



...le rapport d'information

RELATIF À LA SÉCURITÉ À MAYOTTE

Réunie le mercredi 27 octobre 2021, la commission des lois a examiné le **rapport d'information n° 114 (2021-2022)** fait par **François-Noël Buffet (Les Républicains – Rhône)**, **Stéphane Le Rudulier (Les Républicains – Bouches-du-Rhône)**, **Alain Marc (Les Indépendants - République et Territoires – Aveyron)** et **Thani Mohamed Soilihi (RDPI – Mayotte)** au nom de la mission d'information relative à la sécurité à Mayotte.

Forte d'une série d'auditions conduites depuis Paris et des constats tirés d'un **déplacement à Mayotte du 7 au 9 septembre 2021**, la mission a formulé **seize recommandations**. Portant sur les forces de l'ordre, l'autorité judiciaire, la situation migratoire et l'association des collectivités territoriales, ces propositions ont vocation à nourrir la réflexion autour d'un futur projet de loi dit « *Mayotte* » annoncé par le Gouvernement.

1. TERRITOIRE À PART, MAYOTTE SE TROUVE DANS UNE SITUATION SÉCURITAIRE EXTRÊMEMENT PRÉOCCUPANTE

A. UN TERRITOIRE AUX CONTRAINTES SPÉCIFIQUES

Carte de Mayotte¹



Mayotte est avant tout soumise à un **contexte migratoire exceptionnel et structurellement problématique**, dû à sa situation géographique, à 70 kilomètres environ des côtes d'Anjouan, à l'écart de développement et de niveau de vie² qu'elle présente vis-à-vis de son environnement régional immédiat, ainsi qu'à la permanence de liens familiaux et culturels qui la rattachent aux Comores. Il résulte de cette conjonction de facteurs une immigration irrégulière massive, qui ne montre pas de signe apparent de diminution.

Cette situation migratoire nourrit une **démographie mahoraise jeune et nombreuse**. Les femmes nées à l'étranger, notamment aux Comores,

¹ Source : Cour des Comptes, « La départementalisation de Mayotte : une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire », rapport public thématique, janvier 2016.

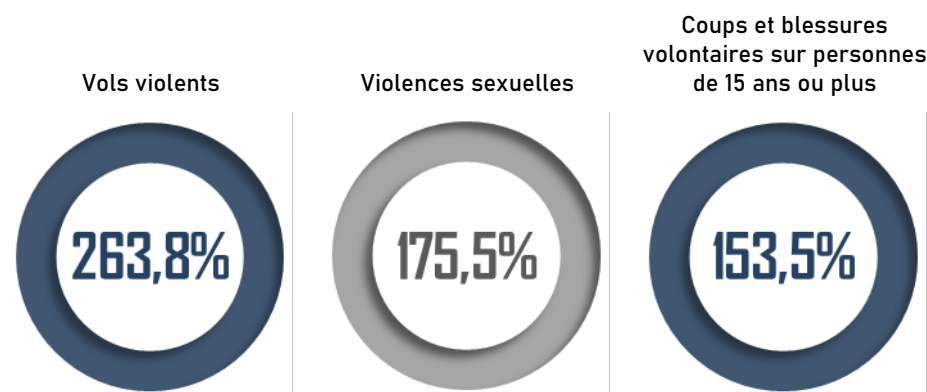
² En 2017, le produit intérieur brut (PIB) des Comores était, en dollars courants, de 1 324 dollars par habitant ; la même année, le PIB par habitant exprimé en dollars courants de Mayotte était de 11 245 dollars, soit environ 8,5 fois celui des Comores.

dont la fécondité est nettement supérieure à celle des femmes mahoraises¹, portent ainsi un solde naturel annuel systématiquement positif, oscillant depuis 2015 entre 8 000 et 9 000 individus. La densité démographique mahoraise est en conséquence l'une des plus importantes de France et sa **population l'une des plus jeunes** : la moitié de la population a moins de 18 ans, et trois Mahorais sur dix ont moins de 10 ans². **Le développement économique du territoire mahorais demeure à ce jour insuffisant pour offrir des perspectives d'avenir suffisantes à cette population jeune et nombreuse.** L'activité étant trop faible, le marché du travail n'offre pas un emploi à tous les actifs mahorais³ et s'avère incapable d'absorber les arrivées de nouveaux actifs sur le marché. Enfin, soumis à une pression démographique particulièrement forte, **les services publics, notamment ceux ayant en charge l'accompagnement des publics jeunes, sont généralement insuffisants.**

