, rejeté, prévoyait la possibilité pour l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation de remplacer l'enquête publique par la PPVE, dès la promulgation de la loi.

¹ Article 7 de l'ordonnance n° 2023-870 du 13 septembre 2023 tendant à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme permettant la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023.

IV. La position de la commission – Une mesure inutile

Ainsi qu'indiqué ci-dessus, l'enquête publique « code de l'environnement » est déjà, à Mayotte, remplacée par une mise à la disposition du public du dossier d'enquête publique, pendant une durée d'un mois. La disposition figurant à l'origine dans le projet de loi, qui prévoyait de remplacer l'enquête publique par une procédure de PPVE, semblait **problématique** pour deux raisons :

- **compte tenu de l'accès très limité aux outils numériques à Mayotte**, *a fortiori* après le cyclone, elle restreignait fortement la possibilité pour la population de participer effectivement à la procédure ;
- **le dispositif n'excluait pas du champ des enquêtes publiques pouvant être remplacées par une PPVE l'enquête publique parcellaire** obligatoirement menée lors d'une expropriation – et ce alors même, selon l'étude d'impact du projet de loi, que ce type d'enquêtes publiques n'était pas visé par le Gouvernement.

La disposition que la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale avait substituée à cette disposition initiale n'est pas **davantage satisfaisante**, dans la mesure où la réduction de la durée de l'enquête publique à quinze jours à la fois **ne permettait pas au commissaire enquêteur de mener des travaux de qualité**, et **ne réglait pas les autres difficultés inhérentes à l'enquête publique, relatives aux délais de nomination du commissaire enquêteur et au faible vivier de personnes susceptibles de faire office de commissaire enquêteur à Mayotte**, selon les informations fournies par le préfet de Mayotte.

Le texte issu des travaux en séance de l'Assemblée nationale est davantage satisfaisant, dans la mesure, où il exclut le champ des enquêtes publiques relatives aux expropriations, puisqu'il **ne permet de substituer la PPVE qu'aux mises à disposition du public prévues par l'arrêté préfectoral susmentionné, qui ne vise que les enquêtes publiques « code de l'environnement »**.

Cependant, la commission a souhaité, par adoption de l'**amendement COM-48 du rapporteur** :

- **confier à l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation qui nécessite une consultation du public** (et non plus, dans tous les cas, au préfet) **le choix de recourir ou non à la PPVE**. Cette modification est **cohérente avec le droit commun**. Lorsque la PPVE est nécessaire pour la réalisation d'un projet réalisé à l'initiative d'une commune ou d'un EPCI notamment, il est normal que ces dernières puissent choisir les modalités de consultation du public ;
- **préciser que, dans le cas où le choix de recourir à la PPVE relevait d'une autre autorité que le maire** (préfet, autorité environnementale, ou autre), **l'accord du maire de la commune d'implantation serait nécessaire**. Ce dernier est en effet le plus à même de juger si cette

modalité de consultation permettra, compte tenu notamment de l'état du réseau de télécommunication local, de répondre aux impératifs de bonne information du public. **Dès lors que cette appréciation est effectuée au niveau local, restreindre indistinctement la possibilité de recourir à la PPVE avant le 1^{er} juillet 2025 est inutile** : cette mention a donc été supprimée.

Par l'adoption du même amendement, la commission a **inséré à l'article 8 les dispositions introduites à l'Assemblée nationale à l'article 7 du projet de loi, relatives à l'obligation, dans les cas où la PPVE est déjà prévue par le droit en vigueur, de mettre à disposition du public le dossier de consultation en version papier**. Elle a cependant **supprimé l'obligation de mettre ce dossier à disposition dans l'ensemble des espaces France Services**, considérant qu'une mise à disposition en préfecture et en mairie suffisait à la bonne information du public.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 9

Possibilité d'engager les opérations et travaux de démolition, terrassement ou fondation dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme

Cet article vise à accélérer la reconstruction ou la réparation des constructions, aménagements et installations dégradés lors du passage du cyclone Chido, en permettant l'engagement des opérations et travaux de démolition, terrassement ou fondation dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme ou dès la déclaration préalable.

La commission a adopté un amendement du rapporteur supprimant la possibilité d'engager les travaux de terrassement et fondations avant l'obtention de l'autorisation ou de la déclaration de non-opposition, et autorisant en revanche dès le dépôt de la demande ou la déclaration préalable l'installation des structures nécessaires à la conduite du chantier.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. La situation actuelle - Les travaux ne peuvent, sauf exception, être engagés qu'à compter de la date de délivrance de l'autorisation d'urbanisme, ou de l'expiration du délai de non-opposition

A. La réglementation de l'urbanisme exclut la possibilité d'engager des travaux, quels qu'ils soient, avant obtention d'une autorisation d'urbanisme

Aux termes du code de l'urbanisme :

- **toute construction**, à quelque usage qu'elle soit destinée, est soumise à l'obtention d'un **permis de construire** ou, dans certains cas¹, à **déclaration préalable**² ;
- les **travaux, installations et aménagements** affectant l'utilisation des sols doivent être précédés de la délivrance d'un **permis d'aménager**³ ;
- les **démolitions** de constructions existantes doivent être précédées de la délivrance d'un **permis de démolir** lorsque la construction relève d'une protection particulière définie par décret en Conseil d'État, ou bien est située dans une commune ou partie de commune où le conseil municipal a décidé d'instaurer le permis de démolir⁴.

¹ Notamment dans les communes de moins de 2 000 habitants et, hors périmètres d'agglomérations, dans les hameaux et pour les bâtiments isolés, pour les aménagements de constructions existantes qui n'ont pas pour but d'en modifier les volumes extérieurs ni la destination (art. L. 421-1 du code de l'urbanisme) ; d'autres exceptions sont prévues, notamment en raison de la nature ou de l'ampleur des travaux concernés, dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

² Art. L. 421-1 et 4 CU.

³ Art. L. 421-2 CU.

⁴ Art. L. 421-3 CU.

Dans tous les cas, **le permis de construire ou d'aménager devient exécutoire uniquement à compter de sa notification au demandeur et de sa transmission au préfet pour contrôle de légalité¹. Le permis tacite et la décision de non-opposition à une déclaration préalable deviennent quant à eux exécutoires à l'expiration des délais d'instruction prévus par le code de l'urbanisme². Le permis de démolir, qu'il soit tacite ou non, est exécutoire quinze jours après sa notification³.**

B. À titre exceptionnel, la possibilité d'anticiper les travaux préalables à la reconstruction a été ouverte provisoirement pour les bâtiments détruits ou dégradés au cours des émeutes urbaines de juillet 2023

L'article 3 de l'ordonnance n° 2023-370 du 13 septembre 2023 tendant à l'accélération de la délivrance et la mise en œuvre des autorisations d'urbanisme permettant **la reconstruction et la réfection des bâtiments dégradés au cours des violences urbaines** survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, prise sur le fondement de l'article 1^{er} de la loi n° 2023-356 du 25 juillet 2023 relative à l'accélération de la reconstruction et de la réfection des bâtiments dégradés ou détruits au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, **avait déjà permis l'engagement des opérations et travaux** de démolition, terrassement et fondation **dès le dépôt de la demande de permis ou de la déclaration préalable**. Étaient principalement visées les opérations de reconnaissance du sol, de déplacement ou de démolition d'éléments occupant l'espace des travaux, certains travaux de terrassement ou du creusement des excavations destinées aux fondations, ainsi que de l'installation des infrastructures nécessaires au chantier de reconstruction⁴.

II. Le dispositif envisagé - permettre l'engagement des travaux préliminaires préalablement à la délivrance de l'autorisation d'urbanisme

Cet article vise à accélérer **la reconstruction ou la réparation à l'identique ou quasi à l'identique des constructions, aménagements et installations dégradés ou détruits à Mayotte au cours du cyclone Chido**, en permettant **l'engagement des opérations et travaux de démolition, terrassement ou fondation dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme ou dès la déclaration préalable**. Conformément aux dispositions de l'article 5, ces dispositions dérogatoires s'appliqueront aux autorisations d'urbanisme sollicitées **pendant une période de deux ans** à compter de la promulgation de la loi.

¹ Art. L. 424-7 CU.

² Art. L. 424-8 CU, cf. ci-dessus, article 7.

³ Art. L. 424-9 et R. 452-1 CU.

⁴ Rapport n° 893 (2022-2023), fait par Mme Sophie Primas au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi relatif à l'accélération de la reconstruction des bâtiments dégradés ou démolis au cours des violences urbaines survenues du 27 juin au 5 juillet 2023, déposé le 17 juillet 2023, p. 25.

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

En commission, les députés, par l'adoption d'un amendement de la Présidente de la commission des affaires économiques (La France Insoumise – Nouveau Front Populaire), ont **supprimé la possibilité d'engager des travaux de terrassement et de fondation avant l'obtention de l'autorisation d'urbanisme.**

Ils ont en revanche, par l'adoption du même amendement, ouvert la **possibilité de reconstruire à l'identique sans modification de surface dès le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme ou la déclaration préalable.**

La rédaction initiale de l'article a été rétablie en séance publique, par l'adoption d'un amendement du groupe Ensemble pour la République.

IV. La position de la commission – Recentrer le dispositif sur les opérations préliminaires au chantier de reconstruction

La commission a estimé que **sur un territoire soumis à de forts aléas en matière d'éboulements et glissements de terrain, a fortiori** dans la situation actuelle où les sols, fragilisés par de fortes pluies, ne sont plus retenus par une végétation qui a été très endommagée par le cyclone Chido, il n'était pas opportun de permettre l'engagement de travaux de terrassement et de fondations avant la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, dont l'une des fonctions est de vérifier la conformité des travaux projetés à la réglementation relative aux risques.

C'est pourquoi, par l'adoption de l'**amendement COM-52 du rapporteur**, elle a **supprimé la possibilité d'engager les travaux de terrassement et de fondations.**

Elle a en revanche, par l'adoption du même amendement, **permis l'installation des constructions ou installations temporaires nécessaires à la conduite des travaux** dès le dépôt de la demande d'autorisation ou la déclaration préalable – extension très limitée de la dispense temporaire d'autorisation d'urbanisme déjà prévue, pour ces installations de chantier, à l'article R. 421-1 du code de l'urbanisme, pendant toute la durée du chantier.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

CHAPITRE IV
GARANTIR LA MAÎTRISE FONCIÈRE ET LA DISPONIBILITÉ
DE MATÉRIAUX POUR LA RECONSTRUCTION

Article 10 (suppression maintenue)

**Habilitation à légiférer par ordonnance
pour adapter les règles relatives à l'occupation
ou l'expropriation d'emprises foncières à Mayotte**

La commission a maintenu la suppression de l'article.

CHAPITRE V
ADAPTATIONS ET DÉROGATIONS TEMPORAIRES
EN MATIÈRE DE COMMANDE PUBLIQUE

Article 11

**Dérogations à l'obligation de publicité
et de mise en concurrence préalables
pour la passation des marchés publics**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté trois amendements COM-88, COM-87 et COM-89 de sa rapporteure Mme Isabelle Florennes.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 12

Dérogation au principe d'allotissement des marchés publics

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté l'amendement COM-90 de sa rapporteure Mme Isabelle Florennes.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 13

Possibilité de recourir aux marchés de conception-réalisation

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté l'amendement COM-91 de sa rapporteure Mme Isabelle Florennes.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 13 bis AA (nouveau)
**Favorisation des petites entreprises locales
dans l'attribution des marchés publics
conclus pour assurer la reconstruction de Mayotte**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté l'amendement COM-92 de sa rapporteure Mme Isabelle Florennes.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

Article 13 bis A (supprimé)
**Part minimale d'exécution des marchés de travaux
par des PME et des artisans locaux**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté l'amendement de suppression COM-93 de sa rapporteure Mme Isabelle Florennes.

La commission a supprimé l'article.

Article 13 bis (supprimé)

Limitation du recours à la sous-traitance au second rang

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté l'amendement de suppression COM-94 de sa rapporteure Mme Isabelle Florennes.

La commission a supprimé l'article.

Article 13 ter (supprimé)
**Informations sur le taux de marges des offres présentées
par les soumissionnaires**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté l'amendement de suppression COM-95 de sa rapporteure Mme Isabelle Florennes.

La commission a supprimé l'article.

Article 14

**Entrée en vigueur et durée des dérogations
aux règles de la commande publique**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté l'amendement COM-96 de sa rapporteure Mme Isabelle Florennes.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 14 bis (supprimé)

Clause spécifique réservant une part des marchés publics aux TPE-PME

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté l'amendement de suppression COM-97 de sa rapporteure Mme Isabelle Florennes.

La commission a supprimé l'article.

CHAPITRE VI
FACILITER LES DONS À DESTINATION DE MAYOTTE

Article 15

**Versement de subventions et de financements
par les collectivités territoriales et leurs groupements**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des lois.

Lors de sa réunion, la commission des lois a adopté l'amendement COM-98 de sa rapporteure Mme Isabelle Florennes.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 16

Défiscalisation des dons à destination de la reconstruction de Mayotte

Le présent article propose de porter à 75 % le taux de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons et versements prévu au 1 de l'article 200 du code général des impôts, dès lors qu'ils sont effectués par les particuliers à la reconstruction de Mayotte à la suite du cyclone Chido, dans la limite d'un plafond annuel de 1 000 euros.

Ce régime dérogatoire comporte un caractère temporaire et partiellement rétroactif puisqu'il s'appliquera aux dons des particuliers effectués entre le 14 décembre 2024 et le 17 mai 2025.

La commission est revenue sur le relèvement du plafond de défiscalisation majorée des dons, en le fixant à 1 000 €, comme dans le texte initial.

Elle a également supprimé la précision relative à l'interdiction de financer grâce à ces dons des mesures d'aide à la régularisation de migrants en situation irrégulière, satisfaite par le droit existant.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. Le droit existant : les dons des particuliers aux œuvres et organismes d'intérêt général bénéficient d'une réduction de l'impôt sur le revenu

A. Les dons des particuliers bénéficient d'une réduction d'impôt à hauteur de 66 %, dans une limite de 20 % du revenu imposable

L'article 200 du code général des impôts dispose qu'ouvrent droit à une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % de leur montant les sommes, prises dans la limite de 20 % du revenu imposable, qui correspondent à des dons et versements, y compris l'abandon exprès de revenus ou produits, effectués par les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B du même code. Ces dons doivent avoir été effectués au profit de différentes œuvres et organismes d'intérêt général mentionnés à ce même article 200 du CGI.

Cette réduction d'impôt s'applique tant aux dons effectués par les personnes physiques qu'aux dons des entreprises industrielles, commerciales, artisanales, agricoles ou non commerciales relevant de l'impôt sur le revenu (les exploitations individuelles ou sociétés de personnes). Ces dernières ont le choix entre la réduction d'impôt prévue à l'article 200 du code général des impôts et la réduction d'impôt prévue à l'article 238 *bis* du même code.

Les conditions générales dans lesquelles les dons d'un particulier ouvrent droit à la réduction d'impôt sont fixées au b du 1 de l'article 200 du code général des impôts. Aussi, l'organisme bénéficiaire du don doit présenter un caractère d'intérêt général, **défini cumulativement par trois conditions** :

- l'organisme n'exerce **pas d'activité lucrative** ;
- l'organisme fait l'objet d'une **gestion désintéressée** ;
- l'organisme ne fonctionne **pas au profit d'un cercle restreint de personnes**.

De plus, les domaines d'intervention des organismes entrant dans le champ de la réduction d'impôt sont limitativement énumérés au b du 1 de l'article 200 du CGI¹.

Afin de bénéficier de la réduction d'impôt au titre des dons effectués, aux termes du 5 de l'article 200 du CGI, le contribuable **doit être en mesure de présenter, à la demande de l'administration fiscale, un reçu fiscal** attestant du montant et de la date des versements ainsi que de l'identité des bénéficiaires². **Les organismes peuvent, sous leur propre responsabilité, remettre des reçus fiscaux aux donateurs**, spécificité du régime français du mécénat soulignée par la Cour des comptes dans un référé sur la fiscalité des dons aux associations³.

S'agissant du don ou versement, le dispositif de réduction d'impôt n'est accordé qu'à **la condition que ce don ou versement procède d'une intention libérale**, c'est-à-dire « *qu'il soit consenti à titre gratuit, sans contrepartie directe ou indirecte au profit de la personne qui l'effectue* »⁴.

La réduction d'impôt au titre des dons prévue par l'article 200 du code général des impôts devrait constituer la huitième dépense fiscale la plus coûteuse en 2025, avec un montant de 1,987 milliard d'euros selon les documents budgétaires⁵. Si cette dépense fiscale bénéficie à 5,54 millions de foyers fiscaux, elle se concentre sur le haut de la distribution des revenus. Près de 30 % des donateurs se placent ainsi dans le dernier dixième de la répartition des revenus.

¹Les organismes entrant dans ce champ sont les organismes ayant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises.

²Le reçu délivré par l'organisme bénéficiaire doit se conformer à un modèle issu de l'arrêté du 26 juin 2008 relatif à la justification des dons effectués au profit de certains organismes d'intérêt général.

³Cour des comptes, « La fiscalité des dons en faveur des associations », référé, 8 décembre 2020.

⁴BOI-IR-RICI-250-20, dernière mise à jour au 12 septembre 2012.

⁵Rapport d'évaluation des voies et moyens, tome 2 « Dépenses fiscales », Annexe au projet de loi de finances pour 2025.

B. Le législateur a introduit des régimes dérogatoires plus favorables, parfois temporaires, pour les dons des particuliers répondant à des critères spécifiques

Au sein du régime de soutien public au mécénat des particuliers, le législateur a introduit plusieurs dispositifs dérogatoires visant à répondre à certains enjeux jugés politiquement prioritaires.

En premier lieu, **la loi de finances pour 1989¹ a créé un dispositif spécifique, le dispositif dit « Coluche »**, ayant pour objet de prévoir un taux de réduction d'impôt et un plafonnement bonifiés pour les versements affectés à la fourniture gratuite en France de repas à des personnes en difficulté.

Plusieurs fois élargi et renforcé, **ce dispositif concerne désormais les dons effectués pour la fourniture gratuite de repas, la favorisation du logement ou la fourniture gratuite de soins aux personnes en difficulté**. Codifié au 1^{er} de l'article 200 du CGI, ce dispositif prévoit :

- d'une part, **un taux dérogatoire de 75 % pour le calcul de la réduction d'impôt ;**
- d'autre part, **un plafond dérogatoire, dont il n'est pas tenu compte pour le calcul du plafond général de 20 % des revenus imposables prévu au 1 de l'article 200 du CGI**. Par conséquent, la fraction des dons excédant le plafond du dispositif dit « Coluche » bénéficie de la réduction d'impôt de droit commun, au taux de 66 %. En application d'un régime transitoire créé pendant la crise économique et sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19, **le plafond applicable est de 1 000 euros jusqu'au 31 décembre 2025**.

En second lieu, sur le modèle du dispositif « Coluche », une série de mesures dérogatoires ont été introduites ces dernières années afin d'encourager la générosité des particuliers vers des thématiques jugées prioritaires. Ainsi, à titre d'illustration :

- la loi n° 2019-903 du 29 juillet 2019 a porté à 75 % le taux de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons et versements prévu au 1 de l'article 200 du code général des impôts, dans un plafond annuel de 1 000 euros, pour **les dons effectués par les particuliers en vue de la restauration et de la conservation du patrimoine de la cathédrale Notre-Dame de Paris** entre le 16 avril 2019 et le 31 décembre 2019² ;
- la loi n° 2019-9479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a prévu, à titre expérimental, la majoration à 75 % du taux de la réduction d'impôt au titre **des dons faits par les particuliers au profit**

¹Loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988 de finances pour 1989.

²Article 5 de la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet.

d'organismes sans but lucratif luttant contre la violence domestique¹ ;

- la loi n° 2021-153 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a prévu, pour les dons effectués entre le 2 juin 2021 et le 31 décembre 2022 **au profit d'associations culturelles ou d'établissements publics des cultes reconnus d'Alsace-Moselle**, de majorer le taux de la réduction d'impôt à 75 %, dans un plafond de 554 euros en 2021, afin de compenser la baisse des recettes de ces associations durant la crise sanitaire² ;

- la loi n° 2023-3322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 a porté à 75 % le taux de la réduction d'impôt applicable aux **dons des particuliers versés au profit de la conservation et de la restauration du patrimoine immobilier religieux des communes**, dans la limite d'un plafond annuel de 1 000 euros³.

II. Le droit proposé : un régime dérogatoire de défiscalisation au profit de la reconstruction de Mayotte

A. Une majoration de la réduction d'impôt applicable aux dons, à hauteur de 75 % et dans un plafond de 1 000 euros, pour les dons au bénéfice de la reconstruction de Mayotte et de l'aide aux sinistrés

Le présent article introduit, dans l'objectif d'encourager les dons des particuliers au bénéfice de la reconstruction de Mayotte, **une majoration exceptionnelle du taux de la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons et versements** prévue au 1 de l'article 200 du code général des impôts. Cette mesure a fait l'objet d'une annonce par le Premier ministre dès le 17 décembre 2024, par voie de communiqué de presse⁴.

En premier lieu, le premier alinéa du présent article dispose que le taux de la réduction d'impôt prévue au 1 de l'article 200 du CGI **est porté à 75 %** pour les dons des particuliers à destination de la reconstruction de Mayotte. **Les versements effectués sont retenus dans la limite d'un plafond annuel de 1 000 euros.**

Aux termes du second alinéa du présent article, il s'agit, comme pour le dispositif dit « Coluche », d'un plafond autonome qui **n'est pas pris en compte pour la détermination du plafond de 20 % du revenu imposable** prévu à l'article 200 du CGI. Dans le même sens, le plafond prévu par le présent article **n'est pas pris en compte pour l'appréciation des plafonds de**

¹Article 163 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

²Article 18 de la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

³Article 30 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

⁴Communiqué de presse du Premier ministre, « Défiscalisation des dons pour Mayotte », 17 décembre 2024.

versement dérogatoires prévus par les dispositifs de réduction d'impôt au taux majoré, comme le dispositif dit « Coluche ».

En second lieu, le présent article précise les conditions d'éligibilité des dons des particuliers à ce régime dérogatoire. L'application des taux et plafonds dérogatoires est limitée aux seuls dons et versements, comprenant l'abandon exprès de revenus ou produits, **qui sont effectués au profit d'associations et fondations d'utilité publique qui, dans le cadre de leur action dans le département de Mayotte :**

- fournissent une aide alimentaire ;
- apportent des soins aux personnes en difficulté ;
- ou contribuent à favoriser le logement des personnes en difficultés, notamment par la reconstruction de locaux d'habitation rendus inhabitables.

Si certaines des activités précitées recouvrent celles entrant dans le champ du dispositif dit « Coluche », à savoir l'aide aux personnes en difficulté en matière d'aide alimentaire, de soins et de logement, **le statut des associations retenu par le présent article diffère.** Il s'agit en effet des seules « associations et fondations reconnues d'utilité publique » et non pas de l'ensemble des organismes sans but lucratif visés au 1^{er} de l'article 200 du CGI s'agissant du dispositif dit « Coluche ».

B. Un dispositif partiellement rétroactif dont l'application est bornée dans le temps

Le premier alinéa du présent article précise que seront éligibles au régime dérogatoire, les dons et versements « effectués entre le 14 décembre 2024 et le 17 mai 2025 ». Le dispositif introduit par le présent article **comporte donc un caractère à la fois temporaire et rétroactif.**

D'une part, **il s'agit d'une majoration temporaire de la réduction d'impôt de droit commun jusqu'au 17 mai 2025,** soit une durée d'application d'un peu plus de cinq mois. Par comparaison, le législateur avait fixé une durée d'application de neuf mois pour le dispositif analogue relatif à la reconstruction de Notre-Dame de Paris¹.

D'autre part, **le présent article prévoit une application partiellement rétroactive de ce dispositif à compter du 14 décembre 2024.**

Si le Gouvernement avait initialement annoncé la date du 17 décembre 2024 pour la prise en compte des dons versés par les particuliers, la date du 14 décembre 2024 a été retenue dans la rédaction du présent article. Ce décalage de calendrier est justifié par la volonté d'inclure dans le dispositif les dons effectués entre le 14 décembre 2024, date du passage

¹ L'article 5 de la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet concernait ainsi les dons effectués entre le 16 avril 2019 et le 31 décembre 2019.

du cyclone Chido à Mayotte, et le 17 décembre 2024, date des annonces du Premier ministre. **Une exclusion de ces dons aurait de fait constitué une différence de traitement peu compréhensible pour les donateurs.**

III. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Au stade de la commission, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements au présent article.

D'une part, à l'initiative de la députée Louise Morel (Les démocrates), **un amendement a modifié le premier alinéa du présent article afin d'étendre les organismes entrant dans le champ de la réduction d'impôt au taux majoré.** La rédaction initiale de l'article prévoyait que le taux majoré s'appliquait aux dons réalisés au profit des « *associations et fondations reconnues d'utilité publique* ». La nouvelle rédaction retient quant à elle l'ensemble des organismes d'intérêt général visés à l'article 200 du code général des impôts.

D'autre part, un amendement de la rapporteure Estelle Youssoupha (Libertés, indépendants, outre-mer et territoires) a complété le premier alinéa du présent article pour préciser que l'activité de reconstruction des locaux d'habitation rendus inhabitables, menée par les associations entrant dans le champ de la réduction d'impôt au taux majoré, **devait être entendue à l'exclusion des locaux édifiés sans droit ni titre et constituant un habitat informel.**

En séance, les députés ont :

- par l'adoption d'un amendement de la rapporteure, étendu à **l'ensemble des « événements météorologiques survenus pendant une période de cinq mois à compter du 13 décembre 2024 »** les événements motivant l'action des associations auxquels les dons donnent droit à la réduction d'impôt prévue par l'article ;

- par l'adoption d'un amendement du groupe Rassemblement national, exclu du champ des actions pouvant être financées par ces dons bénéficiant d'une défiscalisation celles visant à la régularisation de ressortissants étrangers en situation irrégulière ;

- par l'adoption de deux amendements identiques de la rapporteure et d'un député de la Droite Républicaine, **relevé à 3 000 € le plafond des dons** bénéficiant de la majoration de réduction d'impôts.

IV. La position de la commission : une mesure exceptionnelle de défiscalisation des dons justifiée par les besoins de financement de la reconstruction de Mayotte après le passage du cyclone Chido

L'ampleur des dégâts causés par le cyclone, si elle n'a pas encore fait l'objet d'une évaluation consolidée, implique en effet de dégager de nouveaux leviers de financement pour l'assistance aux personnes en difficulté.

Dans ces circonstances, **la générosité des particuliers constitue un levier de financement qui doit être encouragé**. Depuis le 16 décembre 2024, date du passage du cyclone Chido à Mayotte, les organismes d'intérêt général intervenant à Mayotte ont organisé des collectes de dons permettant de rassembler des financements substantiels.

En proposant de porter le taux de la réduction d'impôt sur le revenu à 75 % pour les dons des particuliers au profit des associations assurant une aide en termes d'alimentation, de soins ou de logement aux personnes en difficulté suite au cyclone Chido, **le Gouvernement affiche sa volonté d'encourager la générosité du public, en complément de l'action des services de l'État**.

Il apparaît que le dispositif du présent article répond à un vrai besoin de financement pour les associations œuvrant à rassembler une aide d'urgence pour la population du département de Mayotte.

Données relatives aux dons des particuliers récoltés par les organismes d'intérêt général interrogés par le rapporteur

(en euros et en nombre de dons)

Organisme	Total des dons des particuliers	Nombre de dons supérieurs à 1 000 euros	Montant moyen des dons
Fondation de France	36 484 598 euros	730 dons	112 euros
Croix-Rouge française	8 171 686 euros	945 dons	114,85 euros

*Note : les données fournies par la Fondation de France sont à jour du 13 janvier 2025
Source : réponses au questionnaire du rapporteur*

De plus, **le dispositif est à la fois temporaire et ciblé**. S'agissant du cadre temporel, la durée de cinq mois à compter du passage du cyclone devrait permettre une concentration du surcroît de dons attendus sur les premiers mois de la reconstruction. **Le caractère rétroactif de la mesure ne soulève pas de difficulté juridique** dès lors qu'il s'agit d'une mesure favorable aux contribuables, d'une part, et que son caractère incitatif est garanti par une annonce précoce du Gouvernement, d'autre part.

S'agissant du champ des associations concernées, ce dernier permet de couvrir la plupart des organisations d'intérêt général menant des actions de terrain pour l'aide aux sinistrés à Mayotte. Il doit toutefois être souligné que **l'élargissement de ce champ à l'ensemble des organismes d'intérêt général visés à l'article 200 du CGI** et menant des actions d'aide aux personnes en difficulté à Mayotte, au-delà des seules associations et fondations reconnues d'utilité publique, **complexifie le contrôle des dons faits aux associations**.

Par ailleurs, l'impact budgétaire et financier de la réduction d'impôt majorée constitue un élément d'incertitude. Le montant de la dépense fiscale découlant du présent article semble difficile à évaluer, à défaut d'information précise sur le total des dons qui seront effectués sur la période d'application et de données précises sur la situation fiscale des donateurs. Aucune évaluation *a priori* n'est comprise dans l'étude d'impact du projet de loi. **Une estimation définitive du coût de la mesure ne sera disponible qu'a posteriori, une fois que l'administration fiscale aura mené une analyse complète des déclarations fiscales des donateurs**. À titre de comparaison, le coût de la majoration du taux de la réduction d'impôt au titre des dons pour la reconstruction de Notre-Dame de Paris s'est élevée à 18 millions d'euros¹.

En outre, il convient de rappeler que les dérogations « sectorielles » au régime général de la fiscalité des dons **peuvent présenter une efficacité limitée en termes d'incitation et entretenir une certaine confusion chez les donateurs**. En effet, l'analogie entre l'avantage fiscal prévu par le présent article et le dispositif dit « Coluche », ouvrant également droit à une réduction d'impôt au même taux et dans la limite du même plafond pour les dons aux associations de logement, d'aide alimentaire ou de fourniture de soins aux personnes en difficulté, **crée un risque d'éviction des dons aux associations d'aide aux plus précaires**.

