

Le droit de l'urbanisme à Mayotte : état des lieux et perspective départementale

Frédéric SAUVAGEOT

Maître de Conférences en Droit public (HDR)

Centre de recherche juridique (CRJ)

Faculté de Droit et d'Economie

Université de La Réunion

A l'aube de prochaine départementalisation de l'archipel mahorais, le régime du droit de l'urbanisme applicable à Mayotte semble *a priori* voué à connaître une véritable révolution. En effet, la matière se trouve traditionnellement soumise au principe de spécialité législative, qui fait obstacle à l'application de plein droit à Mayotte des textes législatifs et réglementaires composant le droit commun de l'urbanisme, codifiés dans le code de l'urbanisme¹. Or, dans le cadre du mouvement de départementalisation, l'urbanisme est promis à être soumis au principe inverse d'identité législative, caractérisé par l'application de plein droit des textes composant le droit commun, et donc du code de l'urbanisme. Cette évolution se trouve expressément actée dans le pacte pour la départementalisation, dont le d) prévoit pour l'urbanisme, comme pour d'autres matières encore soumises au principe de spécialité, que « *la départementalisation conduira à l'instauration du droit applicable en métropole et dans les DOM* »².

Toutefois, l'impact de ce changement de régime législatif doit être grandement relativisé. Si remarquable soit-il sur le plan des principes, celui-ci ne bouleversera pas le droit de l'urbanisme applicable dans l'archipel mahorais pour la bonne et simple raison que le droit commun s'y trouve déjà très largement en vigueur. Il convient en effet ici de ne pas commettre de contresens sur la portée du principe de spécialité. Celui-ci ne proscriit nullement l'application du droit commun. Il s'oppose seulement à l'application de plein droit de ce commun, au sens où la publication au journal officiel d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance suffit à rendre ces textes applicables à Mayotte. En revanche, il est constant que les auteurs de ces textes gardent l'entière liberté de prévoir leur application à Mayotte par une disposition spécifique en ce sens, la fameuse « *mention spéciale d'application* ». L'inapplication du droit commun résultant du principe de spécialité législative ne doit donc être conçue que comme une présomption simple d'inapplication qui joue dans le silence des autorités normatives sur l'applicabilité d'un texte à Mayotte. Or, s'agissant du droit de l'urbanisme à Mayotte, cette présomption se trouve expressément écartée depuis le 1^{er} janvier 2006, date de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 28 juillet 2005 relative à l'actualisation et à l'adaptation du droit de l'urbanisme applicable à Mayotte³. Cette ordonnance introduit dans la partie législative du code de l'urbanisme dans un

¹ La loi organique n°2007-223 du 21 février 2007, réformant et introduisant le statut de Mayotte dans la 6^e partie du code général des collectivités territoriales (CGCT), maintient expressément l'urbanisme dans le champ d'application du principe de spécialité législative. L'article L0 6113-1 CGCT issu de cette loi dispose que « *Les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent (..) dans l'une des matières suivantes : 2° Propriété immobilière et droits réels immobiliers ; cadastre, expropriation, domanialité publique ; urbanisme, construction, habitation et logement, aménagement rural* ».

² Le texte de ce pacte est notamment disponible sur le site du ministère de l'outre-mer (outre-mer.gouv.fr), dans les rubriques relatives à Mayotte.

³ Ord. n°2005-868, JORF n°175 du 29 juillet 2005 page 12383 ; texte n° 77. Cette ordonnance a été ratifiée par l'article 20 de la loi n° 2007-224 du 21 février 2007.