B. UNE SITUATION SÉCURITAIRE EXTRÊMEMENT PRÉOCCUPANTE

Nombreuse, jeune et trop souvent livrée à elle-même faute d'opportunités économiques ou de prise en charge par les services publics compétents, une certaine partie de la population résidant à Mayotte contribue ainsi **à alimenter une situation sécuritaire préoccupante.** Malgré une sous-évaluation structurelle, qui s'explique notamment par une méfiance envers les forces de l'ordre et la propension à régler des conflits hors de l'institution judiciaire par un dédommagement financier ou le recours à la violence, **Mayotte a connu depuis 2008 une augmentation de la délinquance enregistrée sans commune mesure avec celle de sa population.**

Évolution des principaux indicateurs de la délinquance entre 2008 et 2019



Source : SSMSI, crimes et délits enregistrés par la police et la gendarmerie nationale

La **situation mahoraise apparait particulièrement problématique s'agissant de trois catégories de faits de délinquance**, dont la prévalence est supérieure à Mayotte que dans l'hexagone ou d'autres territoires ultramarins : les homicides, les coups et blessures volontaires hors cadre familial et les vols commis avec violence.

Au-delà de ce bilan quantitatif, **la mission s'est attachée à qualifier la violence dont la société mahoraise fait l'expérience.** La délinquance à Mayotte est ainsi qualifiée par les forces de l'ordre et les acteurs judiciaires de **juvénile** – les faits étant nettement plus souvent commis par des mineurs que dans l'hexagone ou dans d'autres territoires ultramarins – **et brutale** – les faits pouvant être, bien que commis au moyen d'armes par destination généralement rudimentaires, particulièrement violents. Le recours à la violence ne trouve au surplus **pas nécessairement de**

¹ L'Insee estime que les femmes habitant à Mayotte nées à l'étranger « ont une fécondité deux fois plus élevée que les mères natives de Mayotte », « leur indicateur conjoncturel de fécondité [étant] de 6,0 enfants par femme en 2017 contre 3,5 pour les femmes natives de Mayotte ». Voir à cet égard Insee, « La population de Mayotte à l'horizon 2050 : entre 440 000 et 760 000 habitants selon l'évolution des migrations », Insee analyses Mayotte-La Réunion, n° 26, juillet 2020.

² Insee, « À Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », Insee Première, n° 1737, février 2019.

³ Ce, malgré un taux d'activité de seulement 49,1 %, contre 71,7 % pour la France entière hors Mayotte. En d'autres termes, moins d'une personne sur deux en âge de travailler est active (en emploi ou en recherche d'emploi) ; au surplus, sur cette proportion, 30,1 % de cette population est au chômage.

justification économique : s'il existe une délinquance de subsistance, que le contexte socio-économique mahorais explique aisément, les forces de l'ordre et services judiciaires décrivent également la présence sur le territoire d'affrontements violents entre bandes rivales, sans autre motif apparent que le « *désœuvrement* » de leurs protagonistes. Obérant l'activité économique, diminuant l'attractivité du territoire, la situation sécuritaire engendre un **sentiment de « ras-le-bol » des Mahorais**, qui s'est en particulier exprimé lors des grèves de 2018, et nourrit les flux migratoires de ceux-ci à destination de La Réunion ou de l'hexagone.

2. RÉPONDRE À L'URGENCE SÉCURITAIRE

A. ENCOURAGER LA PRÉVENTION DE LA DÉLINQUANCE

Las d'attendre, en vain, une réponse des pouvoirs publics à la hauteur des enjeux posés par la situation sécuritaire, des Mahorais se sont constitués, à la suite du mouvement social du printemps 2018, **en groupes d'auto-défense visant à prévenir les actes de délinquance se sont constitués**, généralement regroupés sous la dénomination de « *gilets jaunes* ». Le développement de ces initiatives, qui contribuent à saper la légitimité et à complexifier les interventions des forces de l'ordre, doit donc être maîtrisé.