Par l'adoption des **amendements identiques COM-11 de membres du groupe écologiste et COM-56 du rapporteur**, la commission a **supprimé l'exclusion du champ des actions pouvant être financées par ces dons bénéficiant d'une défiscalisation** celles visant à la régularisation de ressortissants étrangers en situation irrégulière, considérant que les organismes visés par l'article sont sans ambiguïté ceux qui « *fournissent gratuitement des repas ou des soins aux personnes en difficulté ou contribuent à favoriser leur logement, y compris par la reconstruction des locaux d'habitation rendus inhabitables* », et que les dons ouvrant droit à réduction d'impôt n'ont pas vocation à financer d'autres actions. Les actions des organismes caritatifs font l'objet de contrôles de la part, par exemple de la Cour des comptes, et la

¹ Rapport d'information n° 5042 (15^e législature) fait par Mme Sophie Mette au nom de la commission des affaires culturelles et de l'éducation sur l'application de la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, déposé le 16 février 2022.

loi du 7 août 1991¹ impose aux organismes en faveur desquels les dons sont défiscalisés d'établir un compte d'emploi annuel des ressources collectées auprès du public, précisant l'affectation des dons par type de dépenses. **L'intention de cette disposition est donc satisfaite.**

Enfin, par l'adoption d'un dernier **amendement COM-53 du rapporteur**, la commission a **rétabli à 1 000 € le plafond des dons bénéficiant de la majoration de réduction d'impôts**, qui correspond au plafond généralement retenu pour les majorations exceptionnelles de réduction d'impôts (cf. ci-dessus). En outre, le montant moyen des dons des particuliers étant inférieur à ce montant, toute majoration du plafond bénéficierait essentiellement aux ménages les plus aisés.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

¹ Loi n° 91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant appel à la générosité publique.

Article 17

Suspension du recouvrement fiscal forcé jusqu'au 31 décembre 2025

Le présent article permet la suspension des délais de recouvrement forcé des créances publiques dues par les contribuables mahorais, entre le 14 décembre 2024 et le 31 mars 2025, la suspension pouvant être prolongée par décret jusqu'au 31 décembre 2025.

La commission a adopté un amendement rédactionnel visant à sécuriser le dispositif.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. Le droit existant : le recouvrement forcé des créances fiscales, un dispositif déjà suspendu lors de la crise sanitaire

A. Le recouvrement forcé des créances, un dispositif encadré

Lorsqu'un contribuable n'a pas acquitté à l'échéance prévue par les textes le montant de l'impôt dû, des poursuites tendant à l'apurement de la créance fiscale sont engagées par le comptable public, permettant ainsi le recouvrement forcé des créances dues. Il s'agit pour l'essentiel de la saisie des biens, mobiliers ou immobiliers, dont le produit permet de couvrir la somme de l'impôt dû, ainsi en général que des frais engagés pour le recouvrement forcé des créances.

Une telle procédure est indispensable pour garantir l'acquittement de l'impôt de l'ensemble des contribuables et par extension leur **consentement à l'imposition**, qui serait mis à mal si certains redevables n'acquittaient pas les sommes dues. Le recouvrement fiscal forcé est toutefois très encadré par le droit, pour protéger les droits et libertés individuels.

L'article L.252 du livre des procédures fiscales prévoit ainsi que seuls les comptables publics de la direction générale des finances publiques sont compétents pour le recouvrement forcé des créances fiscales.

Les procédures applicables sont régies principalement par le code des procédures civiles d'exécution. L'article L.111-2 dudit code prévoit ainsi que « *seul un créancier muni d'un titre exécutoire constatant une créance liquide et exigible peut en poursuivre l'exécution forcée* ». La créance doit avoir un caractère certain, conformément à l'article L.1304-6 du code civil, et donc ne pas dépendre d'un événement futur. De plus, en cas d'écarts trop importants entre la valeur des biens saisis et le montant de la créance, le créancier s'expose à des dommages et intérêts, conformément à l'article L.121-2 du même code.

Par ailleurs, conformément à l'article L.279 du livre des procédures fiscales, un redevable peut contester une créance devant le juge administratif, dans les quinze jours suivant la réception de la lettre recommandée adressée

par le comptable public lui notifiant le recouvrement forcé de la créance. Celui-ci statue ensuite dans un délai d'un mois.

Enfin, les comptables publics de la direction générale des finances publiques disposent d'un délai de quatre ans avant la prescription des créances dues, à compter de la notification du dernier acte de recouvrement forcé réalisé.

B. Une suspension du recouvrement forcé des créances fiscales lors de la crise sanitaire

Lors de la crise sanitaire, le recouvrement forcé des créances, fiscales ou non, avait été suspendu pendant deux mois. L'article 11 de l'ordonnance¹ du 25 mars 2020 disposait en effet que « *s'agissant des créances dont le recouvrement incombe aux comptables publics, les délais en cours à la date du 12 mars 2020 ou commençant à courir au cours de la période définie au I de l'article 1^{er} prévus à peine de nullité, caducité, forclusion, prescription, inopposabilité ou déchéance d'un droit ou d'une action sont suspendus jusqu'au terme d'un délai de deux mois suivant la fin de la période mentionnée au même I de l'article 1^{er}.* » Un tel article couvrait l'ensemble des créances recouvrées par le comptable public. L'ordonnance précitée a été prise en application de l'article 11 de la loi² du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Cette disposition se justifiait au regard de l'impact de la crise sanitaire sur les contribuables. Comme le mentionne l'étude d'impact de la loi précitée, elle visait « *à contrecarrer les risques de pertes de capital et de compétences à moyen terme par une action forte de soutien à court terme à la trésorerie des entreprises et à l'emploi* ». Elle n'avait sinon pratiquement jamais été mise en œuvre, au risque de remettre en cause le consentement à l'impôt.

II. Le dispositif proposé : la suspension du recouvrement forcé des créances par le comptable public

Le présent article permet de suspendre jusqu'au 31 mars 2025 le recouvrement forcé, effectué par la direction générale des finances publiques, des créances pour les personnes physiques et morales soit domiciliées à Mayotte, soit dont le siège social est dans le département de Mayotte. Les délais limites de recouvrement forcé qui arrivaient à échéance le 14 décembre 2024 sont en effet suspendus.

Il concerne les créances dont les délais de recouvrement forcé étaient en cours au 14 décembre 2024, dans les cas de nullité, de caducité, de forclusion, de prescription, d'inopposabilité ou de déchéance d'un droit ou d'une action, soit l'ensemble des possibilités existantes de recouvrement fiscal

¹ Ordonnance n° 2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période.

² LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

forcé. L'ensemble des créances, fiscales ou non, y compris les créances locales et celles concernant les amendes, est concerné par l'article.

Il permet enfin la prolongation de la suspension du recouvrement forcé des créances fiscales par décret, jusqu'au 31 décembre 2025 uniquement. Une telle prolongation devra prendre en compte la situation économique et financière des redevables, ainsi que la taille et l'activité des entreprises.

Selon l'étude d'impact du projet de loi, « *La suspension permet de neutraliser la période pendant laquelle les actes de recouvrement forcé ne sont pas possibles. Elle reporte pour la même durée de suspension la validité des poursuites pouvant être engagées à l'encontre des personnes physiques et des personnes morales.* »

III. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

La commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement qui permet d'étendre la suspension du délai de recouvrement des créances aux créances dont les délais de recouvrement **commencent à courir entre le 14 décembre 2024 et le 31 mars 2025**, ainsi qu'un amendement rédactionnel de la commission.

En séance publique, trois amendements ont été adoptés :

- un amendement à l'initiative de députés du groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires, présenté par ses auteurs comme un amendement « d'appel », qui vise à suspendre l'action en recouvrement forcé – et non plus seulement les délais opposables à l'administration fiscale ;
- un amendement à l'initiative de députés du groupe Rassemblement national visant à allonger la durée de la suspension du recouvrement forcé des créances fiscales jusqu'au 31 décembre 2025, sans qu'il soit nécessaire de recourir à un décret au-delà du 31 mars 2025, considérant que la situation économique et sociale ne sera pas améliorée d'ici cette date relativement proche ;
- un amendement à l'initiative de députés du groupe Droite Républicaine visant à étendre expressément les délais d'enregistrement des déclarations de succession prévus à l'article 642 du code général des impôts et ceux d'enregistrement de la publicité foncière prévus à l'article 647 du code général des impôts, considérant que beaucoup de notaires et de justiciables mahorais sont dans l'incapacité matérielle de procéder à ces formalités administratives dans les délais impartis, s'exposant à des pénalités de retard en sus des intérêts légaux.

IV. La position de la commission des affaires économiques : une disposition justifiée par l'ampleur des pertes subies par les contribuables

La commission considère qu'un tel dispositif, qui permet de suspendre les délais de recouvrement forcé des créances recouvrées par les comptables publics, se justifie parfaitement au regard de l'ampleur des dégâts à Mayotte. Elle salue son objectif de soutien à la trésorerie des particuliers et des entreprises.

A. Une disposition indispensable pour protéger la trésorerie des contribuables

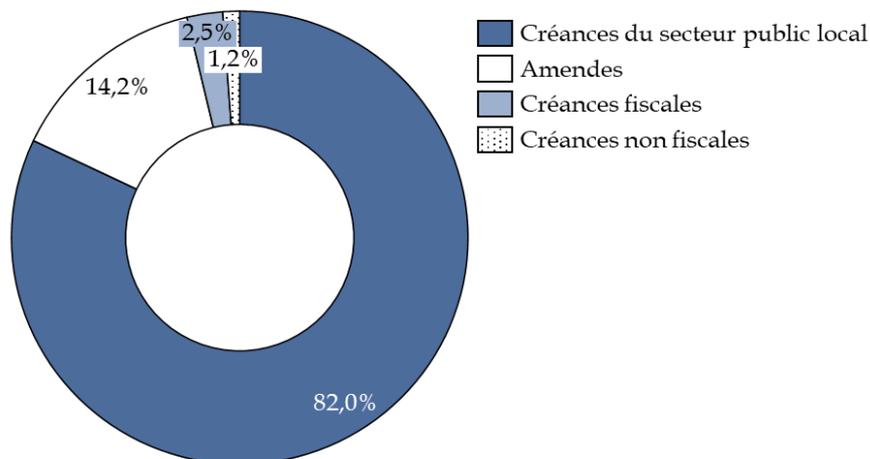
Les dégâts à Mayotte n'ont pas encore fait l'objet d'un chiffrage fiable. Une mission a toutefois été diligentée sur le sujet par différentes inspections générales : l'inspection générale des finances, l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'environnement et du développement durable, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et l'inspection générale des affaires maritimes. En outre, une analyse typologique des dommages sur l'habitat a été rendue par l'agence d'architecture Harappa fin décembre.

Il ne fait toutefois pas de doute que ces dégâts sont considérables. Empêcher provisoirement le recouvrement forcé des créances dues par les contribuables constitue donc une mesure indispensable de soutien à la trésorerie des Mahorais pour soutenir la reconstruction à Mayotte.

Selon l'étude d'impact, le non-recouvrement forcé, jusqu'au 31 mars 2025, des créances arrivées à échéance de prescription le 14 décembre 2024 représente un montant de **3,6 millions d'euros**, dont **2,7 millions d'euros** au titre des créances des collectivités mahoraises. Les débiteurs sont pour l'essentiel des **entreprises**, pour plus de 2,8 millions d'euros, et dans une moindre mesure les **particuliers**, pour un montant de 0,528 million d'euros.

Type de créances dont le recouvrement est suspendu

(en millions d'euros)



Source : commission des affaires économiques

L'impact en est certainement sous-estimé, puisqu'il ne prend pas en compte les créances dues entre le 14 décembre 2024 et le 31 mars 2025, qui ont été intégrées dans le dispositif suite à un amendement gouvernemental adopté en commission à l'Assemblée nationale.

B. Une disposition inscrite dans un soutien budgétaire et financier large à Mayotte

L'article 17 s'inscrit dans un large plan de soutien budgétaire et fiscal à Mayotte par l'État, malgré l'absence de chiffrage finalisé des dégâts. Lors de l'examen de la mission outre-mer du projet de loi de finances, un amendement gouvernemental visant à financer la reconstruction de Mayotte a été adopté, à hauteur de 100 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 35 millions d'euros en crédits de paiement.

Cet amendement a été complété par la prorogation d'une dotation au département de Mayotte, pour un montant de 100 millions d'euros en autorisations d'engagements et de 60 millions d'euros en crédits de paiement. Enfin, le plan eau-Mayotte, qui doit contribuer au financement du système d'assainissement de l'eau, a été financé à hauteur de 20 millions d'euros.

Par ailleurs, une aide¹ financière aux entreprises mahoraises a été prévue par le décret du 14 janvier 2025. Les entreprises doivent percevoir en effet mensuellement un montant égal à 20 % de leur chiffre d'affaires mensuel de 2022, qui doit être compris entre 1 000 euros et 20 000 euros par mois.

¹ Décret n° 2025-43 du 14 janvier 2025 portant création d'une aide pour les entreprises touchées par les conséquences économiques résultant du cyclone Chido à Mayotte.

C. Un dispositif qui ne s'apparente pas à un effacement des dettes des contribuables

La commission rappelle que la suspension des délais de recouvrement forcé opposables à l'administration permet d'éviter que la trésorerie des contribuables mahorais ne se voie encore dégradée par des prélèvements fiscaux forcés mais ne revient en aucun cas à effacer leurs dettes, ce qui serait contraire au principe d'égalité devant les charges publiques. La suspension du délai de recouvrement forcé permet d'instaurer une période durant laquelle les actes de recouvrement forcé ne sont pas possibles. **À l'issue de cette période de suspension, les délais recommenceront à courir et les poursuites pourront à nouveau être engagées par les comptables publics.**

Pour cette raison, elle a adopté un **amendement COM-55 du rapporteur** rétablissant la rédaction, plus sécurisée, de l'alinéa tel qu'issu de son examen par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale.

Elle a estimé que le délai de suspension proposé - jusqu'au 31 mars 2025, éventuellement prorogé par décret jusqu'au 31 décembre 2025 - était plus adapté au contexte d'urgence qu'une suspension d'emblée jusqu'au 31 décembre 2025.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

CHAPITRE VII
MESURES EN FAVEUR DE LA POPULATION À MAYOTTE

Article 17 bis A
**Suspension du délai de réclamation en cas de trop-perçu
par l'administration fiscale**

Le présent article permet la suspension du délai de réclamation en cas de trop-perçu par l'administration fiscale.

La commission a adopté l'article modifié par un amendement rédactionnel.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

I. Le dispositif envisagé et les modifications introduites par l'Assemblée nationale

Cet article a été introduit dans le projet de loi lors de l'examen en séance publique du projet de loi à l'Assemblée nationale, par un amendement porté par un député du groupe Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoire.

Il permet aux particuliers résidant à Mayotte et aux entreprises qui y sont fiscalement domiciliées de bénéficier d'une **suspension du délai de réclamation en cas de trop-perçu par l'administration fiscale**. Comme le délai de recouvrement forcé prévu par l'article 17, ce délai serait suspendu jusqu'au 31 mars 2025 et pourrait être à nouveau suspendu par décret jusqu'au 31 décembre 2025.

En ce qui concerne par exemple l'impôt sur le revenu, ce délai expire le 31 décembre de la deuxième année qui suit la mise en recouvrement de l'impôt, indiquée sur la date d'imposition. Pour les impôts locaux, il expire le 31 décembre de l'année qui suit celle de la mise en recouvrement.

Il s'agit donc ici de prolonger de plusieurs mois ce délai arrivé à échéance seulement deux semaines après la survenue du cyclone Chido dans le territoire de Mayotte, alors que les services publics et les télécommunications sont extrêmement dégradés dans le département et que la trésorerie des ménages comme des entreprises est fortement éprouvée.

En séance publique, le Gouvernement a rappelé que le livre des procédures fiscales¹ prévoit déjà que les agents de l'administration fiscale ont la possibilité de relever les contribuables de la forclusion. Par conséquent, il semblerait que cette possibilité puisse simplement être rappelée aux agents de la direction régionale des finances publiques de Mayotte.

¹ Article R. 211-1 du code de procédures fiscales.

II. La position de la commission des affaires économiques - Un dispositif « miroir » à celui de l'article 17

Par **parallélisme** avec la suspension des délais opposables à l'administration pour le recouvrement fiscal forcé, prévue à l'article 17, il lui semble justifié d'accorder également une suspension de délais aux contribuables qui souhaitent être remboursés d'impôts payés en raison d'une erreur de l'administration fiscale. Plus sécurisant qu'une simple instruction donnée aux agents de la direction régionale des finances publiques de Mayotte, la commission est favorable à l'inscription de ce dispositif dans la loi.

La commission a néanmoins adopté un **amendement COM-63 de précision rédactionnelle du rapporteur** visant à corriger une erreur de rédaction et à aligner, par parallélisme, la rédaction de cet article sur celle de l'article 17.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 17 bis (supprimé)
**Report du paiement des impôts et taxes pour un an
pour les entreprises mahoraises**

Le présent article vise à introduire une mesure de report d'un an du paiement des impôts et taxes des entreprises à Mayotte.

La commission a supprimé l'article.

I. Le dispositif envisagé et introduit à l'Assemblée nationale - Un report généralisé des impôts et taxes au bénéfice des entreprises

Cet article a été introduit dans le texte par un amendement portant article additionnel, à l'initiative de députés du groupe Droite Républicaine, adopté lors de l'examen du projet de loi par la commission des affaires économiques.

Cet article **suspend pendant un an le paiement des prélèvements fiscaux**, sans effet rétroactif, contrairement à l'article 18 qui suspend le paiement des prélèvements sociaux.

Lors de son examen en séance publique, deux amendements à cet article ont été adoptés :

- un amendement à l'initiative du groupe Socialistes et apparentés visant à préciser le dispositif afin qu'il ne s'applique qu'aux entreprises existantes à la date de survenue du cyclone ;
- un amendement à l'initiative d'une députée du groupe Écologiste et Social visant à restreindre la mesure aux entreprises dont les activités basées à Mayotte constituent une majorité de leur chiffre d'affaires et à exclure les filiales des groupes publics du dispositif ;
- un amendement à l'initiative de députés Libertés, Indépendants, Outre-mer et Territoires visant à préciser que toute entreprise débitrice auprès du comptable public qui en fait la demande d'ici au 31 décembre 2025 bénéficie de droit d'un plan de règlement échelonné de ses dettes, qui ne donne pas lieu à des intérêts de retard de recouvrement.

II. La position de la commission des affaires économiques - Une mesure sans précédent qui serait particulièrement coûteuse

La mesure est susceptible d'entraîner un **coût estimé à 70 millions d'euros pour les collectivités territoriales de Mayotte** en raison du non-recouvrement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires, la taxe foncière et la cotisation foncière des entreprises. Ce coût non négligeable l'est d'autant moins pour le territoire de Mayotte.

La commission est en outre dubitative quant à **l'efficacité et la pertinence d'un dispositif de moratoire généralisé** sur le recouvrement des impôts et des taxes, qui n'a jamais été mis en œuvre et introduirait de ce fait un **précédent en matière de consentement à l'impôt et d'égalité devant les charges publiques**. Face aux difficultés de certaines entreprises implantées à Mayotte à respecter leurs obligations, des délais supplémentaires de déclaration, des échéanciers de paiement ou des remises gracieuses de pénalités et d'intérêts de retard pourront être accordés au cas par cas par l'administration fiscale.

Plutôt que des mesures généralisées, sans distinction quant à la situation des entreprises, la commission souhaite privilégier les dispositifs ciblés et encourageant à l'activité économique. Elle note qu'une aide financière exceptionnelle a été mise en place à destination des entreprises touchées par le cyclone Chido¹ : celles-ci percevront mensuellement un montant égal à 20 % de leur chiffre d'affaires mensuel de 2022.

La commission sera particulièrement attentive à ce que des mesures plus structurelles favorables au développement économique des entreprises implantées à Mayotte, **à l'instar d'une zone franche**, soient incluses dans le futur projet de loi de programmation pour Mayotte annoncé par le ministre d'État, ministre des outre-mer.

Par l'adoption de l'amendement de suppression COM-59 du rapporteur, la commission a supprimé l'article.

¹ Décret n° 2025-43 du 14 janvier 2025 portant création d'une aide pour les entreprises touchées par les conséquences économiques résultant du cyclone Chido à Mayotte.

Article 17 ter (nouveau)
Exonération de TGAP sur les déchets à Mayotte

L'article, introduit par l'adoption d'un amendement du rapporteur, permet une exonération de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) concernant les déchets à Mayotte jusqu'au 31 décembre 2026.

La commission a adopté ce nouvel article.

I. Le droit existant : le dispositif de Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les déchets est déjà modulé dans les outre-mer

A. L'une des composantes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) concerne les déchets

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) est due par les acteurs économiques qui exercent une activité polluante ou utilisent des produits polluants. Elle est constituée de quatre composantes : la TGAP sur les déchets, la TGAP sur l'émission de substances polluantes, la TGAP sur les lessives et la TGAP sur les matériaux d'extraction. Son montant varie selon l'activité et le produit. Depuis 2022, la TGAP sur les carburants est devenue la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT).

La TGAP sur les déchets¹ s'applique à tous les déchets dangereux², ainsi qu'aux déchets non-dangereux n'étant pas exemptés³. Son objectif est d'inciter au recyclage, en renchérissant le coût de l'élimination des déchets. Son montant⁴ varie selon l'activité et le produit, mais elle se calcule grâce à la masse, exprimée en tonnes, des déchets réceptionnés ou transférés à l'étranger. La TGAP étant due par année, les déchets considérés doivent être comptabilisés par année civile.

B. Des réfections applicables dans les départements et régions d'outre-mer (Drom)

Compte tenu de leurs problématiques particulières, notamment liées à leur caractère majoritairement insulaire, les outre-mer bénéficient d'une modulation du dispositif de la TGAP sur les déchets, par le biais de réfections

¹ Article 266 sexies du code des douanes.

² Déchet qui présente une ou plusieurs propriétés suivantes : explosif, comburant, inflammable, irritant, toxique, cancérogène, corrosif, infectieux, mutagène, dégageant un gaz à toxicité aiguë, sensibilisant, écotoxique.

³ Des exemptions existent pour les déchets valorisés (valorisation matière comme le recyclage ou déchets faisant l'objet d'une valorisation énergétique), les déchets inertes, les déchets préalablement ou autrement taxés et les déchets issus d'évènements exceptionnels ou irréguliers (comme ceux générés par une catastrophe naturelle, par exemple).

⁴ Les tarifs de la taxe sont mentionnés à l'article 266 nonies du code des douanes.

(réductions de prix). Les tarifs de la taxe se voient ainsi appliqués, aux termes du i du A du I de l'article 266 *nonies* du code des douanes, des réfections de 25 % en Guadeloupe, à La Réunion et en Martinique et de 70 % en Guyane et à Mayotte.

C. La situation difficile dans les outre-mer en termes de gestion des déchets est aggravée à Mayotte par le passage du cyclone Chido

Les départements d'outre-mer souffrent, malgré les réfections dont ils bénéficient, d'un retard massif d'équipements idoines : les déchets ménagers y sont enfouis à seulement 67 %, contre 15 % dans l'Hexagone et, du fait de ces retards, la TGAP pèse sur les finances déjà fragiles de ces collectivités.

Avant même le passage du cyclone Chido, la situation était particulièrement critique à Mayotte, ainsi que le mettait en lumière, en 2022, un rapport fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer¹, qui indiquait notamment qu'« [à] titre d'exemple, le SIDEVAM, qui gère le traitement de tous les déchets de Mayotte, enfouit actuellement près de 100 % des déchets collectés. En 2021, la TGAP s'est élevée à plus d'un million d'euros et son montant devrait rapidement augmenter pour doubler en 2026 ». Le même rapport proposait (recommandation n° 12) d'exonérer de TGAP la Réunion pour 5 ans, la Guadeloupe et la Martinique pour 7 ans et, enfin, la Guyane et Mayotte pour 10 ans.

Le passage du cyclone Chido a naturellement aggravé la situation. Selon Salama Ramia, Sénatrice de Mayotte, entendue par le rapporteur, « *Mayotte est aujourd'hui une île-poubelle* ». Cette situation fait peser de graves risques environnementaux, sécuritaires et sanitaires.

II. Le dispositif proposé : une exonération de TGAP concernant les déchets à Mayotte

Le présent article, créé à la suite de l'adoption de l'**amendement COM-65 du rapporteur**, permet une réfection de 100 % pour la TGAP sur les déchets à Mayotte jusqu'au 31 décembre 2026.

Ainsi que l'explique l'objet de l'amendement : « *ce qui était pertinent avant le cyclone Chido l'est encore plus aujourd'hui : Mayotte aurait en effet à faire face à plus de 500 000 tonnes de déchets non traités en ce début d'année 2025* ». Il précise aussi que sa justification résulte du constat dressé dans le rapport précité de la délégation sénatoriale aux outre-mer, qui montre que cette taxe constitue un frein à la sortie de l'enfouissement des déchets en étouffant les capacités d'investissement des collectivités.

¹ Cf. le rapport d'information de Gisèle Jourda et Viviane Malet sur « *La gestion des déchets dans les outre-mer* », déposé par la délégation sénatoriale aux outre-mer en décembre 2022 (n° 195, 2022-2023).

III. La position de la commission : une disposition d'urgence utile

La commission considère qu'une telle disposition est totalement justifiée au regard de la situation de Mayotte en matière de déchets, situation encore plus dégradée suite à l'ampleur des dégâts causés par le cyclone Chido.

Il peut être noté qu'un amendement du rapporteur au projet de loi de finances pour 2025, qui a reçu un avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, vise, dans le même esprit une exonération de TGAP sur les déchets dans les outre-mer à due concurrence des investissements en cours ou engagés durant l'année écoulée en faveur du tri ou de la valorisation matière des déchets¹. Cette exonération serait applicable jusqu'au 31 décembre 2029 à La Réunion, au 31 décembre 2031 en Guadeloupe et en Martinique et au 31 décembre 2034 en Guyane et à Mayotte. Il s'agit donc de conjuguer une exonération large de TGAP outre-mer tout en mobilisant un mécanisme encourageant les investissements dans le traitement des déchets².

L'amendement COM-65 portant article additionnel après l'article 17 *bis* complète et renforce ce dispositif en prévoyant une exonération complète de TGAP sur les déchets pour Mayotte jusqu'à la fin de l'année 2026.

La commission a adopté l'article additionnel ainsi rédigé.

¹ Ce dispositif conduirait l'exploitant redevable de la taxe à investir l'équivalent de la TGAP due en faveur du tri ou du traitement des déchets Cf. l'amendement I-1318 au projet de loi de finances pour 2025 : https://www.senat.fr/amendements/2024-2025/143/Amdt_I-1318. Un sous-amendement du Gouvernement a même prévu la possibilité d'aller jusqu'à 80 % de taux de réfaction de TGAP dans ce cadre.

² Il convient de rappeler que la TGAP n'est pas une taxe qui a vocation à rapporter des recettes à l'État puisqu'elle est censée décroître au rythme d'investissements vertueux.

Article 18

Suspension du recouvrement des cotisations sociales

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des affaires sociales.

Lors de sa réunion, la commission des affaires sociales a adopté deux amendements COM-76 et COM-77 de son rapporteur Mme Christine Bonfanti-Dossat.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 18 bis (supprimé)

Exonération de cotisations sociales pour le mois de décembre 2024

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des affaires sociales.

Lors de sa réunion, la commission des affaires sociales a adopté l'amendement de suppression COM-78 de son rapporteur Mme Christine Bonfanti-Dossat.

La commission a supprimé l'article.

Article 19 (non modifié)
**Intervention du Conseil de la protection sociale des travailleurs
indépendants (CPSTI) à Mayotte**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des affaires sociales.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 20

**Prolongation des droits aux revenus de remplacement
pour les demandeurs d'emploi**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des affaires sociales.

Lors de sa réunion, la commission des affaires sociales a adopté l'amendement COM-79 de son rapporteur Mme Christine Bonfanti-Dossat.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 21

**Maintien des droits à prestations versées
par la caisse de sécurité sociale de Mayotte**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des affaires sociales.

Lors de sa réunion, la commission des affaires sociales a adopté l'amendement COM-80 de son rapporteur Mme Christine Bonfanti-Dossat.

La commission a adopté l'article ainsi modifié.

Article 22 (non modifié)

Augmentation des taux de l'indemnité et de l'allocation d'activité partielle

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des affaires sociales.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 23 (non modifié)

Prolongation de la validité des demandes de logement social

Cet article vise à prolonger la validité des demandes de logement social des résidents à Mayotte non renouvelées à compter du 14 décembre 2024, de plein droit jusqu'au 31 mars 2025.

La commission a adopté l'article sans modification.

I. La situation actuelle - Une résiliation de droit des demandes de logement social en l'absence de renouvellement des demandes

Conformément à l'article R. 441-2-7 du code de la construction et de l'habitation, une demande de logement social a une durée de validité d'un an. Elle doit être renouvelée entre le 10^e et le 12^e mois à compter de sa présentation ou de son dernier renouvellement. Le renouvellement de la demande peut être effectué par voie électronique ou au guichet. Une demande de logement social non renouvelée dans les délais impartis entraîne sa radiation.

II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une prolongation de la validité de demandes de logement social

Cet article a été introduit par amendement portant article additionnel au cours de l'examen du projet de loi par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale. Il prévoit que les demandes de logement social des résidents à Mayotte non renouvelées et arrivant à échéance à compter du 14 décembre 2024 sont prolongées de plein droit jusqu'au 31 mars 2025. Cette période peut être prolongée de plein droit par décret en fonction de l'évolution de la situation sociale et des conditions matérielles locales au plus tard jusqu'au 1^{er} juillet 2025.

