

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

1 7 <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission d'enquête sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins

- Audition commune, ouverte à la presse, réunissant :
- M. François-Xavier Bieuville, préfet de Mayotte, et  
M. Christophe Le Droumaguet-Paris, secrétaire général  
adjoint
- M. Ben Issa Ousseni, président du conseil départemental de  
Mayotte, et Mme Douriati Hassi, directrice des affaires  
juridiques du conseil départemental de Mayotte..... 2
- Présences en réunion..... 14

Jeudi  
18 septembre 2025  
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 15

SESSION 2024-2025

**Présidence de  
M. Frantz Gumbs,  
Président de la commission**



*La séance est ouverte à dix heures quinze.*

**M. le président Frantz Gumbs.** Notre commission d'enquête a pour objet d'évaluer la mise en œuvre de la politique d'accès au droit et à la justice dans les territoires ultramarins et d'identifier précisément les obstacles qui y subsistent pour assurer l'égalité de tous nos concitoyens en la matière.

Pour la reprise de nos travaux, nous avons souhaité procéder à des auditions territoire par territoire, afin d'avoir une vision plus précise des difficultés de chacun d'entre eux en matière d'accès au droit et à la justice. Cette journée d'auditions sera entièrement consacrée à la situation du département de Mayotte, dont nous savons qu'elle est particulièrement complexe, de surcroît depuis la survenue du cyclone Chido.

Je rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes entendues par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

*(M. Ben Issa Ousseni, Mme Douriat Hassi et M. Christophe Le Droumaguet-Paris prêtent successivement serment.)*

**M. Ben Issa Ousseni, président du conseil départemental de Mayotte.** D'une manière générale, le service public à Mayotte est jugé insuffisant et saturé, ce qui était déjà le cas avant la survenue du cyclone Chido. La population rencontre des problèmes d'accès aux services de la préfecture et aux administrations – y compris judiciaires –, d'autant qu'une bonne partie d'entre elles ne parle pas couramment le français et qu'il n'y a pas suffisamment de traducteurs. On note également une absence de conseil : les gens ne connaissent pas tous leurs droits, par exemple en matière d'aide juridictionnelle lorsqu'ils sont face à la justice – y compris pour des affaires de divorce ou autre.

Le *turnover* des hauts fonctionnaires, dans l'ensemble de l'administration, est un autre problème récurrent et inquiétant. Ainsi, depuis que j'ai été élu président du conseil départemental en 2021, j'ai côtoyé successivement trois préfets, quatre secrétaires généraux de préfecture, trois recteurs, trois directeurs du centre hospitalier de Mayotte (CHM) – et peut-être bientôt un quatrième –, ainsi que plusieurs directeurs de l'agence régionale de santé (ARS). Ces fonctionnaires ont à peine le temps d'appréhender les spécificités du territoire qu'ils doivent déjà repartir et qu'ils sont remplacés. Nous aimerions davantage de stabilité afin de pouvoir aborder avec nos interlocuteurs tous les sujets spécifiques à Mayotte. Bien sûr, cela vaut aussi pour la justice.

**M. Christophe Le Droumaguet-Paris, secrétaire général adjoint de la préfecture de Mayotte.** M. le préfet de Mayotte, François-Xavier Bieuville, qui a été retardé, nous rejoindra dès que possible.

Je m'inscris parfaitement dans la logique qui vient d'être décrite, puisque j'ai moi-même pris mes fonctions de secrétaire général adjoint il y a trois semaines seulement. J'espère que je pourrai me plonger pleinement dans les missions qui me seront confiées par le préfet, dans le cadre de mon périmètre. Le *turnover* des hauts fonctionnaires est effectivement un vrai sujet à Mayotte ; il résulte sans doute d'un problème d'attractivité du territoire, ainsi que de l'effet Chido, qui a compliqué la donne et explique le manque de candidatures. Le ministère de la justice n'est pas épargné : à titre d'exemple, le président du tribunal de commerce a quitté

ses fonctions, lesquelles sont assurées pour l'instant par une suppléance. Bien sûr, cette situation soulève des interrogations.

**M. le président Frantz Gumbs.** Comment expliquez-vous ce *turnover* ?

**M. Ben Issa Oussen.** Il est indéniable que Mayotte souffre d'un manque d'attractivité. Néanmoins, parmi les hauts fonctionnaires qui s'installent et avec lesquels nous échangeons, tous ne sont pas forcément demandeurs d'une nouvelle affectation et n'ont pas envie de partir au bout d'un an – mais c'est la fonction qui veut cela ! C'est pourquoi nous souhaiterions que les nouveaux venus aient davantage le temps d'appréhender les particularités du territoire. Si nous ne pouvons pas nier les problèmes liés à l'insécurité et à l'accès à l'eau, qui sont de nature à accentuer le phénomène, tous, j'y insiste, ne partent pas de leur plein gré.