La commission a en conséquence jugé qu'il convenait d'encourager le développement de certains dispositifs dont il a été donné à sa délégation l'opportunité de juger de l'efficacité lors de son déplacement à Mayotte. **En milieu scolaire, les dispositifs des « élèves-pairs » et des classes « défense et sécurité globale »** contribuent à resserrer concrètement les liens entre les forces de sécurité et les jeunes Mahorais. Au-delà de l'enceinte des établissements scolaires, **les groupes de médiation citoyenne (GMC) et le régiment du service militaire adapté (RSMA)** permettent, outre l'accompagnement vers l'emploi des jeunes adultes y prenant part, d'associer la population à la prévention de la délinquance. De telles initiatives des pouvoirs publics, qui démontrent par l'exemple à nos concitoyens mahorais que les pouvoirs publics n'abandonnent pas la prévention de la délinquance à des groupes auto-constitués, ne peuvent qu'être encouragées (**proposition n° 1**).

B. OCTROYER AUX FORCES DE L'ORDRE LES MOYENS DE LEURS MISSIONS

Soumises dans l'exercice de leurs missions à des violences récurrentes, les forces de l'ordre connaissent à Mayotte une **organisation spécifique, destinée à répondre aux enjeux sécuritaires posés par le territoire**. À titre d'exemple, a été expérimentée à Mayotte la constitution au 1^{er} janvier 2020 d'une direction territoriale unique de la police nationale, rassemblant l'ensemble des directions sous l'autorité d'un seul directeur territorial. Dans la continuité de cette évolution, il pourrait ainsi être engagé une **réflexion sur d'éventuelles améliorations de l'organisation des forces de gendarmerie sur le territoire (proposition n° 2)**, notamment s'agissant de l'affectation à résidence sur Grande Terre d'officiers de commandement, actuellement stationnés à Pamandzi, afin d'éviter tout risque de rupture de la chaîne de commandement dans la conduite d'opérations.

Les forces de l'ordre pourraient plus généralement bénéficier de moyens accrus. S'agissant de la gendarmerie, **la création d'un peloton de surveillance et d'intervention de la gendarmerie (PSIG)**, affecté au sud de Grande Terre, pourrait faciliter les interventions de nuit dans cette zone (**proposition n° 3**). S'agissant de la police nationale, les pistes d'amélioration sont de deux ordres. En premier lieu, un **état des lieux des moyens faisant défaut aux forces de l'ordre (proposition n° 4)** doit établir l'opportunité de la création, régulièrement évoquée, d'un **commissariat à Koungou**, zone urbaine particulièrement sujette à des violences urbaines ainsi que de la création de fourrières pour animaux et voitures. En second lieu, il apparaît urgent de **renforcer l'attractivité des affectations de fonctionnaires de police à Mayotte**, en prenant en considération les spécificités de la situation mahoraise dans la gestion des moyens humains de la police nationale (**proposition n° 5**). La diminution de la durée des affectations à Mayotte ou l'augmentation du nombre de Mahorais parmi les effectifs stationnés à Mayotte pourraient ainsi être envisagées.

Enfin, les conditions d'exercice des missions des forces de la gendarmerie et de la police nationales seraient indéniablement facilitées par un **déploiement plus large de la vidéosurveillance et une amélioration de l'éclairage public**, équipements qui relèvent des compétences des collectivités territoriales mahoraises (**proposition n° 14**).

C. RENFORCER L'ACTION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE

Si la **réponse pénale a été jugée par les rapporteurs à la hauteur des défis sécuritaires** posés par le territoire, la commission a déploré que celle-ci repose sur une mobilisation exceptionnelle des équipes du tribunal judiciaire, qui ne saurait par nature être tenable sans renforcement subséquent des moyens de la chaîne pénale.

En amont du prononcé de la peine, les moyens dont dispose la juridiction doivent donc être accrus sur le plan humain, par le renforcement des équipes du parquet et la création de cabinets de juge des enfants et de juge d'instruction supplémentaires, **comme sur le plan matériel**, par la relocalisation du tribunal judiciaire en centre-ville de Mamoudzou, dans un bâtiment conçu pour les besoins d'une juridiction (**proposition n° 6**). La **création d'une cour d'appel de plein exercice à Mamoudzou (proposition n° 7)** permettrait, outre la montée en puissance de la cour d'assises, d'envoyer un symbole fort restaurant l'autorité de l'institution judiciaire.