En séance publique, deux amendements identiques de correction rédactionnelle de la rapporteure et du groupe socialiste et apparentés ont été adoptés.

III. La position de la commission - Un dispositif bienvenu

La commission estime que ce dispositif est bienvenu afin de garantir aux demandeurs l'ancienneté de leur demande, qui est un critère de cotation. En effet, les conditions de vie à Mayotte depuis la survenance du cyclone Chido rendent les démarches administratives difficiles.

La commission a adopté l'article sans modification.

Article 24 (supprimé)

**Demande de rapport sur l'avancement et la planification
des reconstructions, y compris le bilan et les prévisions budgétaires**

Cet article demande au Gouvernement la transmission au Parlement, chaque année jusqu'en 2035, d'un rapport faisant état de l'avancement et de la planification des reconstructions opérées à la suite du cyclone Chido ainsi qu'un bilan budgétaire des opérations et un budget prévisionnel des affectations futures.

À des fins de simplicité et de lisibilité, la commission a inclus ces éléments dans le rapport annuel de l'établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte mentionné à l'article 1^{er} bis.

La commission a donc supprimé l'article.

I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale - Un rapport supplémentaire

Cet article, issu d'un amendement du groupe Rassemblement national, introduit lors de l'examen du projet de loi par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale fait obligation au Gouvernement de remettre chaque année au Parlement un rapport faisant état de l'avancement et de la planification des reconstructions et présentant un bilan budgétaire des opérations et un budget prévisionnel des affectations futures.

II. La position de la commission - Une demande de rapport pouvant être mutualisée avec le rapport d'activité du futur établissement public à la reconstruction de Mayotte

Le projet de loi, tel que modifié par l'Assemblée nationale, fait également obligation au nouvel établissement public à la reconstruction de Mayotte (cf. ci-dessus, article 1^{er}) de publier chaque année un rapport d'activité détaillant la nature, le coût et les modalités de financement des opérations réalisées dans le cadre de ses missions.

À des fins de simplicité et de lisibilité, la commission a estimé que les éléments mentionnés à l'article 24 seraient plus utilement inclus dans le rapport annuel de l'établissement public mentionné à l'article 1^{er} bis. Elle a donc adopté l'**amendement COM-57 du rapporteur** en ce sens.

La commission a donc supprimé l'article.

Article 25 (supprimé)

Rapport au Parlement sur les modalités de soutien aux financements de la reconstruction

Cet article demande au Gouvernement la transmission au Parlement d'un rapport portant sur les modalités de soutien au financement de la reconstruction par les collectivités mahoraises de leurs équipements, de soutien au financement par les particuliers de la reconstruction de leurs biens immeubles et de la reconstitution de leurs biens meubles ainsi que de soutien financier aux entreprises mahoraises.

À des fins de simplicité et de lisibilité, la commission a prévu que le rapport annuel de l'établissement public mentionné à l'article 1^{er} bis inclut une partie de ces dispositions.

La commission a donc supprimé l'article.

I. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale - Un rapport supplémentaire

Cet article, introduit lors de l'examen du projet de loi par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, par amendement de la Droite républicaine, fait obligation au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur les modalités de soutien aux financements de la reconstruction par les collectivités mahoraises de leurs équipements, de soutien aux financements par les particuliers de la reconstruction de leurs biens immeubles et de reconstitution de leurs biens meubles et de soutien financier aux entreprises mahoraises notamment en termes de trésorerie.

II. La position de la commission - Une demande de rapport pouvant être allégée et mutualisée avec le rapport d'activité du nouvel établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte

Le projet de loi, tel que modifié par l'Assemblée nationale, fait également obligation au nouvel établissement public à la reconstruction de Mayotte (cf. article 1^{er}) de publier chaque année un rapport d'activité détaillant la nature, le coût et les modalités de financement des opérations réalisées dans le cadre de ses missions.

À des fins de simplicité et de lisibilité, la commission a estimé que le rapport annuel de l'établissement public mentionné à l'article 1^{er} bis inclut une partie des dispositions de l'article 25. Il lui a paru pertinent en particulier de retenir que ce rapport annuel ne comprend, parmi les éléments prévus par le présent article, que les éléments relatifs aux modalités de soutien au financement de la reconstruction par les collectivités mahoraises de leurs équipements.

En effet, le soutien au financement par les particuliers de la reconstruction de leurs biens immeubles et de la reconstitution de leurs biens meubles ainsi que le soutien financier aux entreprises mahoraises ne sont pas des sujets qu'aura à connaître directement le nouvel établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte, de telle sorte qu'il apparaît peu opportun de solliciter une mission de rapport à ce sujet.

La commission a donc, par adoption de l'amendement COM-60 du rapporteur, supprimé l'article.

Article 26 (supprimé)
**Rapport au Parlement sur le bilan exhaustif
des dommages occasionnés par le cyclone Chido**

Cet article demande au Gouvernement la transmission, dans un délai d'un mois à compter de la promulgation de la présente loi, d'un rapport au Parlement portant bilan exhaustif de la catastrophe, incluant le nombre de personnes décédées, disparues, blessées et amputées lors du passage du cyclone Chido et à la suite de celui-ci.

La commission estime que cette demande de rapport fait doublon avec la mission interministérielle d'évaluation dont les travaux seront rendus fin février.

Elle a donc supprimé l'article.

I. La situation actuelle - Une mission interministérielle pour objectiver l'ampleur des dégâts

A. Des doutes sur le nombre de morts et l'ampleur des dégâts

Alors que les premières images de Mayotte dévastée par le cyclone, notamment dans les bidonvilles, avaient fait craindre un bilan humain de plusieurs dizaines de milliers de victimes, le Premier ministre François Bayrou avait estimé publiquement, dès lundi 23 décembre, que ce nombre avait été surévalué. À ce jour, 39 décès sont confirmés.

Les difficultés d'estimation de la population vivant habituellement à Mayotte, compte tenu du grand nombre de personnes en situation irrégulière, des préventions de ces dernières à se manifester pour bénéficier de l'aide d'urgence mise en place par les autorités publiques après la catastrophe, et des difficultés de communication persistantes avec certains villages de l'île, pendant plusieurs semaines, ont pu nourrir des rumeurs de « bilan caché » du nombre de victimes, qui ne se sont, à ce jour, pas vérifiées.

Entendu par la commission des affaires économiques le mercredi 22 janvier, Manuel Valls, ministre d'État, ministre des outre-mer, a affirmé, comme il l'avait du reste déjà fait à l'Assemblée nationale, que « *le Gouvernement n'a rien à cacher* » concernant la situation à Mayotte.

B. Une mission interministérielle lancée pour évaluer les dégâts causés par le cyclone

Une mission interministérielle d'évaluation a été constituée afin de réaliser un bilan de la catastrophe. Elle vise notamment à évaluer les dégâts sur les réseaux, le patrimoine culturel, les entreprises et les principaux secteurs économiques de l'île, dont l'agriculture et à évaluer les besoins de remise en l'état dans tous les domaines de la vie du territoire en tenant compte

des enjeux liés au changement climatique et accompagner les services de l'État pour recenser les dommages et réaliser les contrôles.

Cette mission interministérielle inclut notamment l'inspection générale des affaires sociales (Igas), l'inspection générale des finances (IGF), l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD), l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) et l'inspection générale des affaires maritimes (Igam).

La mission s'est rendue à Mayotte mi-janvier. Elle devrait, dans un premier temps, d'ici au 31 janvier 2025, fournir une évaluation des dégâts, puis dans un deuxième temps, d'ici à la fin février, proposer une évaluation des mesures à prendre en vue de la reconstruction.

Dans l'intervalle, des bilans intermédiaires ont été transmis par les différents services de la préfecture de Mayotte aux administrations centrales compétentes.

II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une demande de rapport du Gouvernement sur le bilan de la catastrophe

Cet article, issu d'un amendement du groupe Écologiste et Social, a été introduit lors de l'examen du projet de loi par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale. Il demande la transmission, dans un délai d'un mois à compter de la promulgation de la loi, d'un rapport au Parlement portant « *bilan exhaustif de la catastrophe, incluant le nombre de personnes décédées, disparues, blessées et amputées lors et aux suites du passage du cyclone Chido* ».

III. La position de la commission - Une demande de rapport superfétatoire au regard de la mission interministérielle

Considérant que la crise à Mayotte nécessitait la mobilisation de toutes les forces vives de l'administration, la commission a, par l'adoption de l'**amendement COM-62 du rapporteur**, supprimé cet article. Le rapport de la mission interministérielle, dont les travaux sont en cours, sera rendu public et fournira les éléments de bilan qui y étaient demandés.

La commission a supprimé l'article.

Article 27 (supprimé)

Rapport au Parlement sur la convergence sociale

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des affaires sociales.

Lors de sa réunion, la commission des affaires sociales a adopté l'amendement de suppression COM-81 de son rapporteur Mme Christine Bonfanti-Dossat.

La commission a supprimé l'article.

Article 28 (supprimé)

**Élargissement à Mayotte de la réduction d'impôt
sur les investissements portant travaux de réhabilitation des logements**

L'article 28 vise à supprimer la condition d'achèvement des logements depuis plus de vingt ans pour bénéficier d'une réduction d'impôt sur les investissements portant travaux de réhabilitation des logements à Mayotte.

La commission a supprimé cet article.

I. Le droit existant - Une réduction d'impôt sur les investissements portant travaux de réhabilitation des travaux achevés depuis plus de vingt ans

L'article 199 *undecies* A du code général des impôts prévoit une réduction d'impôt sur le revenu en faveur des contribuables domiciliés en France qui investissent dans les territoires d'outre-mer.

La réduction d'impôt s'applique, notamment, au montant des travaux de réhabilitation réalisés par une entreprise portant sur des logements achevés depuis plus de vingt ans que le propriétaire prend l'engagement pour une durée de cinq ans, soit d'affecter dès l'achèvement des travaux à son habitation principale, soit de louer nu dans les six mois qui suivent l'achèvement des travaux à des personnes qui en font leur habitation principale.

Cette réduction d'impôt ne s'applique donc qu'aux travaux réalisés sur des logements anciens et visant à les réhabiliter.

II. Le dispositif proposé - La suppression, à Mayotte, de la condition d'achèvement des logements depuis plus de vingt ans

Cet article a été introduit dans le texte à la suite de l'adoption d'un amendement portant article additionnel de M. Philippe Gosselin, membre du groupe Droite républicaine.

Il vise à supprimer, à titre dérogatoire et jusqu'en 2029, à Mayotte, la condition d'achèvement des logements depuis plus de vingt ans pour pouvoir bénéficier de la réduction d'impôt prévue sur des opérations de réhabilitation.

L'objectif poursuivi est de permettre aux entreprises réalisant des travaux de réhabilitation sur des logements endommagés par le cyclone Chido ou la tempête Dikeledi de bénéficier de la réduction d'impôt.

III. La position de la commission - Un dispositif inefficace face à l'urgence de la reconstruction

La commission estime que cet article ne permet pas de répondre à l'urgence de la reconstruction et de soutenir la trésorerie des entreprises ou des ménages, fortement éprouvée par les conséquences du cyclone Chido et de la tempête Dikeledi.

D'abord, le dispositif ne s'applique qu'aux logements qui n'ont pas été complètement détruits mais seulement aux logements endommagés, contrairement à celle prévue par l'article 199 *undecies* B du même code, qui s'applique à la reconstruction de logements neufs. À titre d'exemple, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2025, un amendement du groupe Socialiste, Écologiste et Républicain a introduit un article prévoyant un taux spécial de réduction d'impôt pour la reconstruction des bâtiments à neuf en Nouvelle-Calédonie.

Ensuite, une réduction d'impôt repose sur un **décalage temporel** entre la réalisation des dépenses éligibles – en l'occurrence, les travaux – et le bénéfice de l'avantage fiscal, ce qui signifie que le coût des travaux doit être avancé. Cela en fait un instrument **peu adapté** à la réponse à l'urgence de la reconstruction et de la situation à Mayotte, compte tenu de la trésorerie probablement dégradée de certaines entreprises du territoire et de la nécessité d'éviter tout **effet d'aubaine**.

Pour la reconstruction des logements détruits, le rapporteur rappelle que le Gouvernement a annoncé la mise en place d'un **prêt à taux zéro** dédié, à destination des particuliers, qui constitue un outil bien plus approprié pour soutenir financièrement la reconstruction compte tenu des caractéristiques du territoire où de nombreux Mahorais ont recours à l'auto-construction.

En outre, le rapporteur souligne qu'une telle mesure de réduction d'impôt mise en place pour une durée relativement longue - jusqu'en 2029 - relève plutôt d'un **texte de programmation** pour Mayotte incluant des dispositions de soutien à l'activité économique et au développement de l'offre de logements.

Par l'adoption de l'amendement **COM-64** du rapporteur, la commission a supprimé l'article.

Article 29 (supprimé)
**Demande de rapport sur l'opportunité et la nécessité
de réaliser certaines infrastructures**

Cet article demande au Gouvernement la transmission dès la promulgation de la loi d'un rapport au Parlement sur l'opportunité et la nécessité de réaliser à Mayotte certaines infrastructures, listées dans l'article.

À des fins de simplicité et de lisibilité, la commission a estimé que l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte, mentionné à l'article 1^{er} pourrait, dans le cadre de son rapport annuel, faire figurer une analyse des besoins en termes d'infrastructures.

La commission a donc supprimé l'article.

I. La situation actuelle – Mayotte souffre d'un sous-équipement en infrastructures publiques et privées, qui ont de plus été largement détruites par le cyclone Chido

L'archipel souffre d'un sous-équipement en infrastructures publiques et privées. Il s'agit à la fois des bâtiments et de l'ensemble des équipements, en particulier des infrastructures publiques comme la voirie et les infrastructures de transport, les réseaux et infrastructures d'eau et d'assainissement, les infrastructures de traitement des déchets, les réseaux de communication, etc. Et cette situation est actuellement encore plus dégradée à la suite du passage du cyclone Chido.

Si l'étendue des dégâts n'est pas quantifiée à ce stade et qu'une mission est en cours à ce sujet, il apparaît d'ores et déjà évident que les infrastructures publiques et privées sont largement impactées. Selon le préfet de Mayotte, « 90 % des infrastructures publiques et privées ont été touchées, parfois détruites ».

II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – Un rapport du Gouvernement sur l'opportunité et la nécessité de réaliser certaines infrastructures à Mayotte

Cet article a été introduit à l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi en séance publique, par un amendement portant article additionnel à l'initiative des députés du groupe de la Droite Républicaine.

Il demande au Gouvernement la transmission d'un rapport au Parlement sur l'opportunité et la nécessité de réaliser certaines infrastructures à Mayotte, ainsi que sur le coût estimé de telles infrastructures. 14 infrastructures sont ainsi évoquées :

- une piste longue convergente à l'aéroport de Pamandzi ;
- un troisième quai de débarquement au port de Longoni ;

- la transformation du port de Longoni en port d'éclatement régional ;
- des routes nationales ;
- le contournement et la desserte routière de l'agglomération de Mamoudzou ;
- un réseau haut débit numérique ;
- la retenue d'eau collinaire d'Ourovéni ;
- des unités de dessalement réparties sur le territoire ;
- une université de plein exercice ;
- un second hôpital et des infrastructures d'élévation du système hospitalier en centre hospitalier régional universitaire ;
- un commissariat de police en Petite-Terre, à Dembéli et à Koungou ;
- un Palais de justice et un second centre de détention ainsi qu'un centre pénitentiaire pour mineurs ;
- une base navale de la marine nationale en eau profonde ;
- un centre de rétention administrative en Grande-Terre.

III. La position de la commission - Une demande de rapport pouvant être mutualisée avec le futur rapport d'activité du nouvel établissement public

À des fins de simplicité et de lisibilité, et estimant que cet article prospectif trouve difficilement sa place dans un projet de loi d'urgence, la commission a jugé que ces dispositions relatives à la transmission d'un rapport sur l'opportunité et la nécessité de réaliser certaines infrastructures à Mayotte seraient plus utilement incluses dans le rapport annuel de l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte, mentionné à l'article 1^{er} *bis*.

Elle note, en outre, que la réalisation de certaines de ces infrastructures, réclamées de longue date par les Mahorais, a déjà été confirmée dans le cadre du plan « Mayotte debout » annoncé par le Premier ministre François Bayrou, à travers par exemple la création de la troisième retenue collinaire ainsi que la construction d'une deuxième usine de dessalement. Elle a donc supprimé l'article, par l'adoption de l'**amendement COM-54** du rapporteur.

La commission a supprimé l'article.

Article 30 (supprimé)

Demande de rapport sur l'impact du cyclone sur les terres agricoles

Cet article demande au Gouvernement la transmission dans un délai de trois mois d'un rapport au Parlement sur l'impact du cyclone Chido sur les terres agricoles cultivées et les milieux naturels liés à l'exploitation agricole à Mayotte.

La commission estime que cette demande de rapport fait doublon avec la mission interministérielle d'évaluation des dommages liés au cyclone Chido dont les travaux seront rendus fin février.

La commission a donc supprimé l'article.

I. La situation actuelle – Le secteur agricole mahorais a été très affecté par le cyclone

Selon les informations fournies par la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) de Mayotte, transmises par la direction générale des outre-mer (DGOM), le secteur agricole a été particulièrement touché par le cyclone : 90 % de la production maraîchère et fruitière ont été détruits, et la reprise des cultures ne pourra intervenir, selon les cas, qu'entre six mois et un an. Il est estimé que plusieurs années seront nécessaires à la reprise de la production fruitière.

Bien que relativement moins affecté, l'élevage a cependant subi des pertes importantes notamment pour la filière des volailles de chair, dont les pertes s'élèvent à 80 %.

En outre, les bâtiments d'élevage et les serres ont été largement détruits ou endommagés par le cyclone, et l'accès aux champs est rendu difficile par les dommages qu'ont connus les pistes et routes agricoles.

Le caractère insulaire de Mayotte, et l'importance de l'agriculture vivrière, rendent nécessaire un retour à la normale aussi rapide que possible des conditions d'exploitation agricole.

II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale – Une demande de rapport du Gouvernement sur l'impact du cyclone sur les terres agricoles

Cet article a été introduit à l'Assemblée nationale, lors de l'examen du projet de loi en séance publique, par un amendement portant article additionnel, à l'initiative des députés écologistes.

Il demande au Gouvernement la transmission dans un délai de trois mois d'un rapport au Parlement sur l'impact du cyclone Chido sur les terres agricoles cultivées et les milieux naturels liés à l'exploitation agricole à Mayotte.

III. La position de la commission – Une demande de rapport déjà satisfaite par la mission d'évaluation interministérielle d'évaluation des dommages liés au cyclone Chido

Comme mentionné supra (cf. ci-avant, le commentaire de l'article 26), une mission inter-inspections a déjà été constituée afin de réaliser un bilan de la catastrophe et évaluer les dégâts sur les principaux secteurs économiques de l'île, dont l'agriculture. Les services du ministère de l'agriculture et/ou le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) devraient d'ailleurs être associés à la mission. Par conséquent, la commission a, par l'adoption de l'**amendement COM-58 du rapporteur**, supprimé cet article.

La commission a supprimé l'article.

Article 31 (supprimé)

Rapport sur l'élaboration des plans de prévention des risques naturels

Cet article demande au Gouvernement la transmission, dans un délai d'un mois, d'un rapport au Parlement sur l'état d'avancement des plans de prévention des risques naturels (PPRN) dans les dix communes non couvertes à Mayotte.

À des fins de simplicité et de lisibilité, la commission a estimé que, l'établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte mentionné à l'article 1^{er} pourrait inclure ces éléments dans son rapport annuel.

La commission a donc supprimé l'article.

I. La situation actuelle - Une couverture imparfaite des communes mahoraises en PPRN

A. Le rôle des plans de prévention des risques naturels

Les plans de prévention des risques naturels (PPRN), créés par la loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, sont des documents réglementaires qui délimitent les zones soumises à des risques naturels. Il peut, par exemple, s'agir de risques d'inondation, de submersion sur le littoral, de mouvements de terrain, de tempêtes... Ces plans constituent l'un des instruments essentiels de l'action de l'État en matière de prévention des risques. Ils réglementent ainsi l'utilisation et l'occupation des sols sur ces zones.

B. Une couverture imparfaite des communes mahoraises, dans une île pourtant soumise à de nombreux risques naturels

Parmi les 17 communes mahoraises pour lesquelles des plans de prévention des risques naturels (PPRN) ont été prescrits, seules sept sont aujourd'hui couvertes (Acoua, Bandraboua, Dembeni, Dzaoudzi-Labattoir, Koungou, M'tsamboro, Pamandzi). Dix communes de Mayotte demeurent donc non couvertes par des PPRN (Mamoudzou, Bandrele, Bouéni, Chiconi, Chirongui, Kani-Kéli, M'tsangamouji, Ouangani, Sada et Tsingoni) alors que l'archipel est soumis à de nombreux risques naturels, en particulier de cyclones tropicaux mais aussi de mouvements de terrain.

II. Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale - Une demande de rapport du Gouvernement sur l'état d'avancement des PPRN dans les dix communes mahoraises non couvertes

Cet article a été introduit à l'Assemblée nationale lors de l'examen du projet de loi en séance, par un amendement portant article additionnel à l'initiative des députés écologistes.

Il demande au Gouvernement la transmission dans un délai d'un mois d'un rapport au Parlement sur l'état d'avancement des PPRN dans les dix communes non encore couvertes par de tels plans à Mayotte.

III. La position de la commission - Une demande de rapport pouvant être mutualisée avec le futur rapport d'activité du nouvel établissement public

À des fins de simplicité et de lisibilité, la commission a estimé que ces dispositions relatives à la transmission d'un rapport sur l'état d'avancement des PPRN seraient plus utilement incluses dans le rapport annuel de l'établissement public mentionné à l'article 1^{er} *bis* du projet de loi. La commission a donc supprimé l'article, par l'adoption de l'**amendement COM-61 du rapporteur**.

La commission a supprimé l'article.

Article 32 (supprimé)
**Rapport au Parlement sur les prestations sociales
dont le versement est prolongé et sur la suspension
des réformes de l'assurance chômage**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des affaires sociales.

Lors de sa réunion, la commission des affaires sociales a adopté l'amendement de suppression COM-82 de son rapporteur Mme Christine Bonfanti-Dossat.

La commission a supprimé l'article.

Article 33 (supprimé)
**Rapport au Parlement sur la suspension de la réforme
du revenu de solidarité active à Mayotte**

L'examen de cet article a été délégué au fond à la commission des affaires sociales.

Lors de sa réunion, la commission des affaires sociales a adopté l'amendement de suppression COM-83 de son rapporteur Mme Christine Bonfanti-Dossat.

La commission a supprimé cet article.

TRAVAUX EN COMMISSION

Audition de M. Manuel Valls, ministre des outre-mer
(Mercredi 22 janvier 2025)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Nous sommes très heureux d’accueillir aujourd’hui Manuel Valls, ancien Premier ministre, ministre d’État, ministre des outre-mer, afin qu’il nous présente le projet de loi d’urgence pour Mayotte. Ce texte sera examiné en commission des affaires économiques mercredi 29 janvier, et discuté en séance publique lundi 3 février. Le rapporteur pour la commission des affaires économiques est Micheline Jacques, présidente de la délégation sénatoriale aux outre-mer.

Nous accueillons également notre collègue Isabelle Florennes, rapporteure pour avis de la commission des lois, puisque plusieurs articles du texte ont été délégués au fond à cette commission – Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteure pour avis pour la commission des affaires sociales, ne peut malheureusement pas être parmi nous. Je précise également que la commission des finances, qui pouvait se saisir pour avis, a souhaité que la commission des affaires économiques examine aussi les articles du texte qui ont trait aux enjeux financiers et fiscaux.

Je salue en outre la présence de Salama Ramia et de Saïd Omar Oili, les deux sénateurs de Mayotte que j’ai tenu, à titre exceptionnel, compte tenu du drame qui frappe l’île, à associer le plus étroitement possible – même s’ils ne sont pas membres de notre commission –aux auditions menées par Micheline Jacques.

Monsieur le ministre d’État, le 14 décembre dernier, le cyclone Chido a dévasté l’île de Mayotte, faisant, selon un bilan provisoire, 39 morts et plus de 4 000 blessés. Selon vos propres termes, il s’agit sans doute de « *la plus grave crise de sécurité civile de notre pays depuis la Seconde Guerre mondiale* ».

Dès les premières heures après le passage du cyclone, l’état de catastrophe naturelle, puis de calamité exceptionnelle, a été déclaré. Un pont aérien a été mis en place entre Mayotte, La Réunion et la métropole, permettant l’arrivée de secouristes, ainsi que l’acheminement d’eau, de vivres et de matériel d’urgence. Un hôpital de campagne a également été installé, et le rétablissement des réseaux a été engagé. Malgré ces efforts réels, la situation est très loin d’être rétablie dans l’ensemble de l’île.

Un mois après le passage de Chido, Mayotte se trouve toujours dans un état cataclysmique. Les violentes rafales, qui ont parfois dépassé les 220 kilomètres par heure, ont causé de très importants dommages sur le bâti et les infrastructures : de très nombreuses habitations ont perdu leur toit ; les grands bidonvilles du nord de l’île ont été quasiment rasés. Les ports ont été dévastés, compliquant le déploiement de l’aide d’urgence. L’accès à l’eau, à

l'électricité et aux réseaux téléphonique et internet a été - et demeure - profondément perturbé.

La population mahoraise se trouve aujourd'hui dans une profonde détresse, comme nos collègues Salama Ramia et Saïd Omar Oili pourront sans doute en témoigner.

Monsieur le ministre d'État, pouvez-vous nous exposer rapidement le dispositif d'urgence déjà déployé par le Gouvernement, et les mesures qui seront prises dans les jours à venir ? Comment recevez-vous le sentiment d'abandon exprimé par un certain nombre de Mahorais ces dernières semaines ? L'État a-t-il, selon vous, vraiment failli dans la gestion de crise ? Ce sentiment d'abandon et de défiance ne puise-t-il pas en fait plus profondément ses racines dans l'incapacité de l'État à gérer les difficultés structurelles du territoire mahorais, depuis de très nombreuses années ?

En complément des mesures d'urgence que j'ai évoquées, le précédent gouvernement a, dans les jours qui ont suivi le cyclone, rédigé un projet de loi d'urgence pour Mayotte, prévoyant des adaptations des règles de construction et d'urbanisme et des aménagements aux règles de la commande publique afin d'accélérer la reconstruction de l'île, ainsi que diverses mesures économiques et sociales visant à soutenir les populations et les acteurs économiques mahorais dans la crise.

À la suite de votre nomination au Gouvernement le 23 décembre dernier, et de votre déplacement à Mayotte avec le Premier ministre François Bayrou, vous avez annoncé votre intention de reprendre ce texte, tout en le faisant évoluer pour mieux répondre aux attentes des Mahorais après une concertation avec les élus locaux. Aucune modification n'a finalement été opérée avant sa présentation en Conseil des ministres et à l'Assemblée nationale, et aucun sujet vraiment nouveau n'a été introduit par le Gouvernement.

Pourriez-vous nous présenter la philosophie du projet de loi et ses principales mesures ? Prévoyez-vous d'autres mesures complémentaires pour l'enrichir ?

Enfin, vous avez annoncé, en complément de cette loi d'urgence, que vous présenteriez dans les trois mois un projet de loi de programmation pour Mayotte. Pourriez-vous en préciser le calendrier et nous indiquer les orientations que vous comptez lui donner ? Comment envisagez-vous l'articulation entre ces deux textes ? Comment envisagez-vous d'associer les acteurs locaux et le Parlement à la préparation de cette loi de programmation ?

Voilà quelques-unes des questions que je souhaitais vous soumettre. Je vous rappelle également que cette audition fait l'objet d'une captation vidéo et qu'elle est diffusée en direct sur le site du Sénat.

M. Manuel Valls, ministre d'État, ministre des outre-mer. - L'Assemblée nationale vient d'adopter à une écrasante majorité le projet de loi d'urgence pour Mayotte, qu'il vous revient désormais d'examiner. Je

souhaite que vous puissiez le faire en parfaite connaissance de l'action du Gouvernement, de l'esprit du texte et de la temporalité dans laquelle il s'inscrit. Je suis donc très honoré de me retrouver devant vous cet après-midi.

Depuis que j'ai pris mes fonctions le 23 décembre, la situation à Mayotte s'est imposée à moi comme la première des priorités, bien que les dossiers ne manquent pas s'agissant des outre-mer. C'est également le cas pour le Premier ministre et pour l'ensemble du Gouvernement, engagés quotidiennement dans la réponse à cette crise et dans la mise en œuvre du plan « Mayotte debout » annoncé le 30 décembre dernier par François Bayrou lors de son déplacement sur place.

Vos exigeants collègues Salama Ramia et Saïd Omar Oili peuvent témoigner de l'écoute dont je fais preuve. Je me rendrai, comme je m'y étais engagé, de nouveau à Mayotte dès la semaine prochaine.

La situation reste évidemment très difficile : en frappant durement l'archipel le 14 décembre dernier, le cyclone Chido a laissé la population – déjà confrontée à de nombreuses et graves difficultés quotidiennes – dans un état de sidération. À la fois en raison de son ampleur inédite et du fait qu'il a touché un territoire éloigné de 8 000 kilomètres de l'Hexagone, situé à deux heures d'avion de La Réunion, cet événement a entraîné, en effet, la plus grave crise de sécurité civile que notre pays ait connue depuis la Seconde Guerre mondiale.

Déjà dramatique, le bilan humain reste difficile à établir précisément, et je tiens à rappeler que le Gouvernement n'a absolument rien à cacher alors que certains ont pu évoquer le chiffre de 50 000 morts. À ce jour, nous comptons 39 morts, 124 blessés graves et 4 466 blessés légers : peut-être qu'il y a des disparus, et les inquiétudes sont légitimes sur ce point, mais nous n'avons observé aucun retour de corps par la mer, ni découvert quelque charnier que ce soit.