**M. le président Frantz Gumbs.** J'imagine, monsieur Le Droumaguet-Paris, qu'avant d'arriver à Mayotte vous étiez affecté dans l'Hexagone. Pouvez-vous nous livrer vos premières observations sur les caractéristiques propres à l'archipel ? Comment, en tant que représentant de l'État et observateur de ses services administratifs, décririez-vous les principales différences entre une préfecture moyenne située dans l'Hexagone et celle de Mayotte ?

**M. Christophe Le Droumaguet-Paris.** Administrateur de l'État de deuxième grade, je suis arrivé à Mayotte dans le cadre d'une mobilité. J'étais auparavant dans une administration centrale, mais je n'avais pas d'expérience en préfectorale.

**M. le président Frantz Gumbs.** Pouvez-vous néanmoins décrire ce qui vous paraît caractéristique de l'organisation des services publics à Mayotte ?

**M. Christophe Le Droumaguet-Paris.** Nous vous transmettons le dossier territorial de Mayotte, qui date du mois d'août 2024 et qui a été actualisé depuis le cyclone Chido. La préfecture occupe deux sites, à Mamoudzou et à Dzaoudzi. Les habitants sont répartis en deux circonscriptions législatives, couvrant treize cantons qui élisent chacun deux conseillers départementaux – avec une obligation de parité homme-femme. Nous avons également deux sénateurs. L'archipel regroupe dix-sept communes, dans lesquelles la population est inégalement répartie : avec 71 437 habitants recensés en août dernier, Mamoudzou est la ville la plus peuplée, tandis qu'Acoua a le plus faible nombre d'habitants. Au 1<sup>er</sup> janvier 2021, il y avait aussi à Mayotte deux communautés d'agglomération et trois communautés de communes.

Les juridictions de l'ordre judiciaire sont la chambre d'appel de Mamoudzou – qui relève du ressort de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion – et le tribunal judiciaire de Mamoudzou ; celles de l'ordre administratif sont le tribunal administratif de Mayotte et la chambre régionale des comptes.

Les services de l'État comprennent également des autorités militaires, avec un commandant supérieur des forces armées de la zone sud de l'océan Indien, le général de Monicault, nommé récemment, et un commandement du groupement de la gendarmerie, pour ce qui est des forces de sécurité et de secours. Nous avons aussi un directeur territorial de la police nationale et un directeur opérationnel des services départementaux d'incendie et de secours.

Enfin, Mayotte accueille un recteur d'académie, un directeur de l'ARS et un directeur du CHM.

**M. le président Frantz Gumbs.** Mayotte est-elle une académie à part entière ?

**M. Christophe Le Droumaguet-Paris.** Oui.

**M. le président Frantz Gumbs.** Pouvez-vous, monsieur le président du conseil départemental, décrire l'état des services publics à Mayotte et nous indiquer s'ils rendent bien le service qu'ils doivent au public, en distinguant l'évolution de la situation avant et après la survenue du cyclone Chido ?

**M. Ben Issa Ousseni.** Mayotte avait déjà des problèmes avant Chido, même si le cyclone a apporté son lot de difficultés et aggravé la situation, en raison notamment des dégâts matériels occasionnés et du départ de nombreux fonctionnaires, en particulier des enseignants. Depuis, le territoire connaît des problèmes importants en matière d'hébergement, qui découragent aussi ceux qui souhaitent venir sur l'île. La principale agence immobilière, la SIM – Société immobilière de Mayotte –, a perdu plus de 50 % de son patrimoine et n'est pas en mesure de tout réparer. Il est donc difficile de se loger correctement. Les écoles n'ont pas encore été reconstruites, de même que certains bureaux administratifs. Par conséquent, de nombreux fonctionnaires ont fait le choix de partir, en attendant des jours meilleurs. Je rencontre moi-même des difficultés, au sein de mon administration, pour héberger ceux qui ont droit à un logement de fonction – le directeur général des services (DGS) ou certains directeurs généraux adjoints (DGA). Par ailleurs, Mayotte étant un archipel, les liaisons sont assurées par bateau : or toutes les barges ne sont pas encore opérationnelles à 100 %.

Néanmoins, les difficultés ne sont pas apparues avec le cyclone Chido. Vous venez de rappeler que l'archipel est une académie à part entière, dotée d'un recteur. Cependant, nous n'avons pas de Crous – centre régional des œuvres universitaires et scolaires. L'université de Mayotte ne propose que deux ou trois filières, jusqu'au niveau licence ; après, les étudiants doivent rejoindre d'autres universités, situées en métropole. De plus, d'autres filières pourraient être développées : nous souhaitons ainsi que le CHM devienne un centre hospitalier universitaire (CHU) pour former des professionnels de santé et répondre au manque de médecins dans l'île.