En aval du prononcé de la peine, **la surpopulation carcérale du centre pénitentiaire de Majicavo fait courir à terme le risque d'une inhibition de la réponse pénale**. Il apparaît à cet égard nécessaire de faire droit à la demande de la **création d'un centre de détention au sud de Grande Terre**, le centre de Majicavo ayant vocation à être transformé en une maison d'arrêt (**proposition n° 8**). Par ailleurs, **l'autorité judiciaire ne dispose pas à Mayotte de moyens suffisants pour l'aménagement de peines**, ce qui nourrit la surpopulation du centre de Majicavo. Il convient d'en ouvrir les possibilités, notamment en créant un centre de semi-liberté ainsi qu'un centre éducatif fermé (**proposition n° 9**).

3. RELEVER À LONG TERME LES DÉFIS DU TERRITOIRE MAHORAIS

A. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉPONSE PÉRENNE À LA SITUATION MIGRATOIRE

La présence d'une proportion importante d'étrangers en situation irrégulière, particulièrement exposés aux facteurs de développement de la délinquance, nourrit un climat de défiance qui peut susciter **violences et affrontements intercommunautaires**. Si les pouvoirs publics se sont saisis de la question migratoire à Mayotte, le renforcement des moyens en cours doit s'inscrire dans une **stratégie de long terme**. Les capacités d'interception, déjà renforcées, pourraient ainsi voir leurs **conditions d'opération assouplies, en leur permettant d'opérer, sous conditions, en « zone contiguë »** (**proposition n° 10**).

Une **restriction des conditions d'accès à la nationalité française** pourrait également être envisagée afin de diminuer l'attractivité d'une émigration vers Mayotte. La **conditionnalité à Mayotte de l'application du droit du sol à la résidence régulière et ininterrompue d'au moins un des parents depuis plus de trois mois** a ainsi constitué une première avancée¹, à l'initiative du Sénat². Une **durée rallongée à un an** permettrait néanmoins de mieux encadrer le phénomène des allers et retours, souvent risqués, de certaines femmes comoriennes vers Mayotte afin de pouvoir faire bénéficier leur enfant de l'octroi de la nationalité française (**proposition n° 11**). Par ailleurs, il apparaît nécessaire de **renforcer les moyens alloués à la lutte contre les reconnaissances frauduleuses de filiation**, notamment en constituant un fichier unique d'état civil à l'échelle du département (**proposition n° 12**).

Enfin, la **coopération diplomatique** avec l'Union des Comores, d'où provient l'essentiel des flux migratoires irréguliers à destination de Mayotte, doit être **approfondie, notamment en matière**

¹ Voir l'article 16 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

² Amendement n° 30 rectifié *bis* de Thani Mohamed Soilihi (repris au nom de la commission par le rapporteur), reprenant une proposition de loi du même auteur.

judiciaire, afin de mieux lutter contre les filières et trafics bénéficiant de la situation migratoire actuelle. Au surplus, un **meilleur ciblage** sur l'île d'Anjouan de **l'aide au développement**, levier de coopération à la main des autorités françaises, pourrait être envisagé (**proposition n° 13**).

B. RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES MINEURS ET DES « JEUNES EN ERRANCE »

Une part importante de la population mahoraise étant mineure ou jeune majeure, **les conditions d'accompagnement de celles-ci sont primordiales pour lutter contre la commission, par ces publics, de faits de délinquance**. Force est malheureusement de constater que la prise en charge par le conseil départemental au titre de sa compétence d'aide sociale à l'enfance (ASE) demeure largement perfectible, en particulier s'agissant des mineurs non accompagnés, qui représenteraient environ 4 500 individus sur le territoire¹ : **livrés à eux-mêmes, les mineurs concernés sont plus susceptibles de céder à la délinquance**.

Le conseil départemental apparaît néanmoins avoir engagé des réformes, en diversifiant les modes de placement, en professionnalisant les assistants familiaux et en renforçant les équipes des travailleurs sociaux. **Ces efforts, pour l'heure insuffisants à assurer une prise en charge satisfaisante des publics concernés, doivent être encouragés (proposition n° 15)**.