S'y ajoute un désastre écologique et économique, les trois quarts de la forêt mahoraise ayant été dévastés. Des filières telles que l'agriculture et la pêche sont, quant à elles, sinistrées, faisant courir le risque de désastres sociaux. Plus grave encore, les circuits d'eau sont rompus et des terrains peuvent s'effondrer, l'équilibre écologique même de l'archipel étant en danger et des menaces pesant sur le lagon, l'un des joyaux de la France.

Je tiens donc à avoir une pensée pour tous les Mahorais et leurs proches, pour les morts, les blessés physiques et psychologiques, les habitants particulièrement isolés après le cyclone – comme à Mtsamboro ou à Bouéni –, pour l'ensemble de ces vies meurtries et ces hommes et ces femmes sans toit, ainsi que pour tous les travailleurs inquiets.

Il a pu être reproché à ce texte de ne contenir aucune disposition en faveur du développement économique ou de la lutte contre l'immigration irrégulière, ce qui est exact, mais il s'agit de ne pas confondre les étapes. Nous devons en effet sauver, reconstruire et refonder Mayotte, en trois temps : premièrement, nous devons poursuivre la gestion de crise ; deuxièmement, ce

projet de loi d'urgence doit permettre d'adopter les mesures législatives qui ne peuvent pas attendre ; troisièmement, des mesures plus structurelles seront portées par un autre projet de loi que vous aurez à connaître, je l'espère, d'ici au mois de mars.

Tout d'abord, la gestion de crise se poursuit sans répit. L'État n'a pas failli, même si les attentes déçues en matière de convergence sociale – dans le prolongement de la départementalisation – ont suscité une forme de déception et de colère qui s'est exprimée, et ce d'autant plus que ce territoire ultramarin a toujours choisi d'être français.

Je peux entendre toutes les critiques, mais je tiens à être précis concernant l'action de l'État. Je rappelle que l'état de calamité exceptionnelle a été décrété par le Premier ministre dès le 18 décembre, ce qui a notamment permis au préfet de procéder à des réquisitions. Le 19 décembre, un arrêté portant reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle a également été pris, permettant ainsi d'accompagner les collectivités territoriales.

De plus, un décret a été également pris le 18 décembre pour encadrer les prix de vente à la production, les marges à l'importation et à tous les stades de la distribution de certains produits à Mayotte, et ce jusqu'au 18 juin 2025. Ce texte a notamment permis l'encadrement du prix de l'eau plate en bouteille.

Surtout, l'État a été et reste pleinement mobilisé pour faire face aux urgences vitales. Sans que ceci serve de consolation, j'observe les retards pris et les colères accumulées aux États-Unis et en Espagne face à des catastrophes de ce type – alors que ces pays ont un niveau de développement bien supérieur à celui de Mayotte – et je mesure non seulement l'attente des Mahorais, mais aussi ce que nous avons été capables d'accomplir dans les conditions géographiques que je viens de rappeler.

Je tiens d'ailleurs à saluer l'engagement exceptionnel de tous les agents des services publics, qui ne comptent pas leurs heures pour soigner, accompagner ou reloger ceux qui ont tout perdu. L'État et les collectivités locales se sont mobilisés, et je salue le travail du préfet François-Xavier Bieuville et de ses équipes, ainsi que celui de la préfecture de La Réunion, qui est intervenue en support. Je remercie aussi le monde associatif et caritatif pour son action déterminante, ainsi que les bénévoles et les élus, qui ont fait office de paratonnerre à la colère. Plus largement, nos compatriotes ont versé près de 40 millions d'euros par le biais de la Fondation de France, soit le double de la somme récoltée lors du passage de l'ouragan Irma, ce qui montre leur fort attachement à Mayotte.

À cet égard, je signerai dès la semaine prochaine une convention d'intention avec le président du conseil départemental de Mayotte afin d'acter nos priorités, car je souhaite travailler avec les élus, comme je l'avais fait en 2015 en tant que Premier ministre en annonçant le plan « Mayotte 2025 », qui prévoyait la construction de 500 classes. Il me paraît difficile d'entendre

dire que l'État a abandonné le territoire alors que des collèges, des lycées et un hôpital y ont été bâtis. N'oublions pas, dans le rappel de cette mobilisation de l'État, les déplacements du ministre de l'intérieur et du Président de la République, tandis que mon collègue Thani Mohamed Soilihi est mobilisé sur la question essentielle des relations avec les pays de la région.

Cette mobilisation exceptionnelle a produit des avancées concrètes, même s'il reste encore un long chemin à parcourir. La distribution des vivres et l'accès à l'eau courante progressent et nous serons particulièrement attentifs à ce que le mois de ramadan, qui débute le 1^{er} mars et qui est très important pour les Mahorais, puisse se dérouler dans les meilleures conditions.

J'entends dire que les Mahorais ont faim et soif : certes, la situation a été très dure et elle le reste, mais elle serait d'une tout autre nature si de l'eau et des vivres n'avaient pas été distribués.

Plus de 90 % des clients sont à nouveau alimentés en électricité, l'enfouissement des lignes retenu pour limiter de futurs désagréments ayant nécessité des opérations plus longues pour les 200 agents d'EDF et d'Électricité de Mayotte (EDM) mobilisés. De plus, le taux de couverture en termes de télécommunication mobile dépasse désormais 90 %, tandis que celui des communications par téléphonie fixe oscille entre 20 % et 30 %, en fonction des opérateurs. Par exemple, la commune d'Acoua, enclavée, reste coupée du réseau.

Si ces statistiques sont en progression, je suis bien conscient qu'elles ne constituent que des moyennes et que ces questions nécessitent une attention constante, d'où l'intérêt de me rendre sur place. Plus de 1 400 foyers restent ainsi dans une situation très difficile s'agissant de l'approvisionnement en électricité : il nous reste donc beaucoup de travail.

Pour ce qui concerne l'approvisionnement en eau, nous reviendrons au mieux à la situation très insatisfaisante qui prévalait avant le cyclone Chido. C'est pourquoi figurent enfin, parmi les priorités du plan « Mayotte debout », la construction d'une deuxième usine de dessalement et l'accélération de la création d'une troisième retenue collinaire. Les capacités d'assainissement dépendent, quant à elles, de la montée en puissance de l'alimentation électrique.

Je vous assure que je me bats pour obtenir ces avancées, le ministère des outre-mer n'ayant jamais été placé à ce niveau de la hiérarchie gouvernementale. Je suis très fier d'assumer la mission qui m'a été confiée, et qui m'oblige.

Nous pouvons d'ailleurs œuvrer à de nouvelles avancées : j'ai ainsi cosigné, le 14 janvier, un décret prévoyant une aide exceptionnelle aux entreprises de Mayotte pour les mois de décembre 2024 et de janvier 2025, dont le montant peut atteindre jusqu'à 20 000 euros. Les premiers versements sont disponibles dès cette semaine, cette première opération concernant plus de 2 400 entreprises, pour un montant de 16,6 millions d'euros.

En outre, il a été décidé d'harmoniser davantage l'attribution des aides d'urgence pour les agents publics afin de la fonder sur des critères objectifs et d'éviter tout sentiment d'injustice, entre catégories de fonctionnaires ou entre fonctionnaires métropolitains et mahorais.

S'y ajoute la mise en place d'un prêt à taux zéro (PTZ) afin d'accompagner les familles les plus fragiles dans la reconstruction de leurs maisons, dont les toits ont été souvent emportés. Les caractéristiques dudit taux seront favorables aux emprunteurs dans la mesure où il permettra d'emprunter jusqu'à 50 000 euros sur une durée maximale de trente ans, avec un différé d'amortissement de cinq ans.

Ce prêt sera ouvert à toutes les familles mahoraises, même lorsque leurs habitations n'étaient pas assurées - ce qui est souvent le cas. Nous faisons en sorte que ce prêt soit distribué le plus rapidement possible, les banques ayant besoin de temps pour s'organiser. Là encore, je m'assurerai du déploiement de ce prêt sur place, car il y va de la crédibilité de l'annonce.

Sur un autre point, une circulaire est en cours de finalisation afin de préciser les modalités de mise en œuvre du fonds de secours pour les outre-mer, qui permettra d'apporter un soutien financier aux particuliers non assurés pour prendre en charge la réparation ou le remplacement des biens mobiliers perdus jusqu'à 700 euros, et des biens immobiliers jusqu'à 1 800 euros. Il permettra également de soutenir les petites entreprises - elles constituent l'immense majorité du tissu économique - pour remplacer ou réparer les outils de production, ainsi que les exploitants agricoles, qui pourront bénéficier d'une compensation pour leurs pertes de récoltes.

Enfin, l'augmentation très nette des crédits de la mission « Outre-mer » - significative dans le contexte budgétaire actuel - bénéficiera notamment à Mayotte, puisque 100 millions d'euros seront consacrés à un fonds d'amorçage afin de financer les premières dépenses d'urgence qui ont été adoptées par le Sénat mercredi dernier - et je vous en remercie.

Ces montants ne suffiront pas à compenser les immenses dégâts causés par le cyclone Chido, et nous irons bien évidemment au-delà le moment venu. Nous avons cependant besoin, au préalable, que la mission interinspections chargée d'évaluer les dégâts achève ses travaux, mais nous serons ensuite au rendez-vous : il ne peut pas en être autrement. Il y aura d'ailleurs à mes côtés - j'y reviendrai - une mission dédiée à la reconstruction de Mayotte.

Par ailleurs, la préparation de la rentrée scolaire représente un défi urgent, la rentrée administrative ayant eu lieu lundi et celle des élèves étant prévue le 27 janvier, après avoir été décalée d'une semaine à cause de Chido, puis d'une semaine supplémentaire à la suite de la tempête tropicale Dikeledi. Progressive, cette rentrée sera à l'évidence difficile, 30 % des établissements restant inutilisables.

Nous accompagnerons aussi les enfants du second degré qui seraient contraints, du fait de l'état de leur école, de suivre leur scolarité dans l'Hexagone : leur billet d'avion sera pris en charge par la collectivité, sur la base des critères sociaux habituels. La ministre de l'éducation nationale suit cela attentivement et s'assurera d'une mobilisation des rectorats de l'Hexagone ; elle se rendra d'ailleurs également sur place dans quelques jours pour observer le déroulement de la rentrée.

Je vous rappelle qu'une partie des établissements fonctionnent déjà avec un système de rotation des élèves : la pression est indéniable et nous ne reviendrons pas à la normale avant plusieurs mois. Pour autant, le simple fait que la rentrée ait lieu est essentiel.

J'en viens à la gestion des déchets, en vous indiquant que nous avons conservé l'objectif d'une évacuation totale des déchets ménagers d'ici à la fin du mois de janvier, objectif qu'il sera difficile d'atteindre. Il s'agit de compresser des milliers de tonnes de tôles de voitures et d'électroménager, tandis que la question de l'utilisation des déchets issus de la forêt se posera.

Enfin, nous sommes mobilisés pour avancer au plus vite en matière de reboisement de l'île : un financement *via* le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) devra être recherché et il faudra garantir la disponibilité des plants, en s'assurant que les pépiniéristes locaux pourront répondre aux commandes. Il y a urgence dans ce domaine, car il s'agit de la bonne saison pour semer.

En ce qui concerne l'accès aux soins, le plus grand hôpital de campagne d'Europe, l'élément de sécurité civile rapide d'intervention médicalisée (Escrim), a été déployé sur place en complément de l'hôpital de Mamoudzou et tourne à plein régime puisque près de 4 600 personnes y ont été accueillies depuis son ouverture. Ce type d'hôpital, en général prévu pour être installé pendant une quinzaine de jours, sera probablement maintenu jusqu'en février, d'où le travail mené en lien avec le ministre de la santé afin d'accélérer l'ouverture de dispensaires, notamment dans le nord de Mayotte.

Toujours dans le domaine de la santé, les opérations d'« aller vers » se poursuivent et s'accroissent : plus de 30 000 prises de contact entre les secouristes et la population ont déjà eu lieu, sans que cela se traduise par une hausse substantielle du nombre de blessés recensés, ce qui est une bonne nouvelle.

Le risque épidémiologique fait, quant à lui, l'objet d'une surveillance maximale à la suite de la découverte d'un cas de choléra importé dans le cadre d'un vol en provenance d'Afrique. Nous nous étions préparés à cette éventualité et l'individu a été immédiatement isolé, tandis que nous avons lancé une campagne de vaccination massive dans la zone impactée. Des cas de choléra avaient déjà été constatés en avril et avaient entraîné trois à cinq décès, un chiffre à comparer aux 500 morts enregistrés à Anjouan. Il convient de rester très attentif et d'informer la population sur les risques liés à la consommation d'eau sale.

Parallèlement, nous sommes très vigilants vis-à-vis des risques traumatologiques, d'où le déploiement d'un dispositif téléphonique de soutien médico-psychologique. Je vous rappelle d'ailleurs qu'il nous faut communiquer en plusieurs langues si nous voulons atteindre l'ensemble de la population.

Au-delà de cette action opérationnelle immédiate, la réponse de l'État entre dans une deuxième phase, à savoir celle du projet de loi d'urgence. Très concret et technique, ce texte a vocation à permettre la mise en œuvre très rapide de mesures urgentes afin de faciliter l'hébergement et l'accompagnement de la population, ainsi que la réparation et la reconstruction des infrastructures et des logements sinistrés.

Le texte comporte désormais plus de quarante-deux articles, alors qu'il n'en comptait que vingt-deux à l'origine. Le chapitre I^{er} porte deux mesures importantes, à commencer par l'article 1^{er}, qui prévoit la création d'un opérateur public puissant dédié à la reconstruction de Mayotte. À la demande des élus, il a été précisé qu'il ne s'agira pas de l'établissement public foncier d'aménagement de Mayotte (EPFAM) déjà existant, mais que les missions de ce dernier seront intégrées dans un nouvel établissement public. Nous précisons dans le détail les rôles respectifs dudit établissement, des services déconcentrés de l'État et des collectivités territoriales.

L'article 2 permet à l'État, jusqu'au 31 décembre 2027, d'assumer la compétence de reconstruction, de réhabilitation et de rénovation des écoles publiques communales. Cette substitution sera temporaire et soumise à l'avis des communes ; l'Assemblée nationale a souhaité que cet avis soit conforme et je laisserai le Sénat déterminer sa position sur cette question, en précisant qu'un avis conforme risque de rendre la construction de nouvelles écoles plus difficile. J'ajoute que nombre d'élus mahorais ne souhaitent pas en construire davantage au motif qu'elles constitueraient une « pompe aspirante » pour l'immigration.

En outre, plusieurs autres amendements ont été adoptés et ne permettent pas, selon moi, d'adapter les projets à la réalité des contraintes du territoire, tout en étant susceptibles d'entraîner des surcoûts et un allongement des délais.

S'agissant du chapitre II, relatif à l'adaptation des règles d'urbanisme et de construction, l'article 3, qui visait à accélérer les constructions nécessaires au relogement d'urgence à destination des personnes sinistrées pendant la phase de la reconstruction, a été supprimé. Il me semble indispensable de le rétablir, afin que les Mahorais et les agents publics puissent accéder à ce type d'hébergement.

De la même manière, il faudra sans doute revenir à la rédaction initiale de l'article 4, sans quoi nous prendrons du retard par rapport à nos objectifs de reconstruction. Le chapitre 2 a aussi été complété par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale à l'initiative

de la rapporteure Estelle Youssouffa, avec un nouvel article 4 *bis* visant à encadrer la vente de tôles aux particuliers, afin de mieux lutter contre le fléau de l'habitat illégal.

Dans le même ordre d'idées, le Gouvernement a fait adopter un amendement visant à nous permettre de prendre des mesures rapides contre la calamité que représentent les bidonvilles, en gardant à l'esprit le fait que des Mahorais et des migrants en situation régulière y résident également. Je fais confiance à la sagesse du Sénat pour examiner la complexité des situations, loin des passions de l'Assemblée nationale.

Le chapitre III, ensuite, porte des dispositions inspirées de celles prises à la suite des violences urbaines survenues dans l'Hexagone au cours de l'été 2023 et qui visent à adapter les procédures d'urbanisme et d'aménagement aux enjeux de la reconstruction à Mayotte. Ce chapitre a été complété par des dérogations temporaires pour accélérer la reconstruction des infrastructures de communications électroniques, ainsi que l'avait annoncé le Premier ministre en présentant le plan « Mayotte debout ».

Alors que l'objectif des chapitres 2 et 3 était avant tout de simplifier les procédures, plusieurs alourdissements ont été votés par les députés. Tous souhaitent aller vite, mais en voulant dans le même temps que les élus contrôlent tout : nous sommes sur une ligne de crête et il vous appartiendra d'apprécier ces contradictions.

Le chapitre IV était constitué d'un seul article qui a fait grand bruit à l'Assemblée nationale, à savoir l'article 10 habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour adapter les règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. Je crois que cet article a été mal compris : alors qu'il s'agissait d'adapter notre droit à la réalité du terrain à Mayotte, où il est malaisé d'identifier les propriétaires du foncier, les députés ont décidé, à une large majorité, de supprimer cet article au motif qu'il représentait une menace pour la propriété des Mahorais. Je le dis avec force : il n'a jamais été question d'exproprier à tour de bras, et encore moins d'exproprier sans indemnisation, car une telle disposition serait inconstitutionnelle.

S'il est question de reconstruire Mayotte, il importe de nous donner les outils nous permettant de maîtriser le foncier. Je laisse le Sénat y réfléchir, vos deux collègues mahorais étant à même de faire remonter les craintes qui s'expriment.

Le chapitre V du projet de loi prévoit, quant à lui, des adaptations et des dérogations temporaires aux règles de la commande publique, et a été complété – avec le soutien du Gouvernement – afin de garantir que les entreprises mahoraises participent effectivement à la reconstruction de leur territoire. Nous pouvons probablement perfectionner ces dispositions et, au regard des amendements adoptés en commission à l'Assemblée nationale, tenir compte de la nécessité de laisser de la souplesse aux acheteurs et d'éviter

un encadrement trop strict de la sous-traitance, qui pourrait avoir des conséquences regrettables pour le tissu économique local.

De grandes attentes sont en effet placées dans ce dernier, mais force est de constater qu'il est en piteux état. Nous pourrions envisager de recourir davantage aux jeunes inscrits dans le cadre du service militaire adapté (SMA), qui ont accompli un travail remarquable. Le SMA devrait d'ailleurs être valorisé partout dans les outre-mer, car ces jeunes sont formés à des métiers qui correspondent aux besoins d'opérations de reconstruction.

Pour conclure sur ce cinquième chapitre, les articles 13 *bis*, 13 *ter* et 14 *bis* doivent selon nous être remis en cause, mais il vous appartiendra d'en décider.

Le chapitre VI, ensuite, comprend des mesures inspirées des dispositions mises en œuvre pour la reconstruction de Notre-Dame afin de faciliter les dons des collectivités territoriales ou des particuliers en faveur de Mayotte. À l'article 16, les députés ont souhaité porter à 3 000 euros au lieu de 1 000 euros le plafond de dons ouvrant droit à une réduction d'impôts au taux majoré de 75 %.

J'estime qu'il serait judicieux de revenir à la rédaction initiale de l'article et vous suggère, madame le rapporteur, d'aborder ce sujet avec Pierre Sellal, président de la Fondation de France. Pour ma part, et même si mon propos peut sembler brutal, je ne souhaite pas créer une niche fiscale pour Mayotte, car cela n'aurait aucun sens par rapport à la générosité des Français.

J'ajoute que Pierre Sellal m'a rappelé que la Fondation de France travaillait toujours avec des associations et que les élus ont exprimé la crainte de voir des associations venant en aide aux migrants en situation irrégulière jouer un rôle.

Enfin, le chapitre VII regroupe différentes mesures sociales temporaires en faveur de la population et des professionnels de Mayotte. Les mesures initiales ont été utilement enrichies par l'Assemblée nationale, avec par exemple la prolongation de plein droit des demandes de logement social arrivées à expiration ou l'extension de prestations telles que les allocations logement à d'autres catégories.

Néanmoins, le Sénat pourrait sans doute utilement resserrer le dispositif. L'article 17 *bis* instaurant un report d'un an du paiement des impôts et taxes dus par les entreprises, ainsi que le nouvel article visant à exonérer les employeurs et travailleurs indépendants de contributions et cotisations sociales pour le mois de décembre 2024 paraissent disproportionnés de mon point de vue, alors que nous agissons déjà puissamment pour accompagner les acteurs économiques. Si une situation d'urgence appelle bien sûr des mesures exceptionnelles, je sais que le Sénat sera attentif à l'impact de chacune d'entre elles sur les finances publiques.

Il vous revient désormais d'analyser ce projet de loi et de le compléter le cas échéant. Le Gouvernement est à votre écoute et se tient à votre disposition : nous avons besoin de vous.

J'ajoute qu'une équipe dédiée se déploie auprès de mon cabinet afin de suivre minute par minute la situation à Mayotte : elle sera composée de spécialistes des différents sujets, dans le cadre d'une approche interministérielle que je souhaite adopter et faire fonctionner, y compris au-delà de ce dossier. Parallèlement, les moyens humains et matériels de la préfecture seront encore renforcés, en tenant compte du fait qu'il existe une véritable problématique d'ingénierie dans toutes les collectivités ultramarines.

J'en termine avec le troisième temps de l'action publique, c'est-à-dire la refondation de Mayotte au moyen de mesures structurelles qui seront portées par un autre texte de loi. J'organiserai une vaste concertation dans les semaines à venir et j'espère pouvoir vous présenter ce texte à un horizon de deux mois. L'objectif de ce second projet de loi consistera à permettre le développement économique, éducatif et social du territoire sur de nouvelles bases. C'est ainsi que nous instituerons une zone franche globale et que nous reverrons l'application des critères de la politique de la ville sur ce territoire, en l'adaptant à ses spécificités.

Plus largement, ne nous mentons pas : si le cyclone Chido a ravagé Mayotte, il a surtout révélé et exacerbé des calamités déjà existantes. L'archipel ploie en effet depuis des années sous le poids des inégalités sociales et des deux fléaux que représentent l'habitat illégal et l'immigration clandestine.

Je l'ai redit hier à l'Assemblée nationale : nous ne pouvons pas laisser Mayotte redevenir une île-bidonville et les opérations régulières de « décasage » doivent se poursuivre. Nous devons aussi nous attaquer très sérieusement à l'immigration illégale, sachant qu'un consensus se dégage pour reconnaître que 50 % de la population de Mayotte est étrangère.

Cette immigration illégale pèse sur tous les aspects de la vie quotidienne de nos compatriotes, nourrit l'ultraviolence et alimente des réseaux de trafiquants d'êtres humains, y compris sur place puisque les kwassa-kwassa sont construits non pas seulement aux Comores, mais aussi à Mayotte. Cette situation est indigne de la République et de nos valeurs universelles.

L'immigration clandestine nécrose Mayotte et alimente les passions dans le débat public, de nombreux Mahorais ayant le sentiment qu'elle est la cause de leurs problèmes : ils ont le sentiment d'être submergés par la pression du pays voisin, tout en étant « abandonnés » par la France. Lorsque nous avons évacué le lycée Younoussa Bamana, des migrants venant d'Afrique continentale, notamment de la région des Grands Lacs, mais aussi de la Somalie, étaient présents : ils ont rejoint un collège accueillant entre 600 et 700 migrants, ainsi que des personnes ayant perdu leur domicile.

Nous devons traiter cette épineuse question, qui a déjà fait l'objet de nombreuses annonces, dont le déploiement d'un « rideau de fer » maritime. Cette lutte contre l'immigration clandestine constituera donc un volet primordial du second projet de loi, sur lequel je travaille de concert avec Bruno Retailleau.

Nous rétablissons d'ores et déjà nos moyens de détection des entrées illégales par voie aérienne et maritime – une partie des radars ayant été détruite par le cyclone – et continuerons à les faire monter en gamme.

Sur le plan juridique, nous devons prendre des mesures fermes, dont l'allongement de la durée de résidence régulière des parents nécessaire à l'obtention de la nationalité française par leurs enfants. Il faudra aussi nous doter de meilleurs outils pour lutter contre les reconnaissances frauduleuses de paternité, tandis que l'extension de l'aide au retour volontaire des ressortissants africains dans leur pays d'origine sera également nécessaire.

Du reste, nous devons accroître le nombre d'éloignements de clandestins de 25 000 à 35 000, mais à la condition qu'ils ne reviennent pas, ce qui suppose un rapport très ferme avec les Comores, qui revendiquent une part de notre territoire national, ce qu'aucun État souverain ne peut accepter. J'ajoute que les populations de Mayotte et des Comores se connaissent bien et ont parfois étudié ensemble, cette histoire commune ne pouvant être ignorée.

Le groupe Les Républicains à l'Assemblée nationale a inscrit dans sa journée réservée du 6 février une proposition de loi du député Philippe Gosselin visant à restreindre davantage les critères du droit du sol à Mayotte, et le Gouvernement y sera favorable. Sans avancées sur ce point, nous ne pourrions pas résoudre une partie des difficultés de Mayotte.

D'autres questions se posent avec acuité dans les outre-mer, qu'il s'agisse de la situation de la Nouvelle-Calédonie, des problématiques de vie chère ou encore du narcotrafic, qui abîme violemment les Antilles et la Guyane. Un comité interministériel des outre-mer (Ciom) abordera ces sujets, auxquels s'ajoute la problématique des violences faites aux femmes, La Réunion étant particulièrement affectée par ce fléau.

En tout état de cause, nous ne pouvons pas abandonner Mayotte à un moment où certains rêvent de nous expulser de certaines régions du monde. Réussir la reconstruction de l'archipel représente un enjeu majeur, d'abord pour les Mahorais, mais aussi pour notre Nation.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Permettez-moi d'exprimer d'abord toute ma solidarité, dans cette épreuve, à la population mahoraise. J'ai vécu le passage de l'ouragan Hugo en 1989 à la Guadeloupe, puis celui de Luis en 1995 à Saint-Barthélemy et enfin celui d'Irma en 2017 sur le même territoire, et je crois pouvoir dire que je comprends parfaitement le sentiment de détresse que peuvent ressentir nos compatriotes mahorais, ainsi que les difficultés des maires, placés en première ligne pour leur répondre.

Je voudrais aborder plus particulièrement les dispositions relatives à la reconstruction « matérielle » de Mayotte. Le projet de loi prévoit, dans ses articles 3 à 9, diverses adaptations en matière de droit de l'urbanisme et de la construction, afin d'accélérer cette reconstruction.

Comme l'a dit Mme la présidente, le texte a été élaboré dans l'urgence. Un certain nombre de mesures ont été copiées sur les dispositions de l'ordonnance visant à faciliter le financement de la reconstruction des bâtiments détruits lors des émeutes de juillet 2023, mais nous n'avons pas pris le temps de les adapter à la réalité du territoire mahorais.

L'article 7 réduit par exemple les délais de délivrance des autorisations d'urbanisme pour les reconstructions et réfections à l'identique des bâtiments détruits par Chido. Cette disposition entrera en vigueur, au mieux, à la mi-février, lorsque le texte aura été adopté. Je me vois contrainte de vous demander, monsieur le ministre d'État, s'il vous semble raisonnable, et même décent, en pleine saison des pluies, de demander aux Mahorais d'attendre jusque-là pour réparer les toits arrachés par le cyclone.

Plus grave, toutes ces mesures d'accélération ne concernent que les bâtiments régulièrement édifiés. Or, sans même parler des bidonvilles, il a été porté à ma connaissance que moins d'un tiers des bâtiments en dur a fait l'objet d'un permis de construire. Que faire alors de ces bâtiments, qui peuvent être tout à fait décents, et sont parfois habités par les mêmes familles depuis vingt ou trente ans ?

La reconstruction à venir ne doit-elle pas être l'occasion d'apporter enfin des réponses structurelles aux désordres observés à Mayotte en matière de constructions ? À Saint-Barthélemy, nous avons par exemple considéré, après Irma, que tous les bâtiments en dur édifiés avant 1984 étaient réputés réguliers. Pourquoi ne pas étudier une solution similaire pour Mayotte ?

L'article 4 du projet de loi prévoit d'adapter, par voie d'ordonnance, les règles de construction aux caractéristiques et aux contraintes du territoire mahorais, afin de faciliter et d'accélérer la reconstruction. Ce chantier est bien avancé. S'agit-il de mesures d'urgence pour la reconstruction, par nature temporaires, ou plutôt de mesures pérennes d'adaptation des normes aux spécificités de Mayotte ? S'il s'agit de mesures d'urgence, je m'interroge sur leur effectivité puisqu'il nous faudra là aussi attendre plusieurs semaines avant la prise de l'ordonnance. S'il s'agit d'adaptations pérennes, le champ d'habilitation me semble très large : quelle serait l'articulation avec le projet de loi de programmation annoncé ?

Vous le comprenez, je m'inquiète que l'on mette aujourd'hui un pansement sur une jambe de bois, sans chercher à régler en profondeur les difficultés de Mayotte en matière de droit de l'urbanisme, et plus largement d'accès au logement.

En outre, déployer des mesures d'urgence sans réformer en profondeur risque de coûter cher. Je pense par exemple à l'article 3 du projet

de loi, qui prévoit d'implanter des bâtiments modulaires démontables pour reloger temporairement les victimes de Chido. Combien cela va-t-il coûter, et qui paiera pour l'installation de ces constructions temporaires ? Qui y sera relogé ? N'y a-t-il pas un risque que ces personnes viennent *in fine* grossir les bidonvilles ?

Sur ce sujet d'ailleurs, quelles solutions comptez-vous déployer pour assister les maires dans la lutte contre ces taudis, en attendant d'éventuelles modifications législatives ? Les députés ont entendu lutter contre ce fléau en encadrant la vente de tôles, une mesure déjà mise en œuvre par le préfet. Mais peut-on vraiment lutter contre l'habitat informel en encadrant une économie qui l'est tout autant ?

Enfin, nous souhaiterions des précisions sur la gouvernance de l'établissement public qui sera chargé de coordonner la reconstruction de l'île. Je m'inquiète également de son financement : il ne doit pas peser sur les collectivités locales de Mayotte, déjà mises à rude épreuve.