Toutes ces difficultés préexistaient au cyclone Chido, qui n'a fait que les accentuer. Les écoles étaient déjà saturées et nous n'étions pas en mesure de scolariser tous les enfants, en raison de la forte pression migratoire. À l'hôpital, les accouchements sont pratiqués à la chaîne et il n'y a pas suffisamment d'espace pour accueillir dignement et correctement les patients. La justice a toutes les peines du monde à organiser les audiences et à traiter rapidement les dossiers, ce qui explique aussi le sentiment que les délinquants restent impunis. Les prisons sont elles aussi saturées. Les demandeurs d'asile attendent plusieurs années avant que leur dossier soit traité et sont hébergés dans ce que nous pourrions qualifier de zones tampons, dans des conditions très compliquées. Là encore, ce n'est pas Chido qui est responsable.

Par conséquent, l'administration est saturée de manière générale et la justice ne fait pas exception.

**M. le président Frantz Gumbs.** Si l'on compare la situation de Mayotte à celle dans l'Hexagone, il existe dans l'archipel une difficulté d'accès aux services publics en général, notamment à la justice. À l'intérieur de votre territoire, certaines zones sont-elles plus favorisées que d'autres ?

**M. Ben Issa Ousseni.** Il est vrai que les difficultés se concentrent sur la zone de Mamoudzou et, dans une moindre mesure, sur l'île de Petite-Terre. Les transports en commun ne sont pas suffisamment développés et coûtent cher à ceux qui ont des revenus très faibles,

comme les bénéficiaires du RSA. Les populations vulnérables ont donc un problème d'accès à la justice, d'autant que les services sont concentrés à Mamoudzou. Il faudrait créer des points relais dans les maisons France Services ou dans les mairies, pour permettre à la justice d'aller vers la population au lieu que celle-ci soit obligée de converger vers Mamoudzou. Ce serait déjà un point d'amélioration à apporter d'urgence.

Par ailleurs, une bonne partie de la population ne parle pas la langue de Molière, la langue nationale. Il faudrait donc prévoir davantage de traducteurs pour accompagner les personnes concernées. Et, s'agissant d'une population peu instruite, il faudrait aussi mieux l'informer de ses droits.

Au-delà de cette question, les Mahorais ont un fort sentiment d'impunité : lorsque vous vous faites voler à plusieurs reprises et que les auteurs des faits n'ont pas été condamnés, vous finissez par renoncer à appeler les gendarmes ou à vous tourner vers la justice, sachant que vous n'obtiendrez pas de réponse.

**M. le président Frantz Gumbs.** Dans l'Hexagone, les administrations dématérialisent de plus en plus leurs services, ce qui implique d'avoir des connaissances dans le domaine du numérique et de disposer de l'équipement nécessaire. Cela pose-t-il un problème spécifique à Mayotte ?

**M. Ben Issa Oussen.** La dématérialisation pourrait être une solution pour la nouvelle génération, puisque 60 % de la population de Mayotte a moins de 25 ans. Cependant, il y a aussi une forte population de jeunes qui errent sur le territoire et qui n'ont pas reçu d'éducation scolaire – leur éducation est plutôt celle de la rue. Par conséquent, même s'il s'agit d'une solution intéressante, et que je ne rejette pas, ce ne peut pas être la seule réponse, notamment pour tout un pan de la population qui n'a ni le matériel adéquat ni la formation ou les connaissances nécessaires pour s'approprier cet outil.

J'ajoute que le réseau haut débit est en cours de déploiement à Mayotte. Il sera peut-être déployé sur l'ensemble du territoire d'ici à 2027 ou à 2028 mais, pour l'instant, ce n'est pas le cas.

**M. le président Frantz Gumbs.** Voulez-vous apporter des précisions, monsieur le sous-préfet, concernant les différentes zones et les différents publics ? Pouvez-vous nous expliquer comment la préfecture – qui est également centralisée dans la ville-capitale – s'organise pour aller vers les populations les plus éloignées ?

**M. Christophe Le Droumaguet-Paris.** Je rejoins les propos du président et je confirme que l'accès à internet est un vrai sujet. En ce qui concerne la dématérialisation des services, un rapport de l'Insee, paru en avril 2025, indique que six adultes sur dix à Mayotte sont en difficulté à l'écrit en langue française et ont des problèmes tant de compréhension que de rédaction, ce qui complique clairement la donne.

Avant Chido et lorsque le dispositif fonctionnait à plein régime, les treize points justice permettaient d'accompagner plus de 2 000 personnes et assuraient 250 permanences par an. Malheureusement, la quasi-totalité d'entre eux ont été très fortement touchés par le cyclone et, au premier trimestre 2025, seuls ceux basés au centre pénitentiaire et au tribunal fonctionnaient encore – donc au sein même de Mamoudzou et en très proche périphérie. Depuis, douze, sur les treize, ont repris leur activité, mais ils déplorent un manque d'effectifs dû à des problèmes de recrutement, ce qui a nécessité des réorganisations.