C. FAVORISER LE BON FONCTIONNEMENT DES SERVICES PUBLICS

Les **conditions générales d'exercice des services publics doivent être améliorées** afin de favoriser une lutte efficace contre l'insécurité. Les doutes récurrents entourant le **recensement** mériteraient ainsi d'être réglés définitivement, au besoin par un accompagnement renforcé des communes dans la conduite de celui-ci. De façon analogue, **l'adressage** demeure très imparfait à Mayotte, ce qui complique la tâche des forces de l'ordre ainsi que des acteurs judiciaires ; **un renforcement de l'accompagnement des communes en la matière mériterait d'être envisagé (proposition n° 16)**.

				<p>Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale</p> <p>http://www.senat.fr/commission/loi/index.html</p> <p>Téléphone : 01.42.34.23.37</p>
François-Noël Buffet	Stéphane Le Rudulier	Alain Marc	Thani Mohamed Soilihi	
Président de la commission, rapporteur	Rapporteur	Rapporteur	Rapporteur	
Sénateur (Les Républicains) du Rhône	Sénateur (Les Républicains) des Bouches-du-Rhône	Sénateur (Les Indépendants - République et Territoires) de l'Aveyron	Sénateur (RDPI) de Mayotte	

¹ Un rapport de la chambre régionale des comptes de la Réunion et de Mayotte de 2019 estimait à 4 446 le nombre de mineurs non accompagnés sur le territoire mahorais en 2016, reprenant à son compte une estimation fournie par l'Observatoire des mineurs isolés.

ANNEXE : LISTE DES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION

OCTROYER AUX FORCES DE L'ORDRE LES MOYENS DE LEURS MISSIONS	
1	Développer les initiatives des pouvoirs publics en matière de prévention de la délinquance afin de ne pas laisser cette prévention à des groupes d'auto-défense.
2	Engager une réflexion, dans la continuité des récentes évolutions s'agissant de la police nationale, sur d'éventuelles améliorations de l'organisation des forces de gendarmerie sur le territoire.
3	Évaluer l'opportunité de la création d'un PSIG dans le sud de Grande Terre.
4	Procéder à un état des lieux des moyens faisant encore défaut aux forces de l'ordre.
5	Renforcer l'attractivité des affectations à Mayotte en prenant en considération les spécificités de la situation mahoraise dans la gestion des moyens humains de la police nationale.
RENFORCER L'ACTION DE L'AUTORITÉ JUDICIAIRE	
6	Renforcer les moyens humains du tribunal judiciaire de Mamoudzou et étudier sa relocalisation dans un bâtiment conçu à cet effet.
7	Créer une cour d'appel de plein exercice à Mamoudzou.
8	Créer un centre de détention au sud de Grande Terre et transformer l'actuel centre pénitentiaire de Majicavo en maison d'arrêt.
9	Ouvrir les possibilités d'aménagement de peines en créant un centre de semi-liberté ainsi qu'un centre éducatif fermé.
APPORTER UNE RÉPONSE PÉRENNE À LA SITUATION MIGRATOIRE	
10	Permettre aux services de police et de gendarmerie d'opérer, sous conditions, en « zone contiguë ».
11	Allonger la durée de résidence régulière et ininterrompue d'un parent permettant à l'enfant de bénéficier de la reconnaissance de la nationalité française.
12	Renforcer les moyens alloués à la lutte contre les reconnaissances frauduleuses de filiation, en constituant un fichier unique d'état civil à l'échelle du département.
13	Approfondir la coopération diplomatique avec l'Union des Comores pour limiter les migrations irrégulières vers Mayotte, notamment en concentrant l'aide au développement sur Anjouan.
ACCOMPAGNER LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES À LA HAUTEUR DE LEUR ENGAGEMENT DANS LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ	
14	Accompagner les efforts des communes dans l'équipement en vidéosurveillance et l'éclairage public.
15	Encourager les efforts en cours du conseil départemental dans l'amélioration de la prise en charge des mineurs et des jeunes en errance.
16	Accompagner en tant que de besoin les communes mahoraises dans l'amélioration des conditions d'exercice des services publics, notamment en matière de recensement et d'adressage.