livre VII *Dispositions applicables à Mayotte*¹, dont plusieurs dispositions prévoient l'application dans l'île aux parfums de l'essentiel du droit commun de l'urbanisme énoncé par les livres précédents de la même partie du code². Ce faisant, l'ordonnance du 28 juillet 2005 poursuit l'évolution vers le droit commun engagée par l'ordonnance du 25 juin 1990 portant extension et adaptation de dispositions du code de l'urbanisme à la collectivité territoriale de Mayotte³. Ce texte est en effet à l'origine de l'entrée en vigueur d'un code de l'urbanisme applicable à Mayotte composé de dispositions du code de l'urbanisme rendues applicables dans l'archipel⁴. L'ordonnance du 28 juillet 2005 n'abroge donc ce code à compter du 1^{er} janvier 2006 que pour y substituer une application encore plus large du droit commun. Et l'on ne peut être alors surpris que la fameuse ordonnance du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme⁵, dans son article 40, affirme expressément son application à Mayotte dès son entrée en vigueur⁶. Ainsi, depuis le 1^{er} octobre 2007, les principes législatifs fondamentaux de la réforme générale du droit de l'urbanisme issus de ce texte se trouvent-ils applicables à Mayotte. Il n'en va toutefois pas encore de même pour les composantes réglementaires d'application de cette réforme introduites par le décret du 5 janvier 2007⁷, et codifiées dans la deuxième partie du code de l'urbanisme. L'article 25 de ce texte prévoit en effet qu'un décret en Conseil d'Etat doit fixer ses conditions d'application à Mayotte⁸. Or, un tel texte n'est pas encore intervenu, ainsi qu'en témoigne l'absence de dispositions particulières à Mayotte dans la deuxième partie du code de l'urbanisme. Il n'en demeure pas moins que, nonobstant cette carence réglementaire remarquable mais temporaire⁹, l'application du droit commun de l'urbanisme à Mayotte dispose d'ores et déjà d'un socle législatif particulièrement remarquable.

¹ Ce livre VII se compose des articles L. 710-1 à L. 760-2, répartis entre 6 titres, sur le modèle des livres composant la première partie du code de l'urbanisme :

- un titre préliminaire Dispositions générales (art. L. 700-1 et -2)
- un titre 1^{er} Règles générales d'aménagement et d'urbanisme, subdivisé en 3 chapitres : chap. 1^{er} Dispositions générales (art. L. 710-1 à -15) ; chap. 2 Dispositions particulières au littoral de Mayotte (art. L. 711-1 à -5) ; chap. 3 Dispositions particulières aux zones de bruit des aérodromes à Mayotte (art. L. 712-1) ; chap. 4 Dispositions particulières aux sanctions et servitudes à Mayotte (art. L. 713-1)
- un titre 2 Préemption et réserves foncières (art. L. 720-1 à -3)
- un titre 3 Aménagement foncier (art. L. 730-1 à -7)
- un titre 4 Règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'occupation des sols (art. L. 740-1 à -6)
- un titre 5 Implantation des services, établissements et entreprises (vide)
- un titre 6 Dispositions relatives au contentieux de l'urbanisme (art. L. 760-1 à -2)

² En ce sens, voir notamment, les articles L. 710-1, L. 711-1, L. 712-1, L. 713-1, L. 720-1, L. 730-1, L. 740-1 et L. 760-1 du code de l'urbanisme.

³ Ordonnance n°90-571.

⁴ L'ordonnance du 25 juin 1990 a déterminé la partie législative de ce code de l'urbanisme applicable à Mayotte. Le décret n°2000-464 du 29 mai 2000 portant extension et adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte du code de l'urbanisme (deuxième partie : Réglementaire) est ensuite venu fixer la deuxième partie de ce code.

⁵ Ord. n°2005-1527.

⁶ L'article 40 de l'ordonnance réserve toutefois l'application à Mayotte de ses articles 11, 23 à 27, 29 et 30, 32, 25 et 39. Ces restrictions sont consignées dans les articles L. 700-1 et ss du code de l'urbanisme composant le livre VII de sa première partie.

⁷ Décret n°2007-17 pris pour l'application de l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme.

⁸ « Un décret en Conseil d'Etat précisera les conditions d'application du présent décret à Mayotte ».