S'agissant de France Services et des points justice, je pourrai vous transmettre les rapports d'activité du deuxième semestre 2024 et du premier semestre 2025, sachant que le cyclone Chido et la tempête Dikeledi ont compliqué la donne. Nous essayons de remettre les structures d'accompagnement sur les rails, et nous y sommes presque.

Il ne faut pas sous-estimer les difficultés de lecture et de compréhension. La population a besoin d'accompagnement et de temps.

Parmi les structures d'accompagnement, le CDAD – conseil départemental de l'accès au droit – est financé par l'État à hauteur de 50 000 euros par an sur les crédits de la politique de la ville. Il bénéficie de deux postes de médiateur.

Les treize points justice sont installés à Bandrélé, Kani-Kéli, Bouéni, Sada, Combani, Miréréni, Hamjago, Koungou, au centre pénitentiaire de Majicavo, à Pamandzi, Labattoir, Ouangani, et au tribunal judiciaire de Mamoudzou. En 2024, 1 214 personnes ont été reçues lors des permanences.

Par ailleurs, des interventions ont lieu dans les établissements scolaires dans un double objectif : faire prendre conscience aux jeunes de la place du droit dans leur vie ; informer les familles.

L'État finance également le centre d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), à hauteur de 50 000 euros par an, sur les crédits du programme 137, *Égalité entre les femmes et les hommes*. En complément des actions de sensibilisation dans les établissements scolaires et du rôle des CCAS – centres communaux d'action sociale –, cette structure organise des permanences en milieu rural ; elles se tiennent, en présence d'une juriste, à Mtsamboro, Tsingoni et Kani-Kéli ; 7 000 personnes en ont bénéficié l'année dernière, ce qui est assez significatif.

Enfin, nous finançons, à hauteur de 30 000 euros, sur les crédits du programme 137, l'accueil de jour pour les femmes victimes de violences, proposé par l'Acfav, l'Association pour la condition féminine et l'aide aux victimes. Cette structure dispose d'une juriste et d'une salle informatique pour accompagner les requérantes. Un deuxième juriste devrait venir renforcer l'équipe actuelle pour s'occuper en particulier des relations avec la gendarmerie et la police. En 2024, quatre-vingt-deux femmes ont été accompagnées. La structure a été retenue par la cour d'appel de Saint-Denis dans le cadre d'un appel à projets sur l'organisation de permanences délocalisées d'aide aux victimes.

**M. le président Frantz Gumbs.** Quels sont les services publics adossés aux maisons France Services ?

**M. Christophe Le Droumaguet-Paris.** Je n'ai pas les éléments en tête. Je vous les donnerai ultérieurement.

**M. le président Frantz Gumbs.** En cas de litige à Mayotte, quelle place occupe le droit coutumier ou droit cadial par rapport au droit national ?

**M. Ben Issa Ousseni.** Bien qu'ils continuent à la revendiquer, la place des cadis dans la vie de la société mahoraise est de moins en moins importante. Ils sont devenus plutôt des médiateurs, qui orientent la population vers la justice de droit commun. Ils n'ont plus de fonction judiciaire comme par le passé. Il y a quelques années, ils pouvaient jouer le rôle d'officiers d'état civil – enregistrant les naissances et célébrant les mariages – ou de notaires.

À Mayotte, les conflits se gèrent en famille, donc les anciens continuent à faire appel aux cadis pour les résoudre sans avoir à saisir la justice. Les avocats le disent, mieux vaut une bonne réconciliation car les choses ne se passent pas toujours bien au tribunal.

**M. le président Frantz Gumbs.** Monsieur Le Droumaguet-Paris, quelle est votre appréciation sur la place du droit coutumier à Mayotte et le rôle des cadis ?

**M. Christophe Le Droumaguet-Paris.** Je rejoins les propos du président, le droit coutumier et la justice cadiale entretiennent des relations ambivalentes avec l'État et l'autorité judiciaire.

La justice cadiale n'est pas reconnue par l'État, la population mahoraise l'a très bien compris. Pourtant, les traditions, bien qu'en fort recul, restent parfois perçues comme un instrument de pacification et de cohésion sociale en période de tensions. Le rôle de médiateur est particulièrement prégnant dans les litiges familiaux.

Sur l'ensemble du territoire, les sept groupes de partenariat opérationnel font état d'un faible nombre de dépôts de plainte que l'on peut attribuer, d'une part, au poids communautaire, et, d'autre part, à la peur des représailles, sans compter le manque de réponse pénale s'agissant des mineurs. En première intention, les familles se tournent vers le droit coutumier pour résoudre les conflits.

**M. le président Frantz Gumbs.** Nous sommes preneurs de tous les documents que la préfecture voudra bien nous transmettre. La commission d'enquête est intéressée par les éventuelles préconisations que vous pourriez faire pour améliorer la situation. Le président du conseil départemental a mis en avant le développement de l'aller vers. Quelles seraient les suggestions de la préfecture ?

**M. Christophe Le Droumaguet-Paris.** Nos préconisations seront intégrées dans la stratégie quinquennale pour la reconstruction et le développement de Mayotte 2026-2031.