Je vous remercie par avance de toutes les réponses que vous voudrez bien nous apporter. Avant de conclure, permettez-moi de vous assurer qu'au-delà des points que je viens d'évoquer, vous trouverez au Sénat – et à la commission des affaires économiques en particulier – un appui solide pour permettre aux Mahorais de reconstruire leur territoire de manière durable, dans le respect de leurs spécificités.

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis de la commission des lois. – Je vous remercie d'avoir saisi la commission des lois pour avis sur l'article 2 et les articles 10 à 15, sur lesquels j'ai déjà commencé à mener une série d'auditions.

Monsieur le ministre d'État, vous avez indiqué que vous souhaitiez améliorer la rédaction de l'article 10, supprimé par l'Assemblée nationale : pouvez-vous nous en dire plus sur ces modifications ?

M. Manuel Valls, ministre d'État. – Pour ce qui est des toits, plusieurs dispositifs sont déployés dès avant l'adoption du projet de loi, à commencer par la livraison de 30 500 mètres carrés de bâches aux communes et l'installation par la sécurité civile de 250 000 mètres carrés de bâches sur les sites stratégiques – notamment les écoles et les hôpitaux. Cependant, l'essentiel consiste selon moi à aider directement les Mahorais à financer la reconstruction de leurs toits, notamment avec le PTZ.

Les opérations de reconstruction s'appuieront sur la simplification introduite par le projet de loi, qui doit permettre de reconstruire à l'identique les bâtiments construits régulièrement, sans nouvelle autorisation d'urbanisme ; il s'agit aussi de construire plus vite, à moindre coût, avec l'objectif de bâtir des habitations plus résilientes, d'où l'importance de l'article 4, mais surtout de l'article 10 qui doit favoriser, tout en garantissant les droits des propriétaires, la production de foncier utile à la reconstruction.

Je ne parviens guère à convaincre sur ce point et je souhaite lever les doutes et les interrogations à propos de cet article. Peut-être faudra-t-il préciser que le droit des propriétaires sera respecté tout au long de la procédure, ou inscrire expressément le principe de l'indemnisation. Ce débat renvoie au problème du cadastre, qui ne concerne d'ailleurs pas uniquement Mayotte.

Par ailleurs, le nouvel établissement public doit jouer un rôle important, mais sans empiéter sur les compétences des autres acteurs. J'ajoute qu'un groupe de travail sera mis en place, en lien avec la ministre du logement, afin de recueillir des propositions relatives à un habitat adapté au territoire et à ses contraintes.

Enfin, la lutte contre l'habitat informel figurera également dans le second texte : d'ici à sa présentation, il faudra en effet examiner toutes les possibilités, telles que les bâtiments modulaires.

Mme Salama Ramia. – Présente à Mayotte avant, pendant et après le cyclone, je peux confirmer que des dysfonctionnements sont à déplorer dans l'action de l'État. Parmi eux, la distribution de vivres et de bouteilles d'eau a pu bénéficier davantage aux clandestins qu'aux Mahorais. Le sentiment d'abandon s'explique par le fait que la population s'attendait à être protégée – par l'armée ou la sécurité civile – et la situation reste très difficile.

Certains habitants craignent de mourir de faim et demandent à ce que l'approvisionnement des magasins soit assuré, les vivres ne parvenant pas toujours à l'ensemble de la population. De plus, les associations qui connaissent bien le terrain n'ont pas été suffisamment sollicitées, ce que je regrette, car elles auraient pu aider à mieux répartir les denrées.

Comment expliquer, par ailleurs, que les bâches ne parviennent pas à la population en pleine saison des pluies ?

J'ajoute que certains villages restent privés d'électricité depuis le 14 décembre, tandis que l'approvisionnement en eau est limité à une durée de sept heures, non pas tous les jours, mais tous les trois jours !

Sur le terrain, des ONG sont présentes, notamment pour offrir des plats chauds, mais elles interviennent dans des quartiers où il n'y a que des clandestins. C'est comme si les petits Mahorais avaient le droit de mourir de faim... Pourquoi ne pas distribuer ces plats dans les écoles, sans distinction entre les enfants ? Des familles m'appellent : le petit budget dont elles disposent sera consacré à reconstruire leur maison. Alors que leur budget alimentaire a diminué, elles n'ont pas droit à ces repas, destinés aux habitants des quartiers en difficulté. Voilà le sentiment d'injustice que ressentent les Français !

En ce qui concerne l'article 10, je ne suis, moi aussi, pas convaincue. Pour information, une manifestation aura lieu dans deux jours à Mayotte contre cet article. Lorsque le cyclone a rasé les bidonvilles, nous nous sommes

dit que c'était l'occasion de remettre les choses en ordre. Mais on a laissé faire la reconstruction des bidonvilles – des tôles de maisons en bon état ont même été pillées à cette fin. Le taux de reconstruction n'est pas de 100 % ; il est plutôt de 120 % ! Tout est redevenu comme avant.

La population pensait que le projet de loi allait permettre de trouver une solution pour interdire les bidonvilles. Or 40 articles ont été déclarés irrecevables à l'Assemblée nationale et, pour faire simple, le problème des bidonvilles relèvera d'un autre texte. En revanche, la possibilité d'exproprier pour reconstruire des écoles est prévue, ce qui fait que les gens s'estiment trahis. Cette loi s'est retournée contre nous, les Français. C'est la raison de la mobilisation qui aura lieu dans deux jours.

L'urgence aujourd'hui, ce sont les 90 % de maisons sans toiture. Les Mahorais attendent de l'aide pour reconstruire. Vous dites, monsieur le ministre d'État, qu'un prêt garanti par l'État (PGE) est prévu, mais n'oublions pas que les maisons à Mayotte n'étaient pas assurées en raison de l'absence de titre de propriété. Aucun banquier ne prêtera dans ces conditions.

M. Manuel Valls, ministre d'État. – Si !

Mme Salama Ramia. – Alors tant mieux.

Sur la question des écoles, des maires m'ont confirmé que certaines communes refusaient les nouvelles constructions scolaires. C'est le cas lorsqu'un maire constate que son école compte 90 % d'enfants de parents en situation irrégulière, ou que les enfants sont venus avec des « kwassas scolaires » – ces bateaux avec lesquels les enfants des Comores arrivent avant la rentrée à Mayotte, un territoire français soumis à l'obligation de scolarisation. Les maires ne veulent pas reconstruire des écoles, car ils pensent qu'elles créeront un appel d'air.

M. Saïd Omar Oili. – Monsieur le ministre d'État, vous avez devant vous une personne qui n'a plus de toit. Je suis heureusement hébergé par ma fille, mais en quelques minutes toute ma vie s'est envolée. Quelle réponse pouvez-vous nous apporter, à moi et aux autres, pour que nous gardions espoir ?

Nous avons perdu des biens matériels et nous essayons de reconstruire. Mais pour ce qui est de nos âmes, pour le traumatisme que nous avons subi, que faisons-nous ? On parle d'argent et de reconstruction, c'est bien, mais que faisons-nous pour les êtres humains ?

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Mes chers collègues, vous avez certainement perçu, au travers de son intervention liminaire, combien M. le ministre d'État était engagé sur ce dossier et conscient de la nécessité de refonder Mayotte. Je lui laisse la parole pour répondre aux deux témoignages poignants que nous venons d'entendre.

M. Manuel Valls, ministre d'État. – Madame la sénatrice Ramia, face à une telle catastrophe, la réaction d'un État peut être plus ou moins efficace,

mais elle ne peut répondre que de manière imparfaite à des questions très intimes, comme celles que M. le sénateur Omar Oili a évoquées.

La population a été sidérée par la violence du cyclone. Il y a eu des morts ; les gens se sont cachés, se sont regroupés en famille, alors que tout s'envolait. Beaucoup ont cru que la fin était arrivée. Ensuite, ce fut la désolation totale : leur foyer, leurs meubles, leurs effets personnels avaient disparu. La reconstruction sera forcément difficile et très longue.

Les déclarations d'un préfet, d'un ministre, d'un Premier ministre, d'un ministre d'État ne répondent pas à cette urgence, à cette temporalité. Mesdames, messieurs les sénateurs, vous avez, les uns et les autres, dans vos territoires, connu des inondations et des incendies. Certains d'entre vous ont connu des cyclones, des ouragans ou des tremblements de terre. On n'est jamais à la hauteur de la situation, même si le Président de la République est allé à Mayotte pour dire : « Je suis avec vous ».

J'ai vu la situation sur place, et je veux vous répondre avec des éléments précis. Je tiens d'abord à rappeler le caractère très complexe de la chaîne logistique qui s'est mise en place : le pont aérien et le pont maritime depuis La Réunion, avec deux points d'entrée, l'aéroport et le pont de Longoni, ce qui limitait *de facto* la capacité à faire entrer le fret. Les avions arrivent à Petite-Terre, et il faut ensuite transporter le matériel par des barges. Heureusement, les infrastructures ont parfaitement tenu. L'aéroport a accueilli très vite les avions du pont aérien, dès le dimanche suivant Chido. Il y a eu certains retards, notamment dans l'approvisionnement, mais les stocks sont arrivés, et la préfecture a fait le maximum pour accélérer la chaîne logistique.

Il faut évidemment être à la hauteur du désespoir et des attentes des Mahorais. Mais l'État ne peut pas être responsable de tout. Les maires n'ont parfois pas assumé leurs responsabilités, même s'il y a eu aussi des dysfonctionnements du côté de l'État. L'action n'est jamais parfaite malgré l'engagement.

Dès la levée de l'alerte violette, un travail a été mené, et, quelques jours après, la vie reprenait : les cafés étaient de nouveau ouverts, de même que des magasins. J'ai même vu, depuis la résidence de la préfecture, quelques feux d'artifice le 31 décembre ! C'est la preuve de la résilience incroyable de l'être humain face aux catastrophes. Le préfet a reçu des ordres très clairs pour que les supermarchés, les marchés et les magasins puissent être approvisionnés. Mais la nourriture n'est pas allée jusqu'au dernier kilomètre : c'est la responsabilité des maires. Je ne rentrerai pas dans les polémiques, mais ce n'est pas le préfet – et encore moins le ministre – qui organise la distribution au pied des maisons... On peut analyser ce qui n'a pas marché, car il est important d'avoir des retours d'expérience – l'État n'a rien à craindre de ce point de vue, au contraire.

Si je retourne là-bas, madame la sénatrice, c'est parce que je veux, moi aussi, des réponses sur les points que vous avez soulevés. Je veux bien qu'on manifeste à propos d'un article du projet de loi qui a été supprimé. Le sujet compliqué du foncier a été étudié en profondeur par plusieurs missions sénatoriales, notamment sous l'impulsion du sénateur mahorais Thani Mohamed Soilihi. Ainsi, le rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers de juin 2016 décrit un gel ou une stérilisation du foncier avec des situations successorales devenues inextricables : « *L'activité économique, tout comme la politique d'équipement des collectivités [...] sont entravées puisque la carence des titres fait obstacle à toute expropriation* ». Voilà le cadre ! Sans maîtrise du foncier, nous n'arriverons pas à reconstruire dans de bonnes conditions.

Néanmoins, puisque nous avons alimenté la peur sur ce sujet, je n'imposerai pas une solution qui pourrait être prématurée. Mais alors qu'on ne vienne pas me dire après qu'on ne peut pas reconstruire les équipements ou les aménagements nécessaires ! Je m'en remets sur cette question à la sagesse du Sénat.

En ce qui concerne les écoles, c'est à l'État de les prendre en charge. Lors de mon voyage sur place en 2015, nous avons, avec la ministre de l'éducation nationale Najat Vallaud-Belkacem, proposé un plan pour construire 500 classes. Seules 350 classes l'ont été, non pas parce que l'État n'était pas au rendez-vous, mais parce que les élus n'en voulaient, à l'époque, déjà pas.

Monsieur le sénateur Omar Oili, nous nous connaissons depuis longtemps. Vous êtes un homme d'expérience. Par vos mots qui nous ont touchés, vous exprimez ce que ressentent de nombreux Mahorais. Je retournerai sur place car je veux qu'on avance vite sur la question des bâches. Je veux aussi revenir sur la question de la responsabilité des communes.

Par ailleurs, je confirme que les banques prêteront, même sans titre de propriété, conformément au dispositif que nous avons mis en place. Nous devons réussir à informer les personnes concernées, car Mayotte est un département particulier : nombreux sont ceux qui ne lisent pas le français et ne s'expriment pas dans notre langue – et je parle aussi de nos compatriotes. La population doit garder espoir. En tant que sénateur, élu de la République, vous savez qu'il est possible de faire certaines choses. Nous devons répondre à la situation, même si cela sera long et difficile. Nous gagnons du temps avec le dispositif des bâches. Je prends l'engagement de tout faire pour avancer.

M. Saïd Omar Oili. – Le foncier à Mayotte appartient en grande majorité à l'État et au conseil départemental. On s'attaque d'abord au foncier des particuliers, mais, puisque 56 % du foncier est public, pourquoi ne commencerait-on pas par là pour reconstruire ?

M. Manuel Valls, ministre d'État. – Une précision : 43 % du foncier appartient au département.

Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis de la commission des lois. – Et 13 % à l'État.

M. Manuel Valls, ministre d'État. – Certes, il y a des problèmes de cadastre, et une part de ce foncier est déjà occupée. Ainsi, nous avons évacué, sur ma demande, lundi matin, le lycée Bamana. Nous avons souhaité utiliser un terrain de l'État à Mamoudzou, mais le maire s'y est opposé.

Les choses ne sont pas faciles pour le représentant de l'État. La peur de l'expropriation existe, et nous devons essayer de comprendre les peurs irrationnelles. Je le redis, je n'imposerai rien. Nous essaierons de trouver une solution ; sinon, nous chercherons comment agir autrement. Mais, je le répète, nous devons réussir collectivement à maîtriser le foncier.

Par ailleurs, nous souhaitons accompagner les Mahorais à se doter de tous les outils pour accélérer le titement.

Mme Salama Ramia. – J'ai suivi le dossier de l'évacuation des migrants du lycée Bamana. La première proposition du préfet était de les installer dans un camp près du lycée. Il est donc normal que le maire s'y soit opposé. La deuxième solution proposée ne convenait pas non plus. Le maire n'a pas simplement refusé : il avait ses raisons.

M. Manuel Valls, ministre d'État. – Faites-nous des propositions de terrain !

Mme Salama Ramia. – C'est ce qu'il a fait : il a installé les migrants à Kwalé.

M. Manuel Valls, ministre d'État. – Absolument. Je ne remets pas en cause les maires ; je dis que nous sommes face à un faisceau de contradictions.

Nous allons sortir les gens des bidonvilles, qu'ils soient en situation irrégulière, régulière ou qu'il s'agisse de nos compatriotes. On parle d'un tiers d'irréguliers, mais le taux est plus important. Je le redis, il faudra tout de suite maîtriser le foncier, empêcher la reconstruction immédiate ou la réoccupation. Quand les colonnes de gendarmes sont arrivées, il y avait seulement des femmes et des enfants ; les hommes n'étaient pas là.

Comment faire pour maîtriser le foncier, y compris dans les zones inconstructibles parce que dangereuses ou situées au bord du littoral ? Nous sommes dans l'urgence. Nous ne pourrons pas, je le reconnais, apporter immédiatement toutes les réponses. Je suis conscient, encore une fois, des craintes, et du climat parfois hostile, y compris des risques d'affrontement entre populations. Nous devons être prudents.

M. Jean-Claude Tissot. – Monsieur le ministre d'État, je tiens à présenter toute ma solidarité à l'égard de nos collègues de Mayotte et de l'ensemble des Mahorais. Ma question peut paraître fade à côté de leurs témoignages, mais elle est importante et porte sur la problématique agricole. Nous aurons l'occasion d'en débattre de nouveau pendant l'examen du projet de loi, et je déposerai des amendements à ce sujet.

Les agriculteurs mahorais ont subi de très lourds dommages, puisque la terre elle-même a disparu et des infrastructures ont été complètement dévastées. Le besoin de reconstruire et de relancer la production locale est particulièrement fort, dans la mesure où Mayotte est un département dont l'agriculture demeure très largement vivrière.

Au début du mois de janvier, la ministre de l'agriculture a évoqué une aide de 1 000 euros par ferme : ce montant m'apparaît très faible et insuffisant au regard de l'étendue du désastre subi par les paysans mahorais. Je lui ai récemment écrit pour lui formuler des demandes davantage en adéquation avec les besoins. Il me semble qu'il faudrait prévoir une aide de 1 000 euros par ferme et par mois jusqu'à la fin de l'année, ainsi qu'une prise en charge par l'État à 100 % de la reconstruction et de la remise en état des fermes locales. Ces mesures permettraient la relance agricole du territoire et seraient à la hauteur de ce que l'État doit faire pour l'un de ses départements.

Ma question est simple : comment le Gouvernement compte-t-il concrètement aider l'agriculture mahoraise dans la situation d'urgence que nous connaissons ? À plus long terme, comment comptez-vous accompagner Mayotte et ses agriculteurs dans le travail de reconstruction ?

Mme Viviane Artigalas. – Merci, monsieur le ministre d'État, pour cette audition enrichissante. J'associe à ma question la sénatrice de La Réunion, Audrey Bélim, ainsi que Serge Mérillou.

Je tiens à témoigner tout mon soutien aux Mahoraises et aux Mahorais touchés par le pire cyclone depuis 90 ans. Je constate sur mon territoire que nos concitoyens expriment et organisent une réelle solidarité pour les habitants de Mayotte. Le cent unième département doit maintenant être reconstruit.

Le général Pascal Facon a été choisi pour diriger l'établissement public chargé de la reconstruction. Pouvez-vous nous préciser les contours de sa mission ?

Vous avez cité le cas de choléra qui sévit actuellement à Mayotte. Si un décès devait malheureusement être déploré, l'hôpital ne dispose dans sa chambre mortuaire d'aucun casier étanche pouvant conserver un corps sous température négative. Les douze casiers ne permettent pas de conserver des corps présentant un risque biologique avéré. Rappelons que le corps d'un patient atteint du choléra conservé dans des conditions inadéquates peut devenir dangereux d'un point de vue bactériologique. L'État peut-il apporter son soutien au centre hospitalier pour éviter tout risque bactériologique dans un territoire déjà éprouvé ?

Je voudrais compléter la question de Jean-Claude Tissot. La population est déjà en état de malnutrition ; il faudrait prendre des mesures pour replanter rapidement des produits de base de l'alimentation mahoraise, notamment le manioc et la banane. Comme vous l'avez rappelé, c'est la bonne

saison pour semer. Il nous faut cependant une opération planifiée et collective pour être rapide et efficace.

M. Gérard Lahellec. – Je vous demande de faire preuve d'indulgence si mon intervention paraît décalée, car nous sommes en présence d'une situation dramatique de désolation. Malgré la distance, nous le voyons depuis la Bretagne, et il y a entre nous des communautés d'intérêts.

Personne n'était préparé à cette désolation et au contexte dans lequel doit se faire la reconstruction. Il faut, me semble-t-il, appeler à la grande dignité humaine et au respect du sacré. Il y a des morts, qui ne sont pas tous identifiés. Nous sommes ici à la confluence du sensible et du sensé : il y aurait peut-être lieu d'associer les populations, dans la diversité de leurs sensibilités religieuses, au processus de reconstruction. Cela permettrait d'honorer les morts et de leur assurer une sépulture. Cette façon de procéder ne pourrait, me semble-t-il, qu'être appréciée par les populations.

Autre point que je souhaitais évoquer : au moment de la reconstruction, il faudra veiller à la fiabilité de la garantie décennale.

M. Philippe Grosvalet. – Merci pour votre témoignage, monsieur le ministre d'État. Vous avez parfaitement raison d'aller sur place, car on constate parfois des écarts entre ce que l'on nous dit quand on est en situation de responsabilité et la réalité. Toutes proportions gardées, j'ai le souvenir, en Loire-Atlantique, de la distribution des masques et du bras de fer que j'avais dû mener avec le préfet pour qu'ils parviennent au bon endroit au bon moment.

Si je dis cela, c'est parce que les informations dont je dispose semblent indiquer que, sur les 210 tonnes de nourriture parvenues à Mayotte, seul un quart – je fais référence à ce que disait notre collègue Salama Ramia – serait arrivé dans de bonnes conditions, notamment sans doute en raison de freins administratifs.

Je vous suggère de vous appuyer sur les corps intermédiaires et les associations qui sont capables de se rassembler et de s'organiser quand il s'agit de solidarité. Je vous invite à les prendre réellement en compte, car nous savons comment nos propres administrations sont parfois réticentes, dans les périodes de crise, à s'appuyer sur des acteurs non institutionnels, lesquels sont pourtant tout à fait efficaces, et connaissent parfaitement le terrain et les populations. Lorsque vous serez sur place, portez un regard attentif à leurs représentants !

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Monsieur le ministre d'État, en matière de foncier, avez-vous identifié des projets ? La délégation sénatoriale aux outre-mer a beaucoup travaillé sur ce sujet, et vous pouvez vous appuyer sur ses travaux. Elle a rédigé deux rapports sur les risques naturels majeurs à la suite de l'ouragan Irma. À l'époque, Thani Mohamed Soilihi avait dit, et sa formule m'avait frappée, qu'on ne compterait pas les morts si un ouragan de ce type passait à Mayotte.

M. Fabien Gay. – Monsieur le ministre d'État, comme mes collègues, je fais preuve d'humilité face à la situation. Les propos des deux sénateurs mahorais nous invitent à une grande prudence dans les mots et dans les actes. Nous ne résoudrons pas le problème avec des « y'a qu'à, faut qu'on » ou des déclarations ; il faut s'inscrire dans le très long terme.

Bien sûr, nous devons traiter l'urgence et regarder comment nous pouvons « monter en gamme » pour aller plus vite et plus fort. Il nous faut aussi nous pencher sur des choses qui peuvent paraître anodines : je pense au fait de privilégier Starlink – particulièrement en ce moment avec la « grande Internationale des réactionnaires » – à Orange. D'après le directeur général d'Orange, avec quatre groupes électriques, 85 % à 90 % du réseau auraient été assurés. Et on favorise une entreprise dont on peut penser qu'elle va contribuer à la grande déstabilisation des démocraties...

Je ne connais pas Mayotte. Moi qui suis un élu de Seine-Saint-Denis, je me suis dit, après m'être rendu en Guyane, que si je représentais ce territoire, je hurlerais en arrivant à Paris pour faire entendre la voix des Guyanais et Guyanaises en matière d'égalité territoriale.

En effet, comment assurer l'égalité territoriale et l'égalité républicaine ? Ce n'est pas si simple, car les besoins ne sont pas uniquement financiers. On peut aussi parler des formations, des métiers, des matériaux... Parfois, on débloque des budgets ici et sur place rien n'avance par manque de savoir-faire.

Il faut répondre à l'urgence. C'est votre priorité, et nous allons adopter un projet de loi en ce sens. Nous devons aussi engager un programme d'État, pour nous donner véritablement les moyens de réaliser l'égalité républicaine, quels que soient les gouvernements successifs. Les slogans ne résoudront pas la situation ; il faudra une grande intelligence collective pour y arriver. Nous essaierons, humblement, d'y participer.

M. Manuel Valls, ministre d'État. – Nous allons nous retrouver en séance pour débattre du projet de loi, et je prendrai tout le temps pour répondre à vos interpellations et à vos questions.

Monsieur le sénateur Gay, vous avez raison, il faut beaucoup d'humilité face à la souffrance des Mahorais et à la tâche qui est devant nous.

Les départements, les régions, les territoires ultramarins attendent beaucoup de cette exigence d'égalité. Des progrès sont faits, et nous prêtons une très grande attention à Mayotte, même si je reconnais qu'entre les mots et la réalité il y a toujours une différence. La France est un grand État – j'aime mon pays et je le défends –, car il n'y a pas beaucoup de pays dont le Président de la République, le Premier ministre et plusieurs ministres se rendent dans un territoire situé à 8 000 kilomètres. Je dis cela non pas pour qu'on nous dise merci, mais pour montrer l'attachement et l'attention qui sont portés à Mayotte. Il suffit de regarder ce qui se passe dans des États lointains face à d'autres catastrophes qui sont survenues récemment...

J'ai beaucoup aimé l'expression : « confluence entre le sensible et le sensé ». C'est cela la politique ! La religion musulmane, avec un islam très attentif, est très largement majoritaire à Mayotte. Ainsi, au moment de la deuxième tempête, 15 000 personnes étaient réfugiées dans les écoles et les établissements publics, et 5 000 dans les mosquées : à l'heure de la prière du vendredi, celles-ci ont appelé les gens à venir s'y mettre à l'abri, sans aucune distinction. Un travail doit être fait pour intégrer les cadis – les représentants de l'islam – au sein de l'établissement public, par exemple dans le conseil de surveillance.

En ce qui concerne les corps intermédiaires, nous sollicitons largement les élus ; le tissu associatif bouge beaucoup, avec les collectifs et les associations. Je veux aussi souligner le rôle des médias, notamment de La Première, la télévision des outre-mer.

Un mot sur Starlink : cette société était la seule qui pouvait apporter une réponse immédiate, en mobilisant le réseau satellitaire ; 25 antennes ont été déployées – 14 pour les communes, et le reste pour la préfecture et les services de secours – et 100 kits ont été offerts pour les services départementaux d'incendie et de secours (Sdis). Orange a également beaucoup travaillé sur les réseaux fixe et mobile. Les liaisons télécoms sur la zone de Mamoudzou-Petite-Terre sont rapidement revenues. L'avenir, c'est la 5G et la fibre, et non Starlink, même si, je le redis, ce fournisseur a apporté une réponse immédiate que d'autres ne pouvaient fournir. Dès qu'une antenne Starlink était installée dans une mairie, les habitants venaient pour appeler leurs proches et les jeunes pour se connecter aux réseaux sociaux.

Madame la sénatrice Artigalas, sur l'hôpital, je n'ai pas de réponse à votre question ; mes collaborateurs vous la communiqueront. Les urgences ont de nouveau été endommagées par des pluies. Beaucoup est fait : l'hôpital de campagne a énormément soulagé le centre hospitalier.

Un mot, de nouveau, sur les victimes. Je n'ai rien à cacher. Je veux bien qu'on dise que les gens ont disparu, mais où sont-ils ? Nous suivons la question de près.

La question de l'agriculture est tout à fait essentielle. Ainsi, 15 000 poules pondeuses ont été perdues ; pour les volailles de chair, 1 500 animaux ont survécu sur 120 000 et 26 bâtiments sur 28 ont été détruits. Le fonds de secours pour les outre-mer a été déclenché, et, s'agissant de la compensation des pertes de récolte, le taux d'indemnisation est de 30 %. Quelques dizaines d'exploitations peuvent en bénéficier. Le dispositif national de calamité agricole exceptionnelle, avec un forfait par hectare et production, n'est d'ordinaire pas cumulable avec le fonds de secours, mais il l'est avec l'aide de Bercy. Le décret du 14 janvier 2025 prévoit aussi une aide financière exceptionnelle aux entreprises, qui peut bénéficier à 1 600 exploitants.

Nous sommes en train de travailler avec les organisateurs du Salon de l'agriculture pour mettre en place un moment de solidarité de l'ensemble

du monde agricole avec les agriculteurs mahorais. Car il ne s'agit pas uniquement de donner de l'argent ; se posent le problème des semences, celui de la reconstitution de la force de travail... Tout en prêtant attention aux normes sanitaires, nous pouvons travailler avec l'île Maurice, le Mozambique, le Kenya et Madagascar, sans oublier La Réunion bien évidemment, des territoires situés sous les mêmes tropiques, avec les mêmes températures et les mêmes cultures.

Enfin, je vous indique que le général Facon est chargé de la préfiguration de l'établissement public. Nous devons aussi nous occuper de l'absorption de l'Epfam, du rôle et de la gouvernance des élus - une condition pour que le dispositif fonctionne bien -, des objectifs de cet outil d'aménagement - reforestation, foncier, reconstruction de Mayotte et de ses établissements publics, gestion des réserves foncières - et de sa place entre l'État déconcentré et le département. Je veux que les choses soient claires pour que les différents intervenants ne se marchent pas sur les pieds. Et je n'oublie pas la mission interministérielle, qui est à nos côtés, au ministère des outre-mer.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. - Monsieur le ministre d'État, nous vous souhaitons un bon déplacement la semaine prochaine à Mayotte, où vous retournez une nouvelle fois.

M. Manuel Valls, ministre d'État. - Je m'y rends avec Élisabeth Borne, et j'y retournerai si c'est nécessaire. Je dois cependant faire attention, sans quoi les autres Ultramarins vont commencer à me reprocher d'être devenu Mahorais !

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. - Nous nous retrouverons dans l'hémicycle le lundi 3 février pour débattre du projet de loi d'urgence pour Mayotte.

Examen en commission
(Mercredi 29 janvier 2025)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Mes chers collègues, nos travaux débutent ce matin par l'examen du projet de loi d'urgence pour Mayotte.

À l'expiration du délai limite, 101 amendements ont été déposés sur ce texte. Parmi eux, 65 l'ont été sur les articles 1^{er} et 1^{er bis}, 3 à 9, 16 à 17 bis, 23 à 26 et 28 à 31, dont l'examen revient au fond à la commission des affaires économiques. Je vous rappelle que les commissions des affaires sociales et des lois sont également saisies pour avis de ce projet de loi, avec des délégations au fond.

Je salue la présence de Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. Mme Isabelle Florennes, rapporteure pour avis de la commission des lois, qui assiste à une réunion concomitante, nous rejoindra peut-être ultérieurement. Les rapporteurs pour avis nous présenteront les apports respectifs de leurs commissions, qui se sont réunies hier, sur les articles qu'elles ont eu à instruire : il nous reviendra d'entériner leurs décisions, sans refaire le débat, conformément au principe de la délégation au fond.

Je salue également la présence de Mme Salama Ramia, sénatrice de Mayotte, que nous avons conviée à cette réunion.