⁹ A l'évidence, il convient que cette carence cesse rapidement. Elle pose en effet un problème majeur pour la mise en œuvre des principes législatifs de la première partie du code. Par exemple, faute de dispositions réglementaires, le champ d'application respectif des permis de construire, d'aménager et de démolir reste inconnu. Et, compte tenu du nombre de dispositions de la première partie du code qui renvoient à un décret en Conseil d'Etat pour définir semblablement leurs conditions de mise en œuvre, une grande partie de cette première partie est certes en vigueur à Mayotte, mais s'y trouve, d'un strict point de vue juridique, non applicables. Le décret du 29 mai 2000, à l'origine de la deuxième partie du code de l'urbanisme applicable à Mayotte, et non abrogé, n'est pas d'un grand secours. Il définit en effet les modalités de mise en œuvre de principes devenus obsolètes. Ainsi, par exemple, il ignore tout de la notion de permis d'aménager etc..

A partir de ces observations, et dans la perspective d'une départementalisation porteuse d'une exigence constitutionnelle d'application du droit commun¹, il convient de chercher à mesurer la spécificité persistante du droit de l'urbanisme applicable à Mayotte en application des dérogations prévues par les articles L. 700-1 et suivants du code de l'urbanisme. L'enjeu primordial de cette problématique semble alors de déterminer si ces dérogations excèdent le champ des adaptations du droit commun permises par l'article 73 de la Constitution au nom des « caractéristiques et contraintes particulières » d'un futur DROM mahorais ? En cas de réponse négative, ces dérogations pourront régulièrement persister après la départementalisation. En cas de réponse positive, il conviendra de les réduire à une portion acceptable au regard des exigences précitées de l'article 73 de la Constitution. Sans s'y réduire complètement, cette interrogation revient alors largement à mesurer le degré d'originalité du droit de l'urbanisme mahorais par rapport au droit adapté de l'urbanisme des départements et régions d'outre-mer (DROM). On conçoit en effet difficilement que les dérogations communément admises pour la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe et La Réunion ne puissent profiter à Mayotte qui présente une situation largement analogue compte tenu, notamment, de sa situation géographique sur le globe, son caractère insulaire et de ses contraintes de développement.

D'une manière générale, et sous réserve de disposer des modalités réglementaires d'application à Mayotte des principes législatifs composant la première partie du code, il semble que la départementalisation n'impose aucune évolution majeure du droit de l'urbanisme actuellement applicable à Mayotte. Aucune des dérogations en vigueur ne paraît en effet manifestement excéder le champ des adaptations autorisées par l'article 73 de la Constitution dès lors que, d'une part, elles ne concernent pas les principes fondamentaux du droit commun de l'urbanisme, d'autre part, qu'elles sont justifiées au regard des caractéristiques de l'archipel et, pour finir, qu'elles interviennent dans le prolongement direct des adaptations admises dans les DROM. Cette conclusion vaut globalement aussi bien en matière de réglementation de l'occupation des sols (I), de délivrance des autorisations individuelles (II), que du régime de l'urbanisme opérationnel (III).

I – Les réglementations de l'occupation des sols

Les normes qui définissent les conditions d'utilisation des sols mahorais présentent une originalité certaine par rapport aux normes de droit commun visées par le code de l'urbanisme. En effet, si l'on retrouve de nombreuses normes fondamentales du droit commun, et notamment les objectifs généraux de l'article L. 110, les plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales, la règle de la constructibilité limitée de l'article L. 111-1-2, la réglementation générale d'urbanisme (RNU)², le régime des espaces boisés, ou les plans d'exposition au bruit à proximité des aérodromes³, trois types d'entorses non problématiques au regard de l'article 73 de

¹ L'article 73 de la Constitution dispose que « Dans les départements et régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit ».

² Compte tenu de la carence réglementaire précédemment soulignée, le contenu de ce RNU, et notamment son degré d'originalité par rapport à celui énoncé par les articles R. 111-1 et ss du code de l'urbanisme, n'est pas encore connu. Sur ce point, contrairement à nos observations générales précédentes, il y a peut-être matière à utiliser les dispositions énonçant le RNU de l'ancien code de l'urbanisme applicable à Mayotte énoncées par le décret précité du 29 mai 2000 fixant la deuxième partie de l'ancien code de l'urbanisme applicable à Mayotte.