**M. le président Frantz Gumbs.** Les ressources humaines nécessaires à l'accès au droit et à la justice sont-elles suffisantes à Mayotte ? L'ensemble des métiers du droit y sont-ils représentés de manière satisfaisante, en nombre et en qualité ?

**Mme Douriat Hassi, directrice des affaires juridiques du conseil départemental de Mayotte.** Dans la mesure où les structures judiciaires sont concentrées à Mamoudzou, les avocats le sont aussi. Par conséquent, les Mahorais peinent à trouver autour d'eux des personnes qui exercent une profession juridique.

Les avocats sont rares, un peu moins que par le passé cependant, et peu connus du commun des Mahorais. À ma connaissance, le territoire ne compte qu'un seul huissier de justice. Lorsqu'on le sollicite, il a le plus grand mal à répondre car il est surchargé, pour ne pas dire submergé. Les notaires ne sont guère plus nombreux – il y en a deux, me semble-t-il.

Les professionnels du droit étant quasiment absents à Mayotte, la justice est inaccessible pour celui qui voudrait la saisir. Il ne peut être ni conseillé ni représenté, ce qui constitue un obstacle majeur.

Une autre difficulté à laquelle nous sommes confrontés tient à la transition en cours entre la justice locale – je ne parle pas ici de justice coutumière mais des nombreux textes spécifiques à Mayotte – et la justice de droit commun. La fameuse convergence reste

problématique. Nombre de règles qui s'appliquent à Mayotte ne sont pas celles que l'on apprend à l'université, et ce dans beaucoup de matières. Pour exercer à Mayotte, un avocat doit être au fait de ces particularismes et posséder les compétences correspondantes, sans quoi son travail montre vite ses limites.

À cela s'ajoute l'inflation normative venue de l'Hexagone. Au nom de la convergence, il faut appliquer de très nombreux textes. C'est une source de contentieux très importante – la retraite en est un bon exemple – et les Mahorais ne disposent pas des ressources pour les conseiller et les représenter. C'est très problématique.

**M. le président Frantz Gumbs.** Pouvez-vous citer quelques exemples de dichotomie entre droit national et droit local ?

**Mme Douriati Hassi.** C'est le cas en matière de retraite.

Depuis la départementalisation, un texte donne la possibilité à certains fonctionnaires ou contractuels de droit local de devenir des fonctionnaires de droit commun ainsi que de prendre leur retraite à l'âge de 55 ans. S'ils ne veulent pas user de cette faculté, ils doivent faire connaître à l'autorité territoriale ou au préfet leur décision de poursuivre leur carrière selon le droit commun. Or les fonctionnaires concernés ne sont pas informés, en conséquence de quoi ils sont mis à la retraite à 55 ans, faute d'avoir fait part de leur volonté de ne pas cesser leur activité.

La retraite peut être un épisode violent lorsque l'on ne s'y est pas préparé. À cela s'ajoute le fait que le niveau des pensions de retraite à Mayotte n'est pas aligné sur le droit commun. Certains retraités touchent 300 euros, d'autres 800. À 55 ans, on n'a pas atteint l'âge nécessaire pour bénéficier du minimum vieillesse. Il est dramatique qu'un bénéficiaire du minimum vieillesse touche plus qu'un retraité.

Les montants des minima sociaux à Mayotte ne sont pas identiques à ceux de la métropole. Récemment, lorsque j'ai demandé à bénéficier d'un avantage offert aux femmes enceintes, après avoir reçu un courrier m'y invitant, on m'a répondu que celui-ci ne s'appliquait pas à Mayotte. Nombre des droits qui sont ouverts en métropole ne le sont pas à Mayotte. C'est la raison pour laquelle les Mahorais préfèrent rester à La Réunion ou en métropole plutôt que de revenir à Mayotte.

**M. le président Frantz Gumbs.** Quelle est la contribution du conseil départemental au CDAD ?

**M. Ben Issa Oussen.** Jusqu'en 2024, elle était de 50 000 euros. Nous sommes en train de réviser la convention qui nous lie.

**M. le président Frantz Gumbs.** Quelle appréciation portez-vous sur l'action du CDAD ? Contribue-t-il selon vous à améliorer l'accès au droit ?

**M. Ben Issa Oussen.** La révision de la convention vise à recentrer son action sur l'accès au droit alors que nous lui avons confié des missions élargies. J'ai fait de l'aller vers une priorité, ce qui doit se traduire par l'organisation de permanences. Notre territoire est l'un des moins informés en matière juridique. La population ne s'est pas emparée du droit commun, lui préférant le droit coutumier. Elle doit désormais le faire pleinement et le CDAD a son rôle à jouer, à condition qu'il aille au-devant des Mahorais.

**M. le président Frantz Gumbs.** Quels sont les publics les plus vulnérables, ceux qui requièrent un accompagnement plus ciblé ?