Je cède à présent la parole à Mme Micheline Jacques, présidente de la délégation sénatoriale aux outre-mer et rapporteur de la commission des affaires économiques sur ce texte, que je remercie vivement pour son travail d'ampleur réalisé dans des délais extrêmement contraints.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Les 13 et 14 décembre derniers, le cyclone Chido a dévasté l'île de Mayotte. Le bilan humain, confirmé par le ministre Manuel Valls mercredi dernier devant notre commission, est de 39 morts, plus de 100 blessés graves et plus de 4 000 blessés légers. C'est donc avec tristesse que j'aborde aujourd'hui l'examen de ce projet de loi, et je voudrais, avant toute chose, redire ma solidarité avec nos concitoyens mahorais.

Je reviens de Mayotte, car je ne concevais pas de travailler sur ce projet de loi sans me rendre sur place. J'ai pu constater à quel point la situation demeure critique, un mois et demi après le cyclone - le plus violent qu'ait connu Mayotte depuis des décennies. Le visage de l'île a été profondément modifié : les forêts ont été rasées et les cultures presque intégralement détruites. Il faudra des mois, parfois des années avant que la production ne revienne à la normale. Vous avez tous vu les images des bidonvilles, dont ne restaient, au lendemain du cyclone, que des amas de tôle informes. Les bâtiments en dur ont aussi beaucoup souffert : presque tous les toits de tôle se

sont envolés, entraînant souvent des dégâts sur les structures. Les entreprises aussi ont connu d'importants dommages sur leur matériel et leurs infrastructures.

Selon la direction générale des outre-mer (DGOM), le coût total de la catastrophe pourrait s'élever à quelque 2 milliards d'euros. Ces éléments de bilan sont bien entendu exploratoires. Le Gouvernement a diligenté une mission inter-inspections pour procéder à une évaluation des dégâts d'ici au 31 janvier 2025, puis proposer des mesures en vue de la reconstruction, d'ici à la fin février. En conséquence, je vous proposerai de supprimer l'ensemble des demandes de bilans de la catastrophe qui ont été faites par nos collègues députés, qui mobiliseraient inutilement les moyens de l'administration.

Pour répondre à la situation à Mayotte, les articles traités au fond par notre commission procèdent à des adaptations de la réglementation de l'urbanisme et de la construction, afin d'accélérer la reconstruction et de faciliter son financement.

Face à la crise, l'action de l'État s'est pour l'instant déployée en deux temps.

Premièrement, des mesures d'urgence ont été prises pour faire face aux besoins immédiats. Dès les premières heures après le passage du cyclone, des secouristes et des pompiers ont été envoyés ; de l'eau, des vivres et du matériel d'urgence ont été acheminés sur place. Le rétablissement des réseaux électriques et de télécommunication a aussi été engagé grâce au renfort de personnels dédiés.

Deuxièmement, le projet de loi que nous examinons prévoit différents types de mesures pour accélérer la reconstruction des bâtiments et des infrastructures détruits par le cyclone, principalement une adaptation des règles et des procédures d'urbanisme et de construction.

L'article 1^{er} du projet de loi prévoit la création d'un établissement public chargé de la coordination et de la reconstruction de Mayotte, sur le modèle de ce qui avait été fait, par exemple, pour Notre-Dame de Paris.

L'article 4 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour déroger aux règles de construction applicables à Mayotte, notamment en matière d'accessibilité ou de recours obligatoire aux énergies renouvelables.

Les articles 5 à 9, qui s'inspirent très largement des ordonnances de septembre 2023 prises pour accélérer la reconstruction des bâtiments détruits lors des émeutes urbaines de juillet 2023, accélèrent les procédures d'urbanisme et de consultation du public. L'article 6 étend également le droit à la reconstruction à l'identique qui existe déjà dans le droit commun. Ces dispositions ont été complétées, à l'Assemblée nationale, par plusieurs articles additionnels visant à accélérer les procédures d'autorisation spécifiques aux réseaux de télécommunication et aux réseaux électriques.

En complément, le Gouvernement sollicite, avec l'article 3 du texte, la possibilité de dispenser de toute autorisation d'urbanisme les constructions édifiées temporairement pour assurer la mise à l'abri, dans les meilleurs délais, des victimes du cyclone. Je rappelle que nous sommes à Mayotte en pleine saison des pluies, et que la plupart des bâtiments demeurent sans toit. Cet article a suscité de vifs débats, nous y reviendrons lors de la discussion sur les amendements.

Afin d'alléger la contrainte financière et de soutenir l'effort de reconstruction d'urgence, le texte prévoit également une augmentation à 75 % du taux de réduction de l'impôt sur le revenu pour les dons des particuliers faits en vue de la reconstruction de Mayotte, dans la limite de 1 000 euros par an, ainsi que la suspension du recouvrement forcé des créances fiscales pour les entreprises et les particuliers mahorais.

Il s'agit là de mesures utiles pour aider nos compatriotes mahorais à passer « le moins mal possible » les prochaines semaines, dans l'attente des mesures structurelles que le Gouvernement s'est engagé à présenter, sous trois mois, dans un projet de loi de programmation pour Mayotte – ce sera le troisième temps de la réponse à la crise.

Ce texte n'a donc pas vocation à résoudre les difficultés qui entravent depuis des années le développement de Mayotte : je pense bien sûr aux sujets régaliens, à la lutte contre l'immigration illégale et à la lutte contre l'insécurité, ainsi qu'à la nécessité de redimensionner les services publics à une population qui a augmenté de moitié en dix ans. Mais je pense aussi à l'amplification de l'offre de logements, à l'adaptation des règles d'urbanisme dans un territoire insulaire soumis à de très fortes contraintes en termes de risques naturels, à la cherté de la vie ou encore aux contraintes d'accès aux matières premières... Autant de sujets que je porte depuis longtemps et qui commencent à évoluer, par exemple avec le « marquage RUP » (régions ultrapériphériques), qui est en cours d'élaboration.

Pour l'heure, les évolutions que je vous proposerai sur ce texte vont dans deux directions : mieux adapter la reconstruction aux réalités du territoire mahorais, et mieux associer les élus locaux.

Comme je l'ai rappelé, la plupart des mesures proposées sont calquées sur les ordonnances dites « Reconstruction après émeutes » de septembre 2023. Mais le contexte n'a rien à voir avec celui de la métropole : même sans compter les bidonvilles, à Mayotte, les deux tiers des constructions sont réalisés sans permis de construire, et plus des trois quarts des permis sont délivrés tacitement. L'impact sur le terrain des mesures proposées dans le texte serait donc très limité.

Je vous proposerai donc des évolutions, aux articles 6 et 7, pour mieux prendre en compte cette réalité. Il est évident que des mesures plus structurelles seront nécessaires, à l'avenir, pour régulariser de manière

rationnelle ce qui peut l'être, et pour permettre aux bailleurs privés comme aux bailleurs sociaux d'amplifier l'offre de logements.

Dans le même état d'esprit, j'ai souhaité, à l'article 4, limiter dans le temps la possibilité pour le Gouvernement de prendre par ordonnance des mesures d'adaptation dans le domaine de la construction, car il ne faut pas confondre vitesse et précipitation : des mesures de simplification sont nécessaires dans l'immédiat, mais il faudra ensuite penser à la meilleure manière de reconstruire Mayotte. Le Parlement devra être associé à l'élaboration de ces mesures pérennes d'adaptation des règles de la construction à Mayotte, qui pourrait devenir - je l'espère -, un laboratoire pour l'ensemble des outre-mer.

Je vous proposerai également de conserver dans le texte toutes les mesures directes ou indirectes permettant de lutter contre les bidonvilles, qui sont un véritable fléau. Le Gouvernement a fait inscrire à l'article 4 la possibilité de prendre de telles mesures par ordonnance, et cela me semble pragmatique.

Mon deuxième axe est l'association des acteurs locaux, notamment des élus mahorais, à la reconstruction. Je vous proposerai ainsi de garantir leur participation à la gouvernance du nouvel établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte.

Je rétablis également leur consultation ou leur droit d'opposition pour l'implantation de réseaux ou les autorisations d'urbanisme, ou bien pour l'allègement des procédures de participation du public. Cela me semble fondamental pour l'acceptabilité des mesures qui seront prises, compte tenu du contexte de défiance envers l'État qui se développe à Mayotte.

Pour conclure, j'appelle de mes vœux la présentation dans les meilleurs délais de la loi de programmation annoncée par le ministre, car ces mesures d'urgence, qui arrivent pour certaines déjà un peu à contretemps, doivent impérativement être complétées par une rénovation complète de l'approche de l'État sur Mayotte. J'espère que la commission des affaires économiques pourra, le moment venu, prendre toute sa part à ce travail.

J'en viens au périmètre retenu pour juger de la recevabilité des amendements, en application du vade-mecum sur les irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution adopté par la Conférence des présidents.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives à l'habilitation du Gouvernement à créer par ordonnance un nouvel établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte ainsi qu'à la gouvernance et au fonctionnement de cet établissement public ; à l'intervention temporaire de l'État dans le champ des compétences communales à Mayotte, en lien direct avec la crise liée aux intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ; à l'adaptation des règles d'urbanisme pour l'implantation de structures de logement temporaire, en lien direct avec la crise ; à l'adaptation des règles de construction et

d'urbanisme en vue de la reconstruction et de la réfection des constructions, aménagements et installations (y compris les infrastructures de télécommunication et les réseaux de transport et distribution d'électricité) détruits ou endommagés par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024, ainsi qu'à l'adaptation d'autres règles régissant l'implantation ou les interventions sur certaines catégories de constructions, aménagements et installations spécifiques ; aux dispositions d'ordre général ou spécifiques relatives à la lutte contre la reconstitution de l'habitat informel après les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ; à l'adaptation des dispositions du code de l'énergie et du code de la voirie routière en vue de la reconstruction et de la réfection des ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité détruits ou endommagés par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ; à l'adaptation temporaire des règles relatives à l'occupation d'emprises foncières et à l'expropriation pour cause d'utilité publique à Mayotte, en vue de la reconstruction de Mayotte en lien avec les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ; au régime de défiscalisation des dons en faveur de l'aide d'urgence aux victimes des intempéries et de la reconstruction de Mayotte ; à l'adaptation temporaire des règles de commande publique à Mayotte, en vue de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ; à l'introduction temporaire, à Mayotte, d'une faculté de versement de subventions, par les collectivités territoriales et leurs groupements, à des associations, fondations et établissements publics œuvrant en faveur de la reconstruction et de l'aide aux victimes des intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ; à la suspension du recouvrement de certains impôts et taxes et à l'adaptation temporaire de certains régimes fiscaux afin de soutenir les populations et les entreprises dans le cadre de la reconstruction à la suite des intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ; à la suspension du recouvrement des cotisations et contributions sociales applicables à Mayotte ; aux aides en faveur des travailleurs indépendants mises en œuvre à Mayotte ; à l'adaptation du régime de protection sociale de Mayotte, notamment à la prolongation des droits et prestations sociaux, en réponse à la situation provoquée par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ; à l'adaptation des règles applicables à Mayotte relatives à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi et au dispositif de placement des salariés en activité partielle en réponse à la situation provoquée par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024.

Il en est ainsi décidé.

Mme Christine Bonfanti-Dossat, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – La commission des affaires économiques a délégué à la commission des affaires sociales l'examen au fond des articles 18 à 22, 27, 32 et 33.

Nous avons approuvé hier les articles du texte initial qui visent à prévenir toute exacerbation de la crise sociale et économique à Mayotte. Nous avons eu à cœur de soutenir la reprise de l'activité économique en accompagnant les Mahorais au plus proche de leurs besoins, tout en étant conscients que le caractère d'urgence de ce texte imposait des mesures limitées dans le temps.

L'article 18 prévoit la suppression du recouvrement des cotisations et contributions sociales pour les employeurs, travailleurs indépendants et micro-entrepreneurs. Nous avons adopté ces dispositions en revenant toutefois à la période d'application prévue dans la version initiale du projet de loi. Elles prendraient ainsi fin le 31 mars 2025, avec possibilité de report par décret jusqu'au 31 décembre 2025. Cette période confère déjà une protection importante aux acteurs économiques mahorais. La prolonger était, à mon sens, contraire au cadre d'urgence qui est celui de notre projet de loi.

Sur ma proposition, la commission des affaires sociales a ensuite supprimé l'article 18 *bis*, introduit par l'Assemblée nationale, qui vise à exonérer les entreprises mahoraises de cotisations pour le seul mois de décembre 2024. Ces dispositions n'étaient pas nécessaires, car l'article 18 offre déjà aux employeurs et travailleurs indépendants justifiant d'une baisse majeure et durable de leur chiffre d'affaires la possibilité de demander un abandon total ou partiel de leurs cotisations et contributions sociales.

La commission a ensuite adopté sans modification l'article 19, qui a pour objet de rendre les travailleurs indépendants non agricoles éligibles au bénéfice des aides sociales versées par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants.

L'article 20 vise à prolonger le versement des revenus de remplacement - allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE), allocation de solidarité spécifique (ASS) et allocation des travailleurs indépendants (ATI) - aux demandeurs d'emploi. Nous avons soutenu cet article, qui entérine la mesure mise en œuvre par les agences France Travail depuis janvier et qui paraît justifié s'agissant d'un territoire où le marché du travail ne peut fonctionner normalement. Cet article vient toutefois déroger aux règles habituelles concernant la répartition des compétences, puisque les règles d'indemnisation de l'assurance chômage sont en principe l'apanage des partenaires sociaux. La commission a donc adopté un amendement, qui prévoit que le décret de prolongation devra être pris après un avis du conseil d'administration de l'Unédic.

L'article 21 prévoit le renouvellement automatique des droits et prestations versés aux assurés résidant à Mayotte ainsi qu'à leurs ayants droit. Ce dispositif sans précédent se justifie par le fait que le site abritant le guichet de la sécurité sociale de Mayotte a été détruit aux deux tiers et inondé, et que les pertes matérielles subies par les allocataires sont susceptibles d'entraver leurs démarches administratives. La commission a adopté un amendement

visant à aligner la durée de renouvellement des prestations sociales sur celle des allocations chômage, à savoir jusqu'au 31 mars 2025, comme le prévoyait la version initiale du texte. Ces échéances pourront être prolongées jusqu'au 31 décembre 2025 par décret.

L'article 22 permet une majoration des taux de l'indemnité d'activité partielle versée aux salariés et de l'allocation accordée à l'employeur pour les établissements situés à Mayotte. Par décret, l'indemnité serait rehaussée à 70 % du salaire brut, tandis que l'employeur bénéficierait d'un reste à charge nul. Là encore, il s'agit surtout d'entériner un dispositif déjà effectif depuis janvier pour les employeurs qui ont déposé des demandes d'autorisation de placement en activité partielle : 8 500 salariés sont déjà concernés. La commission a adopté sans modification ces dispositions qui nous ont paru utiles.

Enfin, les articles 27, 32 et 33 concernent des demandes de rapports pour lesquelles la commission a adopté des amendements de suppression.

Ces mesures ponctuelles sont nécessaires et bienvenues, mais elles ne doivent pas nous faire oublier le travail au long cours pour la refondation de Mayotte, qui passera par la recherche d'une convergence sociale entre l'archipel et l'Hexagone.

Mme Salama Ramia. – Les Mahorais attendent beaucoup de ce texte, mais pour eux, ce n'est qu'un début. Ce texte ne répond pas à leur préoccupation essentielle, qui est l'immigration : on pourra avancer autant que l'on veut sur la reconstruction, si l'on ne maîtrise pas l'immigration, cela ne servira à rien. Or tous les amendements qui ont été déposés sur ce sujet ont été déclarés irrecevables. Nous espérons que la loi de programmation qui devrait arriver prochainement se penchera sérieusement sur ces questions.

S'agissant du présent texte, deux articles ont fait polémiques : l'article 3 sur l'installation de centres d'hébergement d'urgence et l'article 10 sur l'expropriation. Je voudrais vous expliquer les raisons du rejet de ces dispositions par la population mahoraise, compte tenu de la situation à Mayotte.

Si vous le permettez, madame la présidente, j'interviendrai plus en détail au fil de l'examen des articles.

Mme Viviane Artigalas. – Je veux exprimer toute ma compassion aux Mahorais, qui ont vécu des moments très difficiles, et remercier Micheline Jacques pour son travail empreint de bienveillance et d'humanité, comme le montre le fait qu'elle se soit rendue à Mayotte.

Avant même le cyclone, Mayotte était confrontée à une crise migratoire, une crise de l'eau et une défaillance des services publics de santé et d'éducation. Le présent projet de loi d'urgence, très technique, ne résoudra pas tous ces problèmes. La reconstruction de Mayotte sera difficile, mais nous devons accompagner les Mahorais pour qu'ils puissent reconstruire leur île

comme ils le souhaitent – pour ce faire, nous devons travailler sur nos normes -, puis, dans un second temps, les aider à sortir de ce marasme et à se développer.

Mme Antoinette Guhl. – Nous compatissons également aux très graves difficultés que traversent actuellement les Mahorais. Si la réponse urgente est absolument nécessaire après le cyclone, nous avons aussi besoin d'une réponse durable. Ce texte très parcellaire ne règlera en rien les nombreux problèmes de développement de Mayotte.

Parmi ces problèmes, celui de la scolarisation est particulièrement prégnant. On nous dit aujourd'hui que les enfants ont repris le chemin de l'école, mais on omet de dire que beaucoup d'entre eux ne vont à l'école qu'un jour sur cinq ou un jour sur dix. Ce n'est pas acceptable. Et ce qui est encore moins acceptable, c'est qu'avant même le cyclone, une rotation d'un jour sur trois s'appliquait dans certains cas. Le cyclone a mis en exergue des problèmes en matière de santé ou d'éducation, qui ne sont pas acceptables. Nous devons en reparler dans la loi de programmation.

Par ailleurs, l'enveloppe financière reste très faible pour un projet de reconstruction, et nous sommes très contraints pour faire des propositions dans ce domaine. Tous ceux qui ont exercé des responsabilités au sein des collectivités locales savent que le montant prévu sera insuffisant pour reconstruire Mayotte correctement.

Nous avons proposé sur ce texte une dizaine d'amendements, notamment relatifs aux constructions, pour accorder plus de place aux questions de biodiversité, de sécurité et de durabilité de la reconstruction. Nous avons aussi souhaité parfois mieux encadrer les prérogatives demandées par le Gouvernement dans ce texte.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Les amendements COM-68, COM-16 rectifié et COM-2 sont en discussion commune avec mon amendement COM-32 rectifié.

Mon amendement COM-32 rectifié vise à préciser la gouvernance du nouvel établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte, qui succédera à l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM).

L'amendement prévoit tout d'abord que le président du conseil départemental de Mayotte présidera le nouvel établissement public. Il précise aussi que les 17 communes de Mayotte prendront part à la gouvernance du nouvel établissement public, par le biais du président de l'association des maires de Mayotte et des représentants des cinq établissements publics de

coopération intercommunale (EPCI) - qui ne seront pas forcément les présidents de ceux-ci. La présence du président de l'association des maires de Mayotte enrichira cette représentation des communes. Je compte sur le Gouvernement pour respecter cette exigence.

Par ailleurs, la représentation équilibrée des représentants de l'État et des collectivités territoriales de Mayotte au sein du conseil d'administration de l'établissement public conduirait à avoir un nombre identique de représentants de l'État et des collectivités. Pour éviter les blocages lors des votes au sein du conseil d'administration, je prévois que l'un des représentants de l'État ait voix prépondérante en cas de partage des voix. Nous devons peut-être préciser lequel en séance.

Enfin, plutôt qu'une représentation des acteurs économiques, agricoles et sociaux mahorais au sein du conseil d'administration, comme le prévoit la rédaction actuelle de l'article, il est proposé de confier un rôle consultatif à trois structures : le Conseil économique, social et environnemental de Mayotte (Cesem), le comité de l'eau et de la biodiversité de Mayotte et un comité technique rattaché au conseil d'administration. Ce dernier serait composé notamment de professionnels du bâtiment, des travaux publics, de l'ingénierie et de la reconstruction ainsi que de représentants du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de Mayotte et de la Commission d'urgence foncière (CUF) de Mayotte. Ces trois structures seraient consultées par le conseil d'administration avant tout projet ou décision.

L'amendement COM-68 vise à créer un conseil technique au sein du nouvel établissement public. Il est en grande partie satisfait par l'amendement COM-32 rectifié.

L'amendement COM-16 rectifié prévoit la présence du groupement d'intérêt public - Commission d'urgence foncière de Mayotte (GIP-CUF) au sein du conseil d'administration du nouvel établissement public, mais ce dernier sera déjà représenté au sein du comité technique rattaché au conseil d'administration prévu par l'amendement COM-32 rectifié.

Enfin, l'amendement COM-2 prévoit la présence des acteurs de l'économie sociale et solidaire (ESS) dans le conseil d'administration du nouvel établissement public. Le rôle consultatif attribué au Cesem me semble suffisant.

Je demande le retrait des amendements COM-68, COM-16 rectifié et COM-2 au profit de mon amendement COM-32 rectifié, avec lequel ils sont incompatibles. À défaut, l'avis de la commission sera défavorable.

L'amendement COM-68 est retiré.

Mme Antoinette Guhl. - Nous sommes d'accord pour accorder une large place aux élus locaux au sein du conseil d'administration du nouvel établissement public, mais pas pour attribuer un rôle simplement consultatif

aux acteurs locaux de l'économie sociale et solidaire. Nous voterons donc contre l'amendement COM-32 rectifié.

Mme Salama Ramia. – Reconstruire Mayotte, c'est bien, reconstruire dans la légalité, c'est encore mieux ! Actuellement, 70 % des parcelles de l'île ne sont pas titrées, et la mission du GIP-CUF est précisément d'accompagner les Mahorais pour obtenir des titres fonciers. C'est pourquoi nous souhaitons que cet organisme siège au conseil d'administration.

Les Mahorais ont compris que le GIP-CUF serait dissout. Si vous me garantissez que tel ne sera pas le cas, je veux bien retirer l'amendement COM-16 rectifié.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Je soutiens pleinement le rôle du GIP-CUF au sein du nouvel établissement public. Je vais aussi présenter plusieurs propositions qui encourageront les propriétaires à régulariser leur situation.

L'amendement COM-16 rectifié est retiré.

L'amendement COM-32 rectifié est adopté. En conséquence, l'amendement COM-2 devient sans objet.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-3 vise à prévoir que le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de Mayotte se verra confier par le nouvel établissement public qui succédera à l'EPFAM une mission d'accompagnement des maîtres d'ouvrage privés sinistrés dans leurs travaux de reconstruction financés par les aides publiques.

D'abord, une telle disposition relève davantage du domaine réglementaire et de l'action de l'administration que du domaine de la loi.

Ensuite, cet amendement est en partie satisfait. Je rappelle en effet que nous avons adopté un autre amendement qui tend à renoncer à la représentation des acteurs économiques, agricoles et sociaux mahorais au sein du conseil d'administration au profit d'un rôle consultatif attribué à trois structures : le Cesem, le comité de l'eau et de la biodiversité de Mayotte et un comité technique rattaché au conseil d'administration. Or ce dernier serait composé notamment de représentants du CAUE : sa mission d'accompagnement des maîtres d'ouvrage privés sinistrés dans leurs travaux de reconstruction financés par les aides publiques pourra donc y être proposée et discutée.

J'ajoute que le nouvel établissement public devrait aussi avoir pour vocation d'accompagner les maires et les particuliers dans les procédures de régularisation, ce qui permettra d'assurer les biens – l'absence d'assurance est l'un des problèmes que pose la reconstruction. Lors de mon déplacement sur place, j'ai bien senti le désir de la population de se mettre en règle.

C'est pourquoi je demande le retrait de cet amendement. À défaut, j'y serai défavorable.

Il en est de même pour les amendements COM-12 et COM-70, qui sont quasiment identiques au précédent.

Les amendements COM-3, COM-12 et COM-70 ne sont pas adoptés.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Je suis défavorable à l'amendement COM-4 qui vise à indiquer dans le texte que « la Nation se fixe pour objectif de garantir le relogement durable et digne de l'ensemble des personnes présentes sur le territoire de Mayotte, en veillant à une reconstruction conforme aux exigences de sécurité, de salubrité et de durabilité ».

Je partage bien évidemment l'objectif général d'un relogement durable et digne de nos compatriotes mahorais. En revanche, il n'est pas pertinent de faire apparaître cette ambition politique dans un article qui vise, dans un contexte d'urgence, à habilitier le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour confier à un établissement public la coordination de la reconstruction de Mayotte.

D'abord, une telle incantation relève davantage du discours politique que des exigences d'inscription dans la loi de dispositions nécessaires, juridiquement solides et clairement écrites, qui doivent toujours demeurer des impératifs pour nous, législateurs.

Ensuite, cet objectif pourrait faire obstacle à un autre objectif, celui du relogement d'urgence des sinistrés.

Enfin, et c'est le plus grave, cet amendement poserait des difficultés majeures de mise en œuvre, puisqu'il vise le relogement durable de l'ensemble des personnes présentes sur le territoire de Mayotte, y compris les étrangers en situation irrégulière, qui représentent une part importante de la population de l'archipel. L'adoption de cet amendement conduirait donc à l'obligation de reloger durablement ces personnes en situation irrégulière, dont certaines occupent du reste illégalement des terrains privés ou publics. Je me permets de rappeler aux auteurs de l'amendement qu'une telle obligation n'existe pas sur le territoire hexagonal : seul l'hébergement d'urgence, et non le relogement, est prévu pour les étrangers en situation irrégulière.

Mayotte – faut-il le rappeler ? – est un espace insulaire, qui est saturé ! Nous devons être conscients qu'il n'y a plus de place disponible sur ce territoire d'autant qu'à la suite de l'ouragan le trait de côte a encore reculé.

Mme Antoinette Guhl. – C'est pour les raisons exactement inverses que nous défendons cet amendement ! Il est très important que les dispositions que nous mettons en place concernent l'ensemble de la population.

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – Le retour du clivage gauche-droite...

M. Fabien Gay. – Il n’a jamais disparu !

L’amendement COM-4 n’est pas adopté.

L’article 1^{er} est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 1^{er} bis (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L’objet de l’amendement COM-17 rectifié est de rendre publics les éventuels incidents et défaillances de sociétés afin de responsabiliser les pétitionnaires qui feront acte de candidature aux différents marchés. Il pose plusieurs questions.

D’abord, je m’interroge sur sa place au sein d’un article qui prévoit avant tout la remise d’un rapport annuel par l’établissement public chargé de la reconstruction de Mayotte, créé par l’article 1^{er}.

De plus, sa rédaction serait à revoir, d’autant que l’amendement COM-33 que nous allons examiner ensuite vise à enrichir ce rapport d’éléments qui étaient demandés dans le cadre de plusieurs articles additionnels introduits par l’Assemblée nationale.

En outre, les informations demandées dans cet amendement – les incidents et défaillances de sociétés – pourraient poser une question de sécurité juridique et de respect du secret des affaires qui mérite une expertise complémentaire.

Il me semble donc que cet amendement doit être retravaillé en vue de la séance publique afin de demander l’avis du Gouvernement sur cette question. Dans cette attente, j’en demande le retrait.

Mme Salama Ramia. – Je le retire.

L’amendement COM-17 rectifié est retiré.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Comme je viens de l’indiquer, l’amendement COM-33 vise, par souci de simplicité et de lisibilité, à fusionner plusieurs demandes de rapports introduites par amendements dans le projet de loi à l’Assemblée nationale.

L’amendement COM-33 est adopté.

L’article 1^{er} bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 2

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L’examen de cet article a été délégué à la commission des lois.

Les amendements COM-84, COM-85 et COM-86 sont adoptés.

L’article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 3 (supprimé)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-35 rectifié vise à rétablir l'article 3 qui a été supprimé en séance publique à l'Assemblée nationale par amendement de la rapporteure.

Pour rappel, cet article 3, dans sa rédaction initiale, prévoyait de dispenser de toute autorisation d'urbanisme les constructions à usage d'hébergement d'urgence pour deux ans. Dans le droit en vigueur, cette dispense existe déjà, mais seulement pour un an. Le but était de permettre leur implantation immédiate, sans être soumis aux délais de délivrance des autorisations d'urbanisme, pour mettre à l'abri les personnes délogées par les intempéries.

En commission, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a précisé qu'il visait en fait le relogement d'urgence des personnes victimes du cyclone. Un avis préalable du maire a également été introduit.

Je vous propose, avec l'amendement COM-35 rectifié, une rédaction qui vise tout à la fois à rendre ce dispositif plus opérationnel et à mieux l'encadrer.

Sur la destination de ces constructions, j'ai entendu lors de mes auditions et constaté lors de mon déplacement le week-end dernier qu'il y a de vives tensions entre les Mahorais victimes du cyclone et les migrants irréguliers et s'exprime une crainte que ce soient ces derniers qui profitent le plus de ces structures d'hébergement d'urgence.

C'est pourquoi je propose plutôt de cibler les constructions temporaires à usage de bureaux et de salles de classe afin d'assurer la continuité des services publics, ainsi que le logement temporaire des volontaires qui pourraient venir en renfort pour la gestion de crise ou la reconstruction.

Je propose également que ces constructions puissent, avec l'accord du maire, déroger exceptionnellement au zonage du plan local d'urbanisme (PLU) afin d'ouvrir plus largement les possibilités d'implantation. Cela se fera bien entendu dans le respect de la réglementation relative aux risques.

Pour minimiser les risques du provisoire qui dure, ce qui, je le sais, est une grande crainte des Mahorais, l'amendement COM-35 rectifié explicite le fait que les constructions concernées devront être « temporaires et démontables », ce qui assure que les types de structures choisies seront réversibles.

Je propose aussi d'inscrire dans la loi l'obligation pour le constructeur de remettre le terrain en état à l'issue de son occupation et l'interdiction d'implanter ces constructions dans les zones d'habitat informel. L'idée est qu'elles ne soient pas « annexées » aux bidonvilles qui sont déjà un fléau à Mayotte.