³ Sans prétendre à la parfaite exhaustivité, il faut encore mentionner l'application à Mayotte des dispositions suivantes : dispositions favorisant la diversité (art. L. 127-1 et -2), dispositions favorisant la performance énergétique et les énergies renouvelables dans l'habitat (art. L. 128-1 et -2), régime des espaces naturels sensibles (art. L. 142-1 à -13), sous réserve

de la Constitution subsistent : d'une part, le régime des normes de droit commun applicables connaît certaines adaptations (A) ; d'autre part, la hiérarchie mahoraise des normes d'urbanisme comporte des normes spécifiques (B) ; enfin, certaines normes de droit commun sont exclues de cette hiérarchie (C).

A – Les normes adaptées

Ces adaptations concernent d'une part, dans une très faible mesure, le régime du plan local d'urbanisme (PLU) (1°), et d'autre part, de manière nettement plus substantielle, le régime législatif de protection du littoral (2°).

1°) le plan local de l'urbanisme (PLU)

En matière de PLU, le droit de l'urbanisme applicable à Mayotte ne connaît que deux types d'adaptations que l'on ne présentera que pour mieux souligner l'application à Mayotte de la quasi-totalité du régime de droit commun¹. Les premières concernent le régime du PLU proprement dit. Les secondes portent sur la survivance des anciens plans d'occupation des sols (POS) en lieu et place des PLU. On le mesurera sans peine, aucune de ces adaptations n'apparaît problématique.

En matière de PLU, l'article L. 710-1 du code de l'urbanisme rend applicable à Mayotte la totalité des dispositions législatives du chapitre III *Plans locaux d'urbanisme* (art. L. 123-1 à -18), sous réserve de trois aménagements formels. Tout d'abord, pour l'application de l'article L. 123-1 relatif au plafond du nombre d'aires de stationnement exigible lors de la construction de logements sociaux, la référence aux « *logements locatifs financés avec un prêt aidé par l'Etat* » est remplacée, pour tenir compte des textes particuliers applicables dans l'archipel, par une référence aux « *logements locatifs financés en application de l'ordonnance n°98-520 du 23 juin 1998 relatifs à l'action foncière, aux offices d'intervention économique dans le secteur de l'agriculture et de la pêche et de l'aide au logement dans la collectivité territoriale de Mayotte* » (art. L. 710-6-1). Ensuite, les diverses références aux « *orientations d'un schéma de cohérence territorial* » ou d'un « *schéma de secteur* »², doivent être interprétées comme renvoyant à Mayotte au plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte (PADD)³, pour tenir compte de l'inapplication du régime des SCOT dans l'archipel⁴. Pour le même motif, se voit supprimée la référence au SCOT et au schéma de secteur par le deuxième alinéa de l'article L. 121-7, relatif à la mise à disposition gratuite des services de l'Etat pour l'élaboration, la modification ou la révision des documents d'urbanisme communaux (art. L. 710-4).

d'une adaptation anecdotique prévue par l'article L. 710-14, du régime de protection et de mise en valeur des espaces agricoles et naturels périurbains (art. L. 143-1 à -6). Par ailleurs, le régime des PPRN de l'article L. 562-1 du code de l'environnement est applicable à Mayotte.

¹ D'après les informations fournies par le DDE de Mayotte, 14 des 17 communes mahoraises ont entrepris d'élaborer un tel document, mais aucune n'a encore terminé la procédure. A nouveau, il convient de souligner la difficulté de l'exercice dès lors que les modalités réglementaires de mise en œuvre des principes généraux de la partie législative du code de l'urbanisme ne sont pas définies. Il y a donc fors à parier que les autorités administratives mahoraises compétentes prennent très largement pour modèle les dispositions de droit commun applicables en la matière.

² S'agissant notamment des références opérées par les articles L. 121-3 et -10, 123-1, 124-14.

³ Articles L. 710-3, -5 à -7.

⁴ Sur l'inapplication à Mayotte du régime des SCOT, supra, le B. de cette première partie.