**M. Ben Issa Oussen.** D'abord les anciens, qui en étaient restés au droit local et qui vivent avec une certaine violence l'arrivée des règles du droit commun. Certaines choses qui leur semblaient naturelles sont désormais réprimées par la loi. Nos pratiques étaient marquées par une certaine simplicité – si je passe devant le champ de mon frère, je peux y entrer et prendre une banane – mais elles étaient un peu en marge du droit commun. Les anciens doivent s'appropriier le régime de droit commun.

Ensuite, les étrangers ne sont pas toujours au fait des règles de la République. Les personnes en situation irrégulière n'ont pas envie de solliciter la justice par peur d'être repérés.

Je pense aussi aux personnes en situation de handicap et aux enfants.

**M. le président Frantz Gumbs.** M. le préfet de Mayotte est arrivé.

**M. François-Xavier Bieuville, préfet de Mayotte.** Je vous prie d'accepter mes excuses pour ce retard dû au dialogue avec les organisations syndicales dans le cadre de leur journée d'action.

**M. le président Frantz Gumbs.** Avant de vous donner la parole, je rappelle que l'article 6 de l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires impose aux personnes entendues par une commission d'enquête de prêter le serment de dire la vérité, toute la vérité, rien que la vérité.

*(M. François-Xavier Bieuville prête serment.)*

Les représentants du conseil départemental ont évoqué le processus de convergence entre le droit local et le droit commun. Quel regard portez-vous sur cet objectif fixé par l'État ?

**M. François-Xavier Bieuville.** La convergence est une question à la fois très large et très précise sur le plan juridique.

S'agissant du premier point, les conditions de vie à Mayotte ne sont pas celles de la métropole ni de La Réunion. Je prends l'exemple de l'accès à l'eau : Mayotte étant dépourvue de ressources naturelles, elle ne peut compter que sur l'eau de ruissellement stockée pendant la saison des pluies. Le système repose donc sur la capacité à réguler la ressource pendant la saison sèche. À cette période, l'accès à l'eau doit être organisé : autrement dit, en collaboration avec Lema – Les Eaux de Mayotte –, nous instaurons des tours d'eau – une journée d'eau, une journée sans eau.

Cet exemple le montre, pour que les conditions de vie à Mayotte convergent vers un standard équivalent à celui de l'Hexagone ou de La Réunion, des mesures doivent être prises en matière d'infrastructure, de fonctionnement et d'investissement. C'est la raison pour laquelle, en ce qui concerne l'eau, il a été établi une programmation pluriannuelle 2024-2027 des investissements, destinée à doter Mayotte de certains équipements, notamment une usine de dessalement, et à prendre le chemin de la convergence, à l'issue de laquelle les Mahorais bénéficieraient d'une eau courante sans aucune régulation, à l'instar de la métropole.

La question de la convergence du territoire de Mayotte au regard des standards métropolitains reste ouverte. La loi de programmation pour la refondation de Mayotte,

l'établissement public de reconstruction et de développement de Mayotte et la stratégie quinquennale ont vocation à organiser cette convergence progressive dans tous les champs qui ont été identifiés.

S'agissant de la convergence sociale, qui est un cas particulier dans le contexte de la mise en œuvre de la départementalisation décidée en 2011, un certain nombre de mesures – des prestations contributives et non contributives – devront faire l'objet de travaux dans le cadre d'instances de dialogue avec les partenaires sociaux. Il s'agit d'organiser un atterrissage à terme pour faire en sorte que les prestations sociales versées à Mayotte soient les mêmes qu'en métropole. La première d'entre elles est évidemment le smic : le montant perçu à Mayotte n'est pas équivalent à celui que touche un travailleur métropolitain ou même réunionnais. C'est également vrai pour les autres prestations, comme les retraites et l'aide personnalisée au logement, qui doivent faire l'objet d'un travail entre les partenaires sociaux. La loi portant sur Mayotte que vous avez adoptée l'été dernier organise les modalités de la convergence, selon des échéances dont la première a été fixée à 2030.

**M. le président Frantz Gumbs.** Quelle appréciation portez-vous, compte tenu des difficultés que vous rencontrez, sur la possibilité de respecter les délais prévus par la loi en matière de convergence ?

**M. François-Xavier Bieuville.** Comme il est question de plusieurs prestations – les unes contributives et les autres non contributives –, il serait extrêmement difficile de faire une réponse globale. Les mesures à prendre sont différentes. En ce qui concerne la convergence du smic, qui est un des principaux points dont nous venons de discuter avec les représentants syndicaux du territoire, je rappelle qu'il s'agit d'un salaire versé par un employeur à un employé. L'État ne peut assurer une convergence sans que les employeurs et les employés se réunissent autour d'une même table pour border les modalités pratiques. Tout dépendra de l'animation du dialogue social que nous avons engagé. Il devra être suffisamment nourri, ouvert et efficace pour aboutir à des solutions.