J'ajoute, pour rassurer les maires, que je prévois qu'en l'espèce le silence gardé vaut refus ; c'est important dans la mesure où, à Mayotte, une grande majorité des permis est accordée tacitement.

Mme Salama Ramia. – Je voudrais vous expliquer pourquoi les Mahorais ont été réticents sur cet article, en vous donnant un exemple concret : un lycée était occupé par 450 migrants, sans consultation du maire et, après discussion, ils ont été transférés dans un collège à Tsoundzou, mais cela empêche la rentrée d'y avoir lieu ! D'ailleurs, les parents d'élèves sont mobilisés et ils font un *sit-in* devant le bâtiment.

Il y a eu des craintes que ces nouveaux centres servent surtout à héberger des migrants en situation irrégulière. L'article qui est ici réintroduit précise les personnes qui y seraient installées – j'espère que ces conditions seront respectées.

L'idée de classes temporaires est pertinente : une commune avait huit groupes scolaires ; seuls trois sont opérationnels. Un autre exemple : à Mamoudzou, où il y a 13 000 élèves, il y aura trois rotations de classes par jour en raison du faible nombre de locaux disponibles... L'accord du maire est très important, car ce n'est pas ce qui s'est fait jusque-là.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Lors de mon déplacement, j'ai voulu écouter attentivement la voix des maires. Il faut savoir que tout cela a un coût faramineux pour les budgets communaux, d'autant plus difficile à porter que les dotations sont plus faibles que nécessaire, du fait que la population en situation irrégulière n'est pas comptabilisée dans les chiffres officiels.

J'ai vraiment constaté que Mayotte est à bout de souffle ! Il faut en être conscient. Lorsque je suis allée dans la commune la plus au nord, Mtsamboro, j'ai bien vu que, depuis le cyclone, entre vingt et soixante-dix migrants arrivent chaque jour d'Afrique de l'Est et demandent asile. Nous devons bien encadrer les choses, car les demandes des Mahorais ne sont nullement des caprices !

L'amendement COM-35 rectifié est adopté.

L'article 3 est rétabli dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 3 (supprimé)

L'amendement COM-72 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 4

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Les mesures dérogatoires que le Gouvernement entend prendre par voie d'ordonnance sont censées répondre au contexte d'urgence. Or aucune durée limitée d'application n'est

prévue : en l'état, le Gouvernement se réserve la possibilité de prendre des mesures pérennes d'adaptation du droit à Mayotte.

Bien sûr, des mesures visant à mieux prendre en compte les caractéristiques de Mayotte sont nécessaires. En tant que présidente de la délégation sénatoriale aux outre-mer, je ne cesse de le répéter pour l'ensemble des territoires ultramarins. Mais de telles mesures ne doivent pas être prises par voie d'ordonnance. Elles doivent être prises en concertation avec les élus et les acteurs locaux dans le cadre d'un texte plus structurel de programmation, comme celui que le ministre d'État a annoncé pour Mayotte.

C'est pourquoi je crois nécessaire d'encadrer dans le temps l'application des dérogations prises par le Gouvernement par voie d'ordonnance. Par cet amendement COM-34, je vous propose une durée de deux ans : cela me semble raisonnable pour être cohérent avec la durée des autres dérogations d'urgence portées par ce projet de loi. Cela nous permet d'autoriser le Gouvernement à prendre des mesures d'urgence, sans pour autant lui donner un blanc-seing pour adapter le droit dans les outre-mer.

Cet amendement procède également à quelques modifications rédactionnelles, notamment pour prendre en compte les événements météorologiques postérieurs au cyclone Chido, par coordination avec ce qui a été adopté à l'article 5 à l'Assemblée nationale.

L'amendement COM-34 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Malgré tout l'intérêt de la gestion parcellaire des eaux de pluie et de la prévention du ruissellement, je ne pense pas que ces dispositions aient leur place ici.

D'abord, il s'agit de mesures réglementaires. Il n'est absolument pas nécessaire d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur ces sujets.

Ensuite, ne complexifions pas les choses. Bien sûr, il faut que nous soutenions et incitions les acteurs à mettre en place des solutions de gestion parcellaire des eaux de pluie. Mais la rédaction de nouvelles règles techniques sur ces sujets peut prendre du temps : l'arrêté permettant d'appliquer la réglementation sur les risques paracycloniques à Mayotte n'a pas encore été pris en raison de l'opposition de certains acteurs du bâtiment. Je ne voudrais pas qu'une telle situation se reproduise et retarde la prise de l'ordonnance au détriment de la reconstruction. Je rappelle que nous sommes dans un contexte d'urgence. D'où mon amendement COM-40.

L'amendement COM-40 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Il me semble que l'amendement COM-19 rectifié est satisfait par la rédaction actuelle de l'habilitation à légiférer par ordonnance, qui inclut toutes mesures visant à faciliter et accélérer les évacuations et la démolition des locaux ou installations édifiés sans droit ni titre constituant un habitat informel.

D'ailleurs, si ce n'était pas le cas, cela signifierait que cet amendement conduirait à étendre le champ de l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, ce qui est contraire à la Constitution pour un amendement parlementaire. Seul le Gouvernement peut demander à étendre le champ de l'habilitation.

Mme Salama Ramia. – Je le retire.

L'amendement COM-19 rectifié est retiré.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – En l'état, la rédaction de l'article 4 emporte le risque que des travaux soient réalisés en suivant des règles de construction différentes de celles qui étaient en vigueur lors de l'obtention de la demande d'autorisation d'urbanisme. Cela poserait des difficultés juridiques, alors que les services d'instruction sont déjà structurellement sous-dotés.

De plus, le fait que les dérogations puissent être accordées pour des autorisations obtenues dès le 15 décembre 2024 n'est pas conforme à l'esprit de ce projet de loi d'urgence. Cela signifierait qu'une personne ayant déposé une demande en septembre ou en octobre, sans aucun lien avec la reconstruction postérieure au cyclone Chido, pourrait bénéficier de ces dérogations.

Il est préférable que les personnes ayant déposé une demande ou obtenu une autorisation d'urbanisme avant la publication de l'ordonnance déposent une demande modificative afin de bénéficier des nouvelles règles dérogatoires.

L'amendement COM-45 est adopté.

Les amendements COM-13 et COM-71 sont déclarés irrecevables en application de l'article 38 de la Constitution¹.

L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 4 bis (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Mon objectif, partagé par beaucoup d'entre vous ici et surtout par les élus de Mayotte, est de lutter résolument contre la reconstitution des bidonvilles, qui sont un fléau à Mayotte. C'est pourquoi je souhaite maintenir l'article 4 bis, introduit dans le texte par les députés.

Cet article vise à sécuriser juridiquement l'encadrement de la vente de tôle, déjà mis en œuvre sur le terrain par le préfet, mais attaqué en justice par des associations.

L'objet de l'amendement COM-5, qui demande la suppression de l'article, indique que l'encadrement de la vente de tôles pousse à des pratiques

¹ Art. 44 bis, al. 3 bis du règlement du Sénat.

clandestines... Je pense que vous oubliez, mes chers collègues, que la reconstitution d'une habitation informelle est déjà en soi une pratique clandestine, par essence interdite ! Je suis donc défavorable à cet amendement.

Mme Antoinette Guhl. – La mesure prévue dans cet article est clairement discriminatoire vis-à-vis des personnes sans titre d'identité en règle. Nous devons avoir une approche humaine de la situation !

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Il faut bien se rendre compte que beaucoup de morts sont dues à ces tôles qui, en s'envolant, ont tranché et décapité ! Évitions de recommencer et préservons les vies humaines !

Mme Antoinette Guhl. – Je suis bien évidemment d'accord avec cela.

Mme Salama Ramia. – J'ajoute que, depuis le cyclone, les tôles ont été pillées et que les cases reconstruites sont encore moins solides qu'avant ! La situation sera donc pire s'il y a un nouveau cyclone. On m'a aussi rapporté que des kits de bricolage de la Croix-Rouge, ont été distribués à la population clandestine, alors qu'ils étaient destinés à la population mahoraise, pour les aider à réaliser les travaux d'urgence nécessaires sur leurs habitations.

Mme Antoinette Guhl. – Cet article n'interdit pas la vente de tôle : il la subordonne à la présentation d'un titre d'identité ou d'un justificatif de domicile ; les personnes en situation irrégulière ne pourront donc pas en acheter. C'est clairement discriminatoire ! Il y a évidemment un problème avec les constructions en tôle et ces tôles ont joué un rôle dramatique durant le cyclone, mais là n'est pas la question.

L'amendement COM-5 n'est pas adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Mon amendement COM-50 vise à encourager les Mahorais à régulariser leurs travaux, en remplaçant l'exigence d'un justificatif de domicile par celle d'un document d'autorisation d'urbanisme.

L'amendement COM-50 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-20 rectifié me semble raisonnable. En effet, malgré l'encadrement de la vente de tôle, cette dernière peut être revendue sur des marchés parallèles, ce qui contribue à la reconstitution de l'habitat informel.

Certes, une déclaration signée de l'acheteur n'a pas un effet très coercitif, mais le registre tenu par les vendeurs permettra au moins d'identifier les acheteurs et de les décourager de revendre leurs tôles à des tiers, le plus souvent d'ailleurs à des prix prohibitifs, même si ces personnes sont en grande précarité.

C'est pourquoi je donne un avis favorable à l'amendement COM-20 rectifié sous réserve d'une rectification rédactionnelle visant à remplacer « s'abstient » par « et à s'abstenir ».

Mme Salama Ramia. – Je suis d'accord avec cette rectification.

L'amendement COM-20 rectifié, ainsi modifié, est adopté.

L'article 4 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 5

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-36 tend à remplacer le terme « améliorations » par le terme « modifications ». C'est une précision sémantique, mais aussi de sécurisation juridique.

En effet, l'ordonnance prévue à l'article 4 devrait assouplir un certain nombre de règles en matière d'accessibilité ou de recours aux énergies renouvelables pour accélérer la reconstruction. Ces mesures sont bienvenues, je l'ai dit, mais on ne peut pas toutes les qualifier d'« améliorations ». Aussi, cet amendement vise à tenir compte des assouplissements à venir de la réglementation pour éviter qu'un permis de construire ne puisse être refusé au motif que les modifications prévues ne représentent pas des améliorations par rapport à l'état antérieur.

L'amendement COM-36 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-37 vise à clarifier le fait que les installations et ouvrages des réseaux publics de distribution et de transport d'électricité de Mayotte peuvent bien bénéficier des mesures d'accélération des procédures d'urbanisme prévues aux articles 5 à 9 du texte. Cette précision a été introduite à l'Assemblée nationale par un amendement de séance portant article additionnel, devenu l'article 6 *quater*, article que je vous proposerai tout à l'heure de supprimer.

L'amendement COM-37 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Le 1° de l'amendement COM-38 est rédactionnel.

Le 2° concerne la réglementation relative aux risques paracycloniques : il vise à préciser que ces règles sont applicables aux bâtiments concernés par les procédures dérogatoires prévus aux articles 5 à 9 du texte.

Les constructions nouvelles, y compris les reconstructions d'ampleur, devront bien sûr être conformes aux règles de sécurité paracycloniques, puisque les procédures simplifiées par les articles 5 à 9 concernent uniquement la réglementation de l'urbanisme et ne dispensent pas de respecter les règles de construction, notamment celles qui sont relatives à la sécurité des constructions.

Ce point est clairement précisé dans le décret n° 2023-1087 du 23 novembre 2023 relatif à la prise en compte du risque de vents cycloniques dans la conception et la construction des bâtiments exposés à ce risque, qui

fixe les modalités d'application de l'article L. 132-3 du code de la construction et de l'habitation et de l'article L. 563-1 du code de l'environnement : ce décret vise les constructions nouvelles et les bâtiments existants faisant l'objet de modifications de structure importantes. Les réfections minimales n'entrent pas dans le champ du décret.

Aussi, cette mention du respect des règles paracycloniques est inutile, car elle est totalement satisfaite par le droit existant pour les cas où c'est pertinent. Mais elle pourrait laisser penser que le respect d'autres règles relatives à la sécurité des constructions serait optionnel, ce qui n'est évidemment pas le cas. Afin d'éviter la confusion, je vous propose donc de supprimer cette mention.

L'amendement COM-38 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-39 vise à préciser que les dérogations s'appliqueront aux autorisations d'urbanisme déposées à compter de la promulgation de la loi, et non pas aux travaux entrepris à compter de cette promulgation.

L'amendement COM-39 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'article 5 et les suivants ont pour objet de faciliter la reconstruction et la réfection des constructions, aménagements et installations qui ont été détruits par le cyclone Chido, et non pas de modifier les procédures pour les constructions nouvelles ou la réfection de ces équipements de manière générale. L'amendement COM-6 se situe donc à la limite de la recevabilité.

En outre, les règles de fond et de procédure en matière d'urbanisme et en ce qui concerne les autorisations connexes – je pense ici aux autorisations relatives à l'environnement ou à la santé – ont une raison d'être, il ne convient pas de tout accélérer indistinctement. Je rappelle que 80 % des autorisations d'urbanisme sont délivrées tacitement à Mayotte. En outre, compte tenu de la contrainte sur la ressource en eau à Mayotte, je ne suis pas certaine qu'accélérer les délais d'instruction des ouvrages relatifs aux réseaux d'eau et d'assainissement soit forcément pertinent.

L'amendement COM-6 n'est pas adopté.

L'article 5 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 5

L'amendement COM-73 est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 6

L'amendement de coordination COM-41 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-42 a deux objets principaux.

Il tend à rétablir la possibilité, pour les reconstructions ou réfections concernées par l'article, de déroger aux règles d'urbanisme de fond. Cette possibilité a été supprimée, apparemment de manière incidente, par amendement à l'Assemblée nationale, ce qui a vidé l'article de sa substance.

Surtout, il permet, à titre exceptionnel, la reconstruction à l'identique de certains bâtiments anciens, même lorsqu'ils n'ont pas été régulièrement édifiés au titre de la réglementation de l'urbanisme. Cette idée m'est venue, parce que c'est ce que nous avons fait à Saint-Barthélemy après le cyclone Irma, puisqu'il est quasiment impossible de retrouver des permis de construire datant d'avant 1984 à Saint-Barthélemy. Cela avait très bien fonctionné.

À Mayotte, plus des deux tiers des bâtiments ont été construits sans autorisation, même dans les années récentes. Mais je ne vois pas comment refuser à des familles qui vivent depuis quinze ans dans le même logement le droit de le reconstruire ou de le réparer, surtout lorsque l'on sait la difficulté de trouver du foncier et de construire des logements à Mayotte.

Cet amendement prévoit donc que les bâtiments construits avant le 1^{er} janvier 2013 puissent bénéficier du droit à la reconstruction ou à la réparation à l'identique, même s'ils n'ont pas été régulièrement édifiés. Cette date correspond à la date d'entrée en vigueur à Mayotte du code de l'urbanisme à la suite de la départementalisation. Elle permet d'« enjamber » tous les délais légaux de prescription pénale, civile et administrative ; on ne peut de toute façon pas faire détruire un bâtiment érigé depuis plus de dix ans. Par ailleurs, plusieurs plans locaux d'urbanisme (PLU) sont en cours d'élaboration à Mayotte et pourraient dans un avenir proche rendre constructibles des zones qui ne le sont pas, ce qui englobera des zones déjà bâties. Cette mesure pragmatique va dans le même sens.

Je précise que le droit de reconstruire à l'identique ne concerne ni l'habitat informel ni les logements insalubres ou dangereux, et qu'il s'exerce dans le respect de la réglementation relative aux risques – le droit à la reconstruction à l'identique n'existe pas dans les zones soumises à des risques.

Mme Salama Ramia. – Je précise que 80 % des maisons touchées sont concernées par cet article. Quand il n'y a pas de permis, il ne peut pas y avoir d'assurance ! Il faut reconstruire et aider en même temps les Mahorais à se mettre en règle.

L'amendement COM-42 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-43 vise à la fois à mieux encadrer le droit à la reconstruction à l'identique permise par cet article 6 et à laisser à l'autorité qui délivre les autorisations d'urbanisme

davantage de latitude pour déterminer si les modifications proposées se justifient.

Je rappelle que cet article concerne seulement les reconstructions à l'identique ou avec modifications mineures, lorsque les règles d'urbanisme en vigueur pourraient s'y opposer : il ne s'agit donc pas du tout d'encadrer ou de limiter le droit à la reconstruction à l'identique pour les bâtiments qui respecteraient ces règles.

Cet amendement a deux objets.

Tout d'abord, il fixe un plafond de 20 % pour la modification du gabarit. Quel que soit l'objectif d'intérêt général poursuivi, il ne semble pas opportun d'ouvrir trop largement les possibilités de modifications de bâtiments qui contreviennent aux règles d'urbanisme en vigueur, au risque de vider ces dernières de leur substance, et ce alors même que les intercommunalités mahoraises sont quasiment toutes engagées dans l'élaboration de PLU.

Ensuite, l'amendement tend à préciser que le droit majoré à la modification de gabarit peut être justifié par la création de logements. Compte tenu des importantes pénuries à Mayotte dans ce domaine, la tolérance accordée jusqu'à 20 % du gabarit initial pourrait dans certains cas permettre, par exemple, de créer de petits logements attenants à une maison principale pour loger des personnes âgées, souvent confrontées à une grande pauvreté. Notre collègue Saïd Omar Oili m'a en effet expliqué que la tradition à Mayotte était de laisser la maison familiale aux filles de la famille, si bien que les parents peuvent alors se retrouver démunis et être contraints d'habiter dans un bidonville.

Par ailleurs, l'amendement vise à supprimer la mention de l'amélioration de l'accessibilité et de la performance énergétique parmi les motifs de modification du gabarit. Il s'agit uniquement d'une mise en cohérence avec ce que j'ai déjà expliqué sur la nécessité, dans cette phase de reconstruction d'urgence, de faire au plus vite et avec réalisme : l'ordonnance de l'article 4 va alléger certaines de ces règles, c'est dans certains cas nécessaire pour que les Mahorais puissent tout simplement avoir un toit. Ces objectifs de performance énergétique et d'accessibilité sont des objectifs de moyen et long terme ; il faut d'abord prendre le temps de les repenser en fonction des contraintes du territoire mahorais.

L'amendement COM-43 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Dans un contexte de crise du logement à Mayotte, il ne paraît pas judicieux d'exclure la possibilité, pour les bâtiments faisant l'objet d'une reconstruction ou d'une réfection à l'identique en dérogeant aux règles d'urbanisme en vigueur, de créer des logements supplémentaires par changement de destination, dès lors que les règles d'urbanisme, notamment le PLU en vigueur, ne s'opposent pas à une telle destination.

En effet, le non-respect de règles en matière d'alignement des constructions ou de gabarit, par exemple, ne rend pas forcément une construction impropre à l'usage d'habitation. En outre, le droit à la reconstruction à l'identique s'exerce dans le respect des règles applicables en matière de risques.

Tel est l'objet de l'amendement COM-44.

L'amendement COM-44 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Le principe du droit dérogatoire à la reconstruction à l'identique, qui existe dans le code de l'urbanisme et qui est légèrement étendu ici, est d'autoriser la reconstruction, même si la construction ne respecte pas les règles d'urbanisme en vigueur, y compris si ces constructions se trouvent dans des zones devenues depuis inconstructibles, notamment des zones naturelles, agricoles ou forestières. C'est même tout l'intérêt de cette dérogation.

Les seules restrictions au droit à la reconstruction à l'identique posées par l'article, comme par le droit commun d'ailleurs, sont celles qui concernent les règles relatives à la gestion des risques. Le territoire mahorais subit déjà suffisamment de contraintes, il me semble qu'il n'y a pas lieu d'en rajouter. C'est pourquoi je suis défavorable à l'amendement COM-7.

L'amendement COM-7 n'est pas adopté.

L'article 6 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 bis A (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-21 rectifié, en reprenant les termes de l'article L. 48 du code des postes et des communications électroniques, tend à apporter une précision qui me semble justifiée. Surtout, cette précision est de nature à clarifier les droits des propriétaires de terrains privés.

L'amendement COM-21 rectifié est adopté.

L'article 6 bis A est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 bis B (nouveau)

L'amendement de précision rédactionnelle COM-49 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Les besoins de connectivité de la population mahoraise vont bien au-delà de la stricte reconstruction à l'identique des infrastructures détruites. C'est pourquoi la dérogation temporaire autorisée par cet article devrait aussi permettre d'améliorer la connectivité globale de la population et des territoires. C'est ce à quoi vise l'amendement COM-14 rectifié. C'est l'une des mesures les plus importantes du plan « Mayotte debout », qui est ainsi mise en œuvre par cet article 6 bis B.

Par ailleurs, la réécriture proposée dans cet amendement COM-14 rectifié pour les dispositions relatives à la mutualisation des infrastructures me semble tout à fait pertinente.

Je suis donc favorable à cet amendement.

L'amendement COM-14 rectifié est adopté.

L'article 6 bis B est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 bis (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Les simplifications procédurales permises par cet article sont nécessaires pour assurer et accélérer la reconstruction des réseaux de télécommunications. Elles sont par ailleurs temporaires et encadrées. Ces mesures sont proportionnées à l'objectif de reconstruction.

Surtout, garantir l'accès au réseau de téléphonie mobile dans les zones affectées par le cyclone Chido me paraît, au contraire de ce qui est indiqué dans l'objet de l'amendement COM-8, être une posture responsable.

Je suis cependant d'accord avec les auteurs de cet amendement concernant la nécessité de ne pas laisser de côté les élus mahorais. C'est pourquoi je vous proposerai un autre amendement tendant à maintenir leurs prérogatives pour certaines décisions d'urbanisme.

L'amendement COM-8 n'est pas adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-51, dont je viens de parler, vise à préserver la possibilité laissée aux élus mahorais de retirer, dans un délai de trois mois, les décisions d'urbanisme autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile. Je rappelle qu'un tel retrait n'est possible qu'au motif de l'illégalité de la décision, ce qui n'est pas de nature à ralentir la reconstruction des réseaux de téléphonie mobile.

C'est par ailleurs une mesure de cohérence avec le vote exprimé par le Sénat dans le cadre du projet de loi de simplification de la vie économique, puisque nous avons supprimé à la quasi-unanimité cette dérogation il y a quelques mois.

L'amendement COM-9 va dans le même sens, mais il tend à supprimer d'autres mesures de simplification qui me paraissent, quant à elles, tout à fait justifiées et proportionnées. C'est pourquoi je suis défavorable à cet amendement.

L'amendement COM-9 n'est pas adopté. L'amendement COM-51 est adopté.

L'article 6 bis est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 6 ter (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L’amendement COM-67 a pour objet d’ajuster les souplesses administratives prévues par l’article 6 *ter* pour la reconstruction des ouvrages des réseaux publics de distribution et de transport d’électricité.

D’une part, l’amendement prévoit que la déclaration d’utilité publique (DUP) puisse être appréciée au cas par cas par l’autorité administrative dans un souci de préservation des droits des propriétaires et des attributions des maires.

D’autre part, il permet d’accélérer les consultations requises dans ce cadre, en prévoyant la possibilité de remplacer l’enquête publique ou la consultation publique, prévues pour la DUP, par une consultation électronique ; l’abaissement, de deux mois à dix jours, du délai permettant au maire ou au représentant de l’État de s’opposer aux travaux sur la voie publique ; l’abaissement, d’un mois à dix jours, du délai permettant au maire ou au gestionnaire du domaine public de donner son avis sur l’exécution des travaux.

De la sorte, cet amendement permet de parvenir à un équilibre entre la nécessaire accélération de la reconstruction des réseaux électriques et la légitime préservation des compétences des élus communaux.

Ainsi modifié, l’article présente une rédaction plus robuste, exempte de risque de censure au titre des principes constitutionnels du droit de propriété, de la participation du public et de l’évaluation environnementale.

L’amendement COM-67 est adopté.

L’article 6 ter est ainsi rédigé.

Article 6 quater (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Avec l’amendement COM-37, nous avons inclus une mention aux réseaux électriques dans l’article 5 du projet de loi. Il convient donc, dans un souci de lisibilité, de supprimer l’article 6 *quater*. Tel est l’objet de l’amendement COM-66.

L’amendement COM-66 est adopté.

L’article 6 quater est supprimé.

Article 7

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L’amendement COM-46 vise à simplifier les procédures d’urbanisme en créant, pour une durée limitée – deux ans – et uniquement pour les reconstructions ou réfections strictement à l’identique, une procédure *ad hoc* de simple déclaration en mairie.

Il s'agit d'accélérer encore les procédures pour les travaux simples, notamment les réfections de toitures ou de vitrages endommagés par les intempéries. L'objectif est de permettre la mise à l'abri rapide des habitants, mais également de soulager les services instructeurs, déjà sous-dimensionnés en temps normal, pour qu'ils se concentrent sur les demandes d'autorisation d'urbanisme complexes ou à fort enjeu.

Un mécanisme de ce type avait été mis en place, avec succès, à Saint-Barthélemy après le passage du cyclone Irma.

L'amendement prévoit que la déclaration mentionne l'emplacement du bâtiment afin que, même en l'absence d'autorisation d'urbanisme, le maire ou le préfet – une copie de la déclaration leur est transmise – puisse s'opposer aux travaux sur le fondement de son pouvoir de police générale, en cas par exemple de construction en zone à risque.

L'amendement COM-46 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-22 rectifié tend à préciser que le récépissé de la demande d'autorisation d'urbanisme doit être affiché pendant toute la durée de l'instruction par le demandeur, comme le texte le précise d'ailleurs déjà pour l'affichage en mairie.

C'est une précision bienvenue. Je demande simplement une rectification de forme, en insérant la précision proposée après les mots « de l'extérieur », ce qui donnerait : « de manière visible de l'extérieur pendant toute la durée de l'instruction ».

Mme Salama Ramia. – Je suis d'accord pour cette rectification.

L'amendement COM-22 rectifié, ainsi modifié, est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-23 rectifié tend à allonger le délai permettant de notifier à un demandeur que son dossier de demande d'autorisation d'urbanisme est incomplet.

Comme je l'ai déjà indiqué, les services d'urbanisme des communes et intercommunalités et ceux de la direction de l'environnement, de l'aménagement, du logement et de la mer (Deal) de Mayotte sont dans l'ensemble sous-dimensionnés.

On peut donc comprendre cet amendement. Cependant, dans cette logique, c'est tout l'article 7 qui devrait être supprimé, car les délais prévus seront de toute façon intenable à moyens constants.

Nos collègues députés ont introduit la possibilité pour les collectivités mahoraises de passer des conventions avec d'autres communes ou EPCI pour se faire aider dans l'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme. De son côté, le Gouvernement a évoqué des renforts. Je propose de lui en donner crédit et de lui demander de s'engager sur ce point dans l'hémicycle.

Dans cette attente, je demande le retrait de cet amendement.

Mme Salama Ramia. – Je vais retirer l’amendement pour l’instant, mais je ne suis pas très convaincue. Oui, il faut des renforts, mais il faut les faire venir et les loger. Or on sait qu’il y a un problème d’attractivité à Mayotte. Il faudrait aussi réfléchir sur les moyens de travailler à distance. J’estimais cependant qu’il fallait leur laisser davantage de temps.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Lors de mon déplacement, j’ai rencontré un architecte-conseil qui m’a indiqué qu’il travaillait déjà à distance et en réseau avec des cabinets hexagonaux.

L’amendement COM-23 rectifié est retiré.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L’amendement COM-47 tend à supprimer les dispositions relatives aux modalités de mise à disposition sur support papier du dossier de participation du public par voie électronique (PPVE), qui ne trouvent pas leur place dans cet article relatif aux délais d’instruction. Il est proposé de les déplacer à l’article 8.

L’amendement COM-47 est adopté.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L’alinéa 12 de cet article ne modifie pas la règle du silence valant accord pour les autorisations d’urbanisme, pour lesquelles elle prévaut déjà. Il vise en réalité les accords et autorisations qui sont, dans certains cas, préalablement nécessaires, au titre d’une autre législation, pour pouvoir délivrer l’autorisation d’urbanisme. C’est en particulier le cas du permis de démolir, dans les secteurs d’intervention de l’architecte des bâtiments de France, mais les services du ministère de l’aménagement du territoire nous ont indiqué qu’une dizaine de bâtiments seulement étaient protégés à Mayotte au titre des monuments historiques, dont seulement deux étaient classés. Le nombre de cas dans lesquels l’avis de l’architecte des bâtiments de France (ABF) serait requis devrait donc être particulièrement faible.

Je suis donc défavorable à l’amendement COM-10.

L’amendement COM-10 n’est pas adopté.

L’article 7 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 8

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L’amendement COM-48 a deux objets.

Premièrement, il tend à conserver la possibilité, qui figurait dans le texte initial, de recourir à la PPVE en lieu et place de l’enquête publique, mais en gardant les modifications introduites à l’Assemblée : ces dernières tiennent compte du fait qu’à Mayotte l’enquête publique est déjà remplacée dans la plupart des cas par une mise à disposition du public du dossier papier. Le recours à la PPVE restera bien une simple faculté, qui pourra être utilisée par

l'autorité à qui incombe l'organisation de la procédure de participation du public, et non d'une obligation.

Afin d'associer au mieux la population à cette procédure, l'amendement soumet cependant la possibilité d'utiliser la PPVE à l'accord du maire de la ou des communes d'implantation du projet, lorsque l'organisation de la procédure de participation du public relève d'une autre autorité, par exemple l'autorité environnementale. Les maires sont en effet les plus à même de déterminer, au cas par cas, si l'état du réseau de communication permet le recours à la PPVE. Cette garantie rend inutile l'interdiction d'utiliser la PPVE jusqu'au 1^{er} juillet 2025, qui avait été introduite par nos collègues députés pour tenir compte des difficultés d'accès à internet causées par le cyclone. Je propose donc de supprimer cette date.