**M. le président Frantz Gumbs.** Si ma compréhension est bonne, il y a de très grandes différences entre le territoire de Mayotte et celui de La Réunion, entre Mayotte et l'Hexagone, ainsi qu'à l'intérieur du territoire mahorais : il existe des différences notables selon qu'on se trouve à Mamoudzou ou dans d'autres communes. Je crois savoir que les publics éloignés géographiquement mais aussi peut-être culturellement, par exemple sur le plan linguistique, et au sens où l'entendait M. le président du conseil départemental, qui évoquait les personnes âgées et étrangères, rencontrent des difficultés. Comment l'État envisage-t-il d'améliorer l'accès aux services publics des personnes éloignées du droit et de la justice ?

**M. François-Xavier Bieuville.** Nous essayons de le faire, avec une certaine efficacité, dans le cadre des maisons de services publics. Nous en avons inauguré une, avec M. le ministre Valls, dans la commune de Sada, qui est située, par rapport à Mamoudzou, de l'autre côté de l'île – il faut compter entre une heure et une heure et demie de route entre les deux communes, en fonction de la circulation.

Les maisons de services publics permettent d'assurer un meilleur accès au droit et à un ensemble de prestations. C'est la deuxième que j'ouvre depuis mon arrivée – la première était à Dembeni, dans le même périmètre que Mamoudzou. On y trouve des guichets d'accès au droit, de France Travail et de la Sécurité sociale ainsi que, parfois, un guichet bancaire et même un accès à des éléments relatifs au droit de la famille, à la culture, à l'information sur la

sexualité, à la prévention, etc. Nous essayons de mettre en place un accès non pas simplement au droit mais aussi à certaines prestations liées à la vie en société.

L'intérêt premier des maisons de services publics est de permettre un accès au droit, à la Sécurité sociale, aux services des impôts et même à des prestations commerciales, comme celles de La Poste, en assurant une proximité qui est essentielle dans un territoire comptant des zones assez éloignées. Par ailleurs, quand une maison d'accès aux services publics est implantée dans une commune, il n'est plus nécessaire de se déplacer à Mamoudzou ou au chef-lieu : on a un accès direct à des prestations de toute nature. C'est donc un formidable outil d'aménagement du territoire, qui permet d'alléger la circulation routière et de simplifier la vie.

**M. le président Frantz Gumbs.** Les services publics en général, nous en parlions tout à l'heure, connaissent une tendance assez forte à la numérisation, à la dématérialisation. Je suppose que c'est aussi le cas à Mayotte, mais les problèmes d'équipement et l'illectronisme agissent évidemment comme des freins. Qu'envisagez-vous en la matière ?

**M. François-Xavier Bieuville.** Je suis, à titre personnel, extrêmement critique envers la numérisation systématique des procédures. C'est la loi du temps, au nom de la simplification administrative, et c'est sans doute aussi un gage de sécurité à bien des égards ; mais la difficulté en général, et c'est vrai à Mayotte, est que la pratique de la langue française et les démarches numériques posent des difficultés à une partie de la population, notamment étrangère, qui a du mal à accéder à des sites tels que celui de l'Anef (administration numérique pour les étrangers en France), qui permet désormais de déposer des dossiers et des demandes.

La première difficulté est qu'il faut avoir un taux d'équipement relativement élevé dans un territoire pour qu'un système organisé d'une façon numérique puisse fonctionner. Je sais que le président du conseil départemental y est très attaché, puisque l'un des projets de sa collectivité est l'installation de la fibre optique pour irriguer l'ensemble du territoire, ce qui permettra d'avoir accès à des prestations numériques. C'est un élément essentiel d'aménagement du territoire, sur lequel nous travaillons avec le conseil départemental. L'État a prévu des lignes budgétaires pour accompagner ce projet et faire en sorte qu'il puisse se développer d'une façon harmonieuse sur l'ensemble du territoire mahorais. L'accès au numérique dépend essentiellement de l'infrastructure, c'est-à-dire de la fibre.

Si le taux d'équipement est relativement faible dans l'ensemble, le paradoxe est que tout le monde dispose aujourd'hui d'un téléphone portable, qui permet d'accéder à des sites et à des plateformes. Or la pratique qui consiste à aller sur des plateformes publiques avec son téléphone portable est assez pauvrement développée. Tout un travail de pédagogie et d'accompagnement doit être réalisé pour faciliter l'accès à ces sites, y compris par l'intermédiaire des portables.

Le dernier élément est la pratique de la langue. En matière de droit des étrangers, nous avons mis en place un accompagnement physique, par des associations, pour faciliter les dépôts de dossier sur le site de l'Anef, avec des traducteurs.

On voit bien le chemin qui reste à parcourir en matière de déploiement de la fibre, d'équipements individuels et d'accessibilité, pas seulement au sens technique du terme, mais aussi au sens culturel. Nous avons besoin d'endroits où les personnes puissent être accompagnées pour certaines démarches. Les maisons de services publics permettent de le faire, malgré toutes leurs limites, notamment en matière de droit des étrangers – il est très compliqué, dans ce domaine, d'assurer un accompagnement de même nature. Il reste beaucoup à faire.