Deuxièmement, l'amendement transfère à l'article 8 une disposition qui avait été introduite par l'Assemblée nationale à l'article 7 du projet de loi : jusqu'au 1^{er} juillet 2025, lorsqu'une PPVE est prévue, un dossier papier doit également être mis à disposition. Je propose simplement de mettre le dossier à disposition en mairie et en préfecture, et pas dans toutes les maisons France Services, pour alléger un peu la contrainte.

L'amendement COM-48 est adopté.

L'article 8 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 9

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-52 tend à limiter les possibilités d'engager les travaux de construction ou de réfection avant l'obtention de l'autorisation d'urbanisme ou la décision de non-opposition à déclaration préalable, en supprimant la possibilité de procéder à des travaux de terrassements ou de fondations.

Mayotte est sujette à des phénomènes de glissement de terrain et de nombreux bâtiments ont été édifiés sans fondations. Dans ces conditions, il n'est pas souhaitable de permettre l'engagement de travaux de terrassement et de fondation avant la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, qui a notamment pour objectif de vérifier l'exposition des travaux aux risques naturels.

En revanche, je propose de permettre l'installation, dès le dépôt de la demande, des infrastructures nécessaires au chantier – cabanes de chantier, etc. Ces infrastructures sont, du reste, déjà dispensées d'autorisation d'urbanisme spécifique afin que tout soit prêt pour engager les travaux dès l'obtention de l'autorisation.

L'amendement COM-52 est adopté.

L'article 9 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 10 (supprimé)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des lois.

L'article 10 demeure supprimé.

Article 11

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des lois.

Les amendements COM-88, COM-87 et COM-89 sont adoptés. Les amendements COM-74 et COM-24 rectifié ne sont pas adoptés.

L'article 11 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 12

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des lois.

L'amendement COM-90 est adopté.

L'article 12 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 13

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des lois.

L'amendement COM-91 est adopté.

L'article 13 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 13

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de l'amendement COM-92 a été délégué à la commission des lois.

L'amendement COM-92 est adopté et devient article additionnel.

Article 13 bis A (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des lois.

L'amendement COM-93 est adopté.

L'article 13 bis A est supprimé.

Article 13 bis (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des lois.

L'amendement COM-94 est adopté.

L'article 13 bis est supprimé.

Article 13 ter (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des lois.

L'amendement COM-95 est adopté.

L'article 13 ter est supprimé.

Article 14

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des lois.

L'amendement COM-96 est adopté.

L'article 14 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 14 bis (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des lois.

L'amendement COM-97 est adopté. L'amendement COM-25 rectifié devient sans objet.

L'article 14 bis est supprimé.

Article 15

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des lois.

L'amendement COM-98 est adopté. L'amendement COM-26 rectifié n'est pas adopté.

L'article 15 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 15

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen des amendements COM-1 rectifié *bis* et COM-100 rectifié a été délégué à la commission des lois.

*Les amendements COM-1 rectifié *bis* et COM-100 rectifié sont déclarés irrecevables en application de l'article 45 de la Constitution.*

Article 16

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Les amendements identiques COM-56 et COM-11 visent à supprimer la précision, introduite en séance à l'Assemblée nationale, selon laquelle les dons défiscalisés effectués en faveur d'organismes caritatifs œuvrant à Mayotte à aider les victimes du cyclone, par la distribution de repas et l'aide au relogement, ne peuvent financer des actions visant à la régularisation de ressortissants étrangers en situation irrégulière.

En effet, les actions qui peuvent être financées sont déjà précisément définies dans l'article et les modalités de contrôle applicables à ces organismes caritatifs bénéficiant de la générosité publique imposent déjà la transparence sur l'emploi des fonds récoltés. L'objectif poursuivi est satisfait ; cette mention apparaît donc inutile.

Je précise que le ministre des outre-mer, lors de son audition devant notre commission mercredi dernier, a bien insisté sur le fait que la destination des dons défiscalisés ferait l'objet d'un contrôle attentif.

Les amendements identiques COM-56 et COM-11 sont adoptés. En conséquence, l'amendement COM-27 rectifié devient sans objet.

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-53 vise à revenir sur le relèvement du plafond du montant des dons pouvant faire l'objet d'une réduction d'impôts majorée, qui avait été porté à 3 000 euros en séance publique à l'Assemblée nationale.

Le montant de 1 000 euros est celui habituellement retenu pour les majorations exceptionnelles de réductions d'impôts : c'est notamment celui du dispositif dit Coluche pour les dons à destination des associations fournissant gratuitement des repas aux personnes en difficulté, ainsi que de plusieurs autres régimes dérogatoires spécifiques visant à répondre à des situations ponctuelles – rénovation de Notre-Dame, dons au profit de la conservation et la restauration du patrimoine immobilier religieux des communes, etc.

Le montant moyen des dons des particuliers est d'ailleurs inférieur à ce plafond de 1 000 euros.

L'amendement COM-53 est adopté.

L'article 16 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17

L'amendement rédactionnel COM-55 est adopté.

L'article 17 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 17 bis A (nouveau)

L'amendement COM-63 est adopté.

L'article 17 bis A est ainsi rédigé.

Article 17 bis (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'article 17 bis fixe une mesure de moratoire généralisé qui est susceptible d'entraîner un coût estimé à 70 millions d'euros pour les collectivités territoriales de Mayotte. C'est non négligeable, en particulier dans le contexte budgétaire actuel.

De manière plus structurelle, je souhaite bien sûr que des mesures favorables au développement économique des entreprises implantées à Mayotte, comme une zone franche, soient incluses dans le futur projet de loi de programmation pour Mayotte annoncé par le ministre des outre-mer. L'amendement COM-59 vise à supprimer cet article.

L'amendement COM-59 est adopté.

L'article 17 bis est supprimé.

Après l'article 17 bis (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-65 vise à exonérer de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) les déchets à Mayotte. Cette réfaction s'appliquerait jusqu'à la fin de l'année 2026.

Cette mesure répond à une préoccupation connue avant même la catastrophe subie par Mayotte en décembre 2024. Nous avons identifié la situation dans le cadre des travaux de la délégation sénatoriale aux outre-mer : cette taxe constitue un frein avéré à la sortie de l'enfouissement des déchets, en étouffant les capacités d'investissement des collectivités ultramarines. Le constat a ainsi été dressé par nos collègues Gisèle Jourda et Viviane Malet dans leur rapport d'information intitulé *La Gestion des déchets dans les outre-mer* déposé en décembre 2022.

L'amendement COM-65 est adopté et devient article additionnel.

Article 18

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'amendement COM-76 est adopté. En conséquence, les amendements COM-31 rectifié bis, COM-30 rectifié et COM-69 rectifié deviennent sans objet. L'amendement COM-77 est adopté.

L'article 18 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Article 18 bis (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'amendement COM-78 est adopté.

L'article 18 bis est supprimé.

Article 19

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'article 19 est adopté sans modification.

Article 20

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'amendement COM-79 est adopté.

L'article 20 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 20

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de l'amendement COM-28 rectifié a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'amendement COM-28 rectifié n'est pas adopté.

Article 21

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'amendement COM-80 est adopté.

L'article 21 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Après l'article 21

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de l'amendement COM-101 a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'amendement COM-101 n'est pas adopté.

Article 22

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'article 22 est adopté sans modification.

Après l'article 22

L'amendement COM-29 rectifié est déclaré irrecevable en application de l'article 45 de la Constitution.

Article 23 (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'article 23 est adopté sans modification.

Article 24 (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Par un autre amendement que nous avons adopté précédemment, il a été prévu que le nouvel établissement public fasse figurer dans le cadre de son rapport annuel d'activité des éléments relatifs à l'état de l'avancement et de la planification des reconstructions opérées à la suite du cyclone Chido ainsi qu'un bilan budgétaire des opérations et un budget prévisionnel des affectations futures.

C'est pourquoi mon amendement COM-57 vise à supprimer cet article.

L'amendement COM-57 est adopté.

L'article 24 est supprimé.

Article 25 (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-60 a le même objet que le précédent.

L'amendement COM-60 est adopté.

L'article 25 est supprimé.

Article 26 (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – Même chose pour l'amendement COM-62.

L'amendement COM-62 est adopté.

L'article 26 est supprimé.

Article 27 (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'amendement COM-81 est adopté.

L'article 27 est supprimé.

Article 28 (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-64 tend à supprimer l'article 28.

L'amendement COM-64 est adopté.

L'article 28 est supprimé.

Article 29 (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-54 tend à supprimer l'article 29 qui concerne une demande de rapport.

L'amendement COM-54 est adopté.

L'article 29 est supprimé.

Article 30 (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-58 tend à supprimer l'article 29, qui concerne également une demande de rapport.

L'amendement COM-58 est adopté.

L'article 30 est supprimé.

Après l'article 30 (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – J'ai proposé de supprimer une demi-douzaine de rapports demandés par nos collègues députés. Il est en effet urgent que toutes les forces vives de l'administration centrale et déconcentrée soient focalisées sur la reconstruction.

La mission inter-inspections qui devra rendre des conclusions fin janvier, puis fin février, produira des analyses et proposera des solutions ; à nous ensuite de nous en saisir et de les améliorer, si nous le jugeons nécessaire, dans le cadre de l'examen de la future loi de programmation pour Mayotte.

L'amendement COM-75 est une demande de rapport au sujet de l'agriculture. J'en demande le retrait ; à défaut, j'y serai défavorable.

Je voudrais tout de même préciser que, lors de mon déplacement sur place, j'ai rencontré une agricultrice qui a tout perdu : elle nous demande de nous mobiliser dans l'action, pas de produire des rapports...

L'un des problèmes de Mayotte est aussi la culture de produits par les arrivants illégaux avec des intrants phytosanitaires interdits dans notre pays. C'est un sujet délicat, parce que potentiellement dangereux pour les populations, et il est très suivi par les agents de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt de Mayotte.

Nous devons absolument nous mobiliser pour aider les agriculteurs mahorais.

Mme Viviane Artigalas. – Nous avons justement déposé cet amendement pour attirer l'attention, le cas échéant en vue de l'examen du prochain texte, sur les difficultés des exploitants et sur le besoin d'aides. Semer rapidement est aujourd'hui une nécessité vitale pour les habitants de Mayotte.

L'amendement COM-75 n'est pas adopté.

Article 31 (nouveau)

Mme Micheline Jacques, rapporteur. – L'amendement COM-61 vise à supprimer une nouvelle demande de rapport.

L'amendement COM-61 est adopté.

L'article 31 est supprimé.

Article 32 (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'amendement COM-82 est adopté.

L'article 32 est supprimé.

Article 33 (nouveau)

Mme Dominique Estrosi Sassone, présidente. – L'examen de cet article a été délégué à la commission des affaires sociales.

L'amendement COM-83 est adopté.

L'article 33 est supprimé.

Le projet de loi est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

Les sorts de la commission sont repris dans le tableau ci-dessous :

Article 1^{er}			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme JACQUES, rapporteur	32 rect.	Gouvernance du nouvel établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte	Adopté
Mme ARTIGALAS	68	Gouvernance du nouvel établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte	Retiré
Mme RAMIA	16 rect.	Présence du GIP - Commission d'Urgence Foncière de Mayotte dans le conseil d'administration du nouvel établissement public	Retiré
Mme GUHL	2	Gouvernance du nouvel établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte	Satisfait ou sans objet
Mme GUHL	3	Mission d'accompagnement des maîtres d'ouvrage privés	Rejeté
Mme DREXLER	12	Mission d'accompagnement des maîtres d'ouvrage privés	Rejeté
M. FAGNEN	70	Mission d'accompagnement des maîtres d'ouvrage privés	Rejeté
Mme GUHL	4	Assignation à la Nation d'un objectif de logement durable et digne	Rejeté
Article 1^{er bis} (nouveau)			
Mme RAMIA	17 rect.	Liste des incidents et défaillances de sociétés	Retiré
Mme JACQUES, rapporteur	33	Demandes de rapports	Adopté
Article 2			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	84	Reconstruction des écoles publiques de Mayotte par l'État à la demande des communes	Adopté
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	85	Encadrement des modalités de reconstruction des écoles publiques de Mayotte	Adopté
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	86	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 3 (Supprimé)			
Mme JACQUES, rapporteur	35 rect.	Dispense d'autorisation d'urbanisme pour certaines structures de logement temporaire	Adopté

Article(s) additionnel(s) après Article 3 (Supprimé)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ARTIGALAS	72	Dérogations aux règles d'urbanisme pour le logement social à Mayotte	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 4			
Mme JACQUES, rapporteur	34	Limitation dans le temps de la durée d'application des mesures dérogatoires prises par voie d'ordonnance.	Adopté
Mme JACQUES, rapporteur	40	Suppression des exigences liées à la prise de nouvelles règles de gestion parcellaire des eaux de pluie et à la prévention du ruissellement.	Adopté
Mme RAMIA	19 rect.	Précision du champ de l'habilitation à légiférer par ordonnance pour y inclure les règles applicables en matière d'expulsion des occupants sans droits ni titres.	Retiré
Mme JACQUES, rapporteur	45	Précision juridique.	Adopté
Mme DREXLER	13	Possibilité de réduire par ordonnance le délai d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme en cas de recours à un architecte et demande de rapport évaluant l'efficacité de cette mesure.	Irrecevable art. 44 bis, al. 3 bis RS
M. FAGNEN	71	Possibilité de réduire par ordonnance le délai d'instruction des demandes d'autorisation d'urbanisme en cas de recours à un architecte et demande de rapport évaluant l'efficacité de cette mesure.	Irrecevable art. 44 bis, al. 3 bis RS
Article 4 bis (nouveau)			
Mme GUHL	5	Suppression de l'article.	Rejeté
Mme JACQUES, rapporteur	50	Exigence d'une autorisation d'urbanisme et non d'un justificatif de domicile pour l'achat de tôle.	Adopté
Mme RAMIA	20 rect. bis	Engagement de l'acquéreur de tôles de ne pas la revendre à un tiers.	Adopté
Article 5			
Mme JACQUES, rapporteur	36	Modifications lors des reconstructions	Adopté
Mme JACQUES, rapporteur	37	Constructions, aménagements et installations visés par l'article 5	Adopté
Mme JACQUES, rapporteur	38	Règles paracycloniques pour la reconstruction	Adopté
Mme JACQUES, rapporteur	39	Précision juridique	Adopté
Mme GUHL	6	Accélération des procédures d'urbanisme pour les réseaux d'eau et d'assainissement	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après Article 5			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme ARTIGALAS	73	Accélération des procédures d'urbanisme pour le logement social	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 6			
Mme JACQUES, rapporteur	41	Amendement de coordination	Adopté
Mme JACQUES, rapporteur	42	Reconstruction à l'identique des bâtiments irréguliers	Adopté
Mme JACQUES, rapporteur	43	Encadrement du droit à la reconstruction à l'identique	Adopté
Mme JACQUES, rapporteur	44	Changement de destination pour créer des logements	Adopté
Mme GUHL	7	Restrictions au droit à la reconstruction à l'identique	Rejeté
Article 6 bis A (nouveau)			
Mme RAMIA	21 rect.	Précision du moment à partir duquel les observations des propriétaires ou co-propriétaires peuvent être formulées lorsqu'il y a une demande de mise en servitude de leurs propriétés.	Adopté
Article 6 bis B (nouveau)			
Mme JACQUES, rapporteur	49	Précision rédactionnelle.	Adopté
M. CHAIZE	14 rect.	Extension des motifs de dérogation temporaire à la loi Littoral pour permettre l'installation d'antennes-relais lorsque cela répond à un besoin de couverture de la population en téléphonie mobile.	Adopté
Article 6 bis (nouveau)			
Mme GUHL	8	Suppression d'article.	Rejeté
Mme GUHL	9	Suppression des dérogations retirant des prérogatives d'information préalable ou de décision d'urbanisme aux élus mahorais.	Rejeté
Mme JACQUES, rapporteur	51	Maintien de la possibilité laissée aux élus mahorais de retirer, dans un délai de trois mois, les décisions d'urbanisme illégales autorisant ou ne s'opposant pas à l'implantation d'antennes de radiotéléphonie mobile.	Adopté
Article 6 ter (nouveau)			
Mme JACQUES, rapporteur	67	Ajustement de l'article 6 ter simplifiant les procédures pour la reconstruction des ouvrages des réseaux publics de distribution ou de transport d'électricité, dont ceux situés sur la voie publique	Adopté

Article 6 quater (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme JACQUES, rapporteur	66	Suppression	Adopté
Article 7			
Mme JACQUES, rapporteur	46	Déclaration simple pour les reconstructions à l'identique.	Adopté
Mme RAMIA	22 rect. bis	Modalités d'affichage de la demande d'autorisation d'urbanisme	Adopté
Mme RAMIA	23 rect.	Extension du délai de notification de l'incomplétude des dossiers	Retiré
Mme JACQUES, rapporteur	47	Adaptation de la procédure de PPVE	Adopté
Mme GUHL	10	Suppression du silence vaut accord	Rejeté
Article 8			
Mme JACQUES, rapporteur	48	Aménagement de la procédure de PPVE	Adopté
Article 9			
Mme JACQUES, rapporteur	52	Opérations permises avant la délivrance de l'autorisation d'urbanisme	Adopté
Article 11			
M. ROIRON	74	Extension du champ des marchés publics pouvant bénéficier de la dispense de publicité préalable	Rejeté
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	88	Suppression de la condition selon laquelle la dispense de publicité préalable ne s'appliquerait pas dans le cas où les produits ne seraient pas d'origine française ou européenne	Adopté
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	87	Amendement de précision rédactionnelle et de coordination	Adopté
Mme RAMIA	24 rect.	Formation d'apprentis par les PME et les artisans titulaires d'un marché public	Rejeté
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	89	Suppression de l'obligation de publier en ligne des informations sur les marchés publics passés sans publicité préalable	Adopté
Article 12			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	90	Amendement d'amélioration rédactionnelle et de coordination	Adopté

Article 13			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	91	Amendement de coordination	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 13			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	92	Introduction d'un « small business act »	Adopté
Article 13 bis A (nouveau)			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	93	Amendement de suppression	Adopté
Article 13 bis (nouveau)			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	94	Amendement de suppression	Adopté
Article 13 ter (nouveau)			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	95	Amendement de suppression	Adopté
Article 14			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	96	Amendement de coordination	Adopté
Article 14 bis (nouveau)			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	97	Amendement de suppression	Adopté
Mme RAMIA	25 rect.	Réservation de marchés publics aux associations de l'économie sociale et solidaire éligibles	Satisfait ou sans objet
Article 15			
Mme FLORENNES, rapporteure pour avis	98	Élargissement du champ des associations reconnues d'utilité pouvant bénéficier de subventions de la part des collectivités territoriales	Adopté
Mme RAMIA	26 rect.	Obligation pour les associations bénéficiant de subventions publiques d'établir un rapport d'activité annuel faisant état de ses actions dans chaque commune	Rejeté

Article(s) additionnel(s) après Article 15			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
M. CABANEL	1 rect. <i>bis</i>	Participation des volontaires du service civique à des missions en lien avec la protection des populations à la suite du passage du cyclone Chido à Mayotte	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Mme LE HOUEROU	100 rect.	Prolongation des visas et des titres de séjour des personnes en situation régulière établies à Mayotte	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)
Article 16			
Mme JACQUES, rapporteur	56	Actions financées par les dons bénéficiant d'une défiscalisation majorée	Adopté
Mme GUHL	11	Actions financées par les dons bénéficiant d'une défiscalisation majorée	Adopté
Mme RAMIA	27 rect.	Bénéficiaires des actions caritatives financées par les dons défiscalisés	Satisfait ou sans objet
Mme JACQUES, rapporteur	53	Plafond annuel de défiscalisation	Adopté
Article 17			
Mme JACQUES, rapporteur	55	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 17 bis A (nouveau)			
Mme JACQUES, rapporteur	63	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 17 bis (nouveau)			
Mme JACQUES, rapporteur	59	Suppression de l'article	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 17 bis (nouveau)			
Mme JACQUES, rapporteur	65	Exonération de TGAP sur les déchets à Mayotte	Adopté

Article 18			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme RAMIA	31 rect. <i>bis</i>	Exonération jusqu'au 31 mars 2025 des cotisations et contributions sociales exigibles à compter du 14 décembre 2024.	Rejeté
Mme RAMIA	30 rect.	Inclusion des avocats dans le champ d'application de l'article 18	Rejeté
Mme LE HOUEROU	69 rect.	Exonération des cotisations et contributions sociales jusqu'au 31 décembre 2025, cette pouvant être reportée par décret jusqu'au 31 décembre 2026	Rejeté
Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis	76	Limitation de la suspension du recouvrement prévue par la loi au 31 mars 2025, et de sa prolongation par décret jusqu'au 31 décembre 2025	Adopté
Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis	77	Amendement rédactionnel	Adopté
Article 18 bis (nouveau)			
Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis	78	Suppression de cet article	Adopté
Article 20			
Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis	79	Consultation de l'Unédic préalablement à l'allongement de la période de prolongation des indemnisations	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 20			
Mme RAMIA	28 rect.	Suspension du contrôle des bénéficiaires du revenu de solidarité active	Rejeté
Article 21			
Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis	80	Limitation de la période de renouvellement automatique des droits à prestations au 31 mars 2025	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 21			
Mme LE HOUEROU	101	Suspension de l'obligation de réaliser quinze heures d'activité par semaine pour l'attribution du revenu de solidarité active	Rejeté
Article(s) additionnel(s) après Article 22			
Mme RAMIA	29 rect.	Zonage de l'intégralité du territoire de Mayotte en quartier prioritaire de la politique de la ville jusqu'en 2029	Irrecevable art. 45, al. 1 C (cavalier)

Article 24 (nouveau)			
Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
Mme JACQUES, rapporteur	57	Suppression de l'article	Adopté
Article 25 (nouveau)			
Mme JACQUES, rapporteur	60	Suppression de l'article	Adopté
Article 26 (nouveau)			
Mme JACQUES, rapporteur	62	Suppression de l'article	Adopté
Article 27 (nouveau)			
Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis	81	Suppression du présent article demandant un rapport	Adopté
Article 28 (nouveau)			
Mme JACQUES, rapporteur	64	Suppression de l'article	Adopté
Article 29 (nouveau)			
Mme JACQUES, rapporteur	54	Suppression de l'article	Adopté
Article 30 (nouveau)			
Mme JACQUES, rapporteur	58	Suppression de l'article	Adopté
Article(s) additionnel(s) après Article 30 (nouveau)			
M. TISSOT	75	Rapport sur le soutien à l'agriculture mahoraise	Rejeté
Article 31 (nouveau)			
Mme JACQUES, rapporteur	61	Suppression de l'article	Adopté
Article 32 (nouveau)			
Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis	82	Suppression du présent article demandant un rapport	Adopté
Article 33 (nouveau)			
Mme BONFANTI-DOSSAT, rapporteur pour avis	83	Suppression du présent article demandant un rapport	Adopté

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

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.

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 mercredi 29 janvier 2025, le périmètre indicatif du projet de loi n° 260 (2024-2025) d'urgence sur Mayotte.

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.

Sont susceptibles de présenter un lien, même indirect, avec le texte déposé, les dispositions relatives :

- à l'habilitation du Gouvernement à créer par ordonnance un nouvel établissement public dédié à la reconstruction de Mayotte ainsi qu'à la gouvernance et au fonctionnement de cet établissement public ;

- à l'intervention temporaire de l'État dans le champ des compétences communales à Mayotte, en lien direct avec la crise liée aux intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- à l'adaptation des règles d'urbanisme pour l'implantation de structures de logement temporaire, en lien direct avec la crise ;

- à l'adaptation des règles de construction et d'urbanisme en vue de la reconstruction et de la réfection des constructions, aménagements et installations (y compris les infrastructures de télécommunication et les réseaux de transport et distribution d'électricité) détruits ou endommagés par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024, ainsi qu'à l'adaptation d'autres règles régissant l'implantation ou les interventions sur certaines catégories de constructions, aménagements et installations spécifiques ;

- aux dispositions d'ordre général ou spécifiques relatives à la lutte contre la reconstitution de l'habitat informel après les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- à l'adaptation des dispositions du code de l'énergie et du code de la voirie routière en vue de la reconstruction et de la réfection des ouvrages des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité détruits ou endommagés par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- à l'adaptation temporaire des règles relatives à l'occupation d'emprises foncières et à l'expropriation pour cause d'utilité publique à Mayotte, en vue de la reconstruction de Mayotte en lien avec les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- au régime de défiscalisation des dons en faveur de l'aide d'urgence aux victimes des intempéries et de la reconstruction de Mayotte ;

- à l'adaptation temporaire des règles de commande publique à Mayotte, en vue de la reconstruction et de la réfection des équipements publics et des bâtiments affectés par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- à l'introduction temporaire, à Mayotte, d'une faculté de versement de subventions, par les collectivités territoriales et leurs groupements, à des associations, fondations et établissements publics, œuvrant en faveur de la reconstruction et de l'aide aux victimes des intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- à la suspension du recouvrement de certains impôts et taxes et à l'adaptation temporaire de certains régimes fiscaux afin de soutenir les populations et les entreprises dans le cadre de la reconstruction à la suite des intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- à la suspension du recouvrement des cotisations et contributions sociales applicables à Mayotte ;

- aux aides en faveur des travailleurs indépendants mises en œuvre à Mayotte ;

- à l'adaptation du régime de protection sociale de Mayotte, et notamment à la prolongation des droits et prestations sociaux, en réponse à la situation provoquée par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024 ;

- à l'adaptation des règles applicables à Mayotte relatives à l'indemnisation des travailleurs privés d'emploi et au dispositif de placement des salariés en activité partielle en réponse à la situation provoquée par les intempéries ayant frappé Mayotte à compter du 13 décembre 2024.

Les amendements figurant dans le tableau ci-après ont été déclarés irrecevables par la commission des affaires économiques sur le fondement de l'article 45 de la Constitution et de l'article 44 *bis* du Règlement du Sénat :

Numéro	Place	Auteur	Objet
72	Additionnel après l'article 3	Mme ARTIGALAS	Dérogations aux règles d'urbanisme pour le logement social à Mayotte.
73	Additionnel après l'article 5	Mme ARTIGALAS	Accélération des procédures d'urbanisme pour le logement social.
1 rect.	Additionnel après l'article 15	M. CABANEL	Participation des volontaires du service civique à des missions en lien avec la protection des populations à la suite du passage du cyclone Chido à Mayotte
100 rect.	Additionnel après l'article 15	Mme LE HOUEROU	Prolongation des visas et des titres de séjour des personnes en situation régulière établies à Mayotte
29	Additionnel après l'article 22	Mme RAMIA	Zonage de l'intégralité du territoire de Mayotte en quartier prioritaire de la politique de la ville jusqu'en 2029.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Mercredi 8 janvier 2025

- *Association des maires de Mayotte* : **M. Hadel LAOU MADI**, directeur général des services de Bouéni.

Jeudi 9 janvier 2025

- *Sénat* : **Mme Salama Ramia**, Sénatrice de Mayotte.

- *Personnalité* : **M. Philippe BAFFERT**, consultant urbanisme, ancien chef du bureau de l'urbanisme au ministère chargé de l'urbanisme.

Mardi 14 janvier 2025

- *Établissement public foncier d'aménagement de Mayotte (EPFAM)* : **MM. Yves-Michel DAUNAR**, directeur général, **Chamsiddine MOHAMED**, adjoint au directeur général et **Calvin PICKER**, conseiller pour le développement de l'agriculture biologique.

- *Direction générale des outre-mer (DGOM)* : **M. Olivier JACOB**, préfet, directeur général des outre-mer, **Mme Karine DELAMARCHE**, directrice générale adjointe des outre-mer, **MM. Olivier BENOIST**, sous-directeur des affaires juridiques et institutionnelles et **Jean-François LE VERGER**, sous-directeur adjoint des affaires juridiques et institutionnelles.

- *Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)* : **M. Vincent MONTRIEUX**, adjoint au directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, **Mme Émilie VOUILLEMET**, sous-directrice de l'urbanisme réglementaire et des paysages, **MM. Sébastien DORLHIAC**, adjoint au sous-directeur du financement du logement, **Olivier MARFAING**, adjoint au sous-directeur de la qualité et du développement durable dans la construction, **Mmes Marion VANDEVELDE**, adjointe à la sous-directrice de l'aménagement durable, **Chantal MATTIUSSI**, directrice du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne et **Marie-Christine ROGER**, chargée de mission outre-mer.

Mercredi 15 janvier 2025

- *Préfecture de Mayotte* : **MM. François-Xavier BIEUVILLE**, préfet de Mayotte, et **Aurélien DIOUF**, directeur de cabinet.

Jeudi 16 janvier 2025

- *Sénat* : **M. Saïd Omar Oili**, Sénateur de Mayotte.

Vendredi 17 janvier 2025

- *Conseil départemental de Mayotte* : **MM. Ben Issa OUSSÉNI**, président, **Attoumani SAINDOU**, conseiller départemental de Chiconi-Ouangani, chargé de la commission aménagement et construction, **Zoubair Ben Jacques ALONZO**, directeur de cabinet, **Mme Christiane AYACHE**, directrice générale des services, **MM. Mohamed MOINDJIE**, chef de mission partenariats institutionnels et **Dominique SORAIN**, conseiller du président, ancien préfet de Mayotte.

- *Association des maires de Mayotte* : **M. Madi SOUF**, président, maire de Pamandzi.

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- *Action logement*
- *Confédération de l'Artisanat et des Petites Entreprises du Bâtiment*
(Capeb)
- *CDC Habitat*
- *Conseil national de l'Ordre des Architectes (CNOA)*
- *Conseil supérieur du notariat (CSN)*
- *Croix rouge*
- *Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement*
(Dihal)
- *Direction des affaires civiles et du sceau (DACCS)*
- *Direction générale des finances publiques (DGFIP)*
- *Fédération française des télécommunications (FFT)*
- *Fondation de France*
- *France générosités*
- *Secours islamique français*
- *Solidarités international*
- *Union des métiers de l'hôtellerie restauration (Umih)*
- *Unafo, union professionnelle du logement accompagné*
- *Union Sociale pour l'Habitat Outre-mer (USHOM)*

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/pjl24-260.html>