**M. le président Frantz Gumbs.** Je me tourne de nouveau vers M. le président du conseil départemental, pour lui demander s'il estime que la population mahoraise a confiance en la justice française ou si elle fait preuve, au contraire, d'un certain degré de méfiance, voire de défiance à son égard.

**M. Ben Issa Oussen.** Les Mahorais en demandent plus. Je ne dirais pas qu'il existe une défiance, mais plutôt une sorte de méfiance, dans le sens où on a l'impression, comme je l'ai dit au début, que les dossiers prennent beaucoup de temps, notamment pour la délinquance – les vols, par exemple – et la violence que les gens subissent tous les jours. Les gens trouvent que cela ne va pas suffisamment vite et que les responsables ne sont pas suffisamment punis. Dans un territoire où tout le monde se connaît et qui est étroit, on se côtoie. On se dit que si on porte plainte contre une personne après avoir été agressé, elle sortira de prison quelques semaines plus tard et finira par vous retrouver, ce qui fait peur. Il y a aussi de la résignation : les gens se disent qu'on manque de places en prison et qu'il existe une certaine lenteur. Ils ne se tournent donc pas systématiquement vers la justice.

**M. le président Frantz Gumbs.** Si vous aviez une demande à adresser au gouvernement en matière d'accès au droit et à la justice, comment la formuleriez-vous ?

**M. Ben Issa Oussen.** Je parlerais d'abord de la convergence – pas forcément celle des minima sociaux, mais plutôt du droit en général. Certains textes restent spécifiques à Mayotte, tandis que d'autres, de droit commun, ne s'y appliquent pas encore. Il faut maintenant aller jusqu'au bout du processus de convergence du droit, en assurant une harmonisation des textes. Ce qui a été dit tout à l'heure au sujet des retraites, par exemple, est vrai. Souvent, il existe deux lectures, selon que l'affaire est jugée ici ou au niveau national, en appel.

Il faudrait aussi aller vers les Mahorais, pour leur expliquer le droit, et doter la justice de Mayotte de véritables moyens, aussi bien sur le plan matériel que sur le plan humain, pour qu'elle puisse aller un peu plus vite.

**M. le président Frantz Gumbs.** Monsieur le préfet, je vous pose la même question au sujet de la méfiance, défiance ou confiance en la justice. Par ailleurs, si vous aviez un vœu particulier à formuler pour l'amélioration de l'accès à la justice, quel serait-il ?

**M. François-Xavier Bieuville.** S'agissant du ressenti de la population mahoraise vis-à-vis de la justice, je ne tiendrai pas tout à fait les mêmes propos. Le propre de la justice, pardonnez-moi cette lapalissade, est de rendre des décisions justes. Elles sont ressenties comme telles quand elles correspondent à l'ethos sociétal. Certaines réponses peuvent ne pas correspondre aux attentes, parce qu'elles sont plus mesurées, par exemple, ce qui conduit à une forme de contestation.

La compréhension du droit, l'entrée de la société mahoraise dans le champ du droit et la justice sociale restent de vraies questions à Mayotte. Il en est de même pour l'accès du justiciable au droit, qui est une des composantes permettant d'atteindre ces objectifs. Il faudrait sans doute disposer de beaucoup plus de temps pour développer les différents enjeux ; je dirai simplement qu'ils sont encore devant nous.

La loi que vous avez adoptée récemment, la création d'un établissement public destiné au développement de Mayotte, et non pas seulement à sa reconstruction, et la stratégie quinquennale imaginée par le général Facon sont des outils opérationnels extrêmement concrets pour permettre à la société mahoraise de cheminer vers plus de justice sociale, plus d'accès au

droit et plus de compréhension du droit. Je suis confiant, même si le chemin sera long. Il faudra des efforts collectifs, de la part des collectivités locales comme de l'État, pour amener progressivement la société mahoraise à l'acceptation du droit, j'insiste sur ce point. Beaucoup trop de secteurs ne sont pas suffisamment intégrés à l'État de droit, à une société de la loi et du droit. Il reste des marges de progression dans de nombreux domaines, mais nous disposons de l'ensemble des outils pour avancer.

**M. le président Frantz Gumbs.** Je vous remercie, monsieur le préfet, monsieur le président du conseil départemental, ainsi que vos collaborateurs. N'hésitez pas à nous communiquer par écrit tout autre élément que vous jugeriez utile pour la bonne compréhension de la situation à Mayotte.

*La séance s'achève à onze heures trente.*

---

**Membres présents ou excusés**

*Présents.* – M. Sébastien Chenu, M. Frantz Gumbs, M. Joseph Rivière

*Excusés.* – M. Yoann Gillet, M. Philippe Gosselin