En matière de plans d'occupation des sols (POS), le droit de l'urbanisme applicable à Mayotte, à l'instar du droit commun, prévoit la survivance des plans d'occupations des sols approuvés avant l'entrée en vigueur des dispositions législatives instaurant le PLU¹. En l'espèce, le régime mahorais présente toutefois certaines spécificités remarquables définies, non pas par l'article L. 123-19 - inapplicable dans l'archipel² -, mais par les articles L. 710-8 et -9. En premier lieu, la caducité prochaine de ces documents est expressément actée. L'article L. 710-8 dispose en effet : « *les plans d'occupation des sols (...) demeurent applicables jusqu'au 1^{er} janvier 2011 (..)* ». Or, le droit commun de l'article L. 123-19 ne fixe aucune limite ce genre, le passage au PLU n'étant rendu obligatoire que lorsque les autorités communales désirent faire évoluer substantiellement le contenu de leur POS, au-delà des limites énoncées par l'article L. 123-19. En second lieu, les conditions de gestion de ces POS se trouvent sensiblement aménagées tant au niveau des procédures utilisables que de la répartition des compétences entre l'Etat et les communes. L'originalité des procédures tient d'une part, à l'absence de procédure de révision simplifiée analogue à celle prévue par l'article L. 123-19 b), et d'autre part, aux conditions de mise en œuvre d'une procédure dite de « modification »³. Le régime mahorais ne reprend ici que deux des trois conditions prévues par le droit commun de l'article L. 123-9 a) : l'absence « *d'atteinte à l'économie générale du POS* » et l'absence de « *graves risques de nuisances* ». Il ignore celle relative à la réduction d'un « *espace boisé classé, d'une zone agricole ou d'une zone naturelle et forestière ou d'une protection édictée en raison des risques de nuisance, de la qualité des sites, des paysages ou des milieux naturels* »⁴. Dans ces hypothèses, comme lorsque les deux conditions précitées ne sont pas satisfaites, l'évolution du POS consiste dans l'élaboration d'un PLU (art. L. 710-8, dernier alinéa). L'originalité de la répartition des compétences tient à la compétence étatique pour conduire la modification des POS en vigueur (art. L. 710-9). Le projet est en effet conjointement élaboré par « *les services de l'Etat et la commune* », en association avec la collectivité départementale. Après avis du conseil municipal, il est mis à disposition du public par le préfet. Enfin, après son adoption par le conseil municipal, il est approuvé par le préfet qui le tient à disposition du public. Aucun de ces dispositifs n'apparaît problématique dès lors, d'une part, qu'il vise à accélérer l'application du droit commun des PLU à Mayotte, et d'autre part, qu'ils tiennent compte de la carence en compétences des services communaux pour agir seul en matière d'urbanisme.

2°) le régime de protection du littoral

Le régime législatif de protection du littoral applicable à Mayotte se caractérise par une application singulièrement adaptée du droit commun, très largement inspirée par le régime particulier des départements d'outre-mer en la matière. Le principe d'application du droit commun de la protection du littoral des articles L. 146-1 à -9 composant le chapitre IV *Dispositions particulières au littoral*, énoncé par l'article 711-1, alinéa 2, se trouve en effet largement aménagé par les *Dispositions particulières au littoral de Mayotte* (art. L. 711-1 à -5),

¹ D'après les informations fournies par le DDE de Mayotte, trois communes disposent d'un POS approuvé, élaboré sous l'empire du code de l'urbanisme applicable à Mayotte en vigueur avant le 1^{er} janvier 2006 : Mamoudzou, Dzaoudzi-Labattoir et Pamandzi. Comme pour les POS de droit commun survivants à la réforme SRU, ces documents ont les mêmes effets que les PLU et sont soumis au régime juridique des PLU défini par les articles L. 123-1-1 à L. 123-5 et L. 123-14 à L. 123-14 (art. L. 710-9, 2^e alinéa). Il s'agit donc, selon l'expression consacrée, de « POS/PLU ».

² Cette inapplication résulte d'une interprétation a contrario de l'article L. 710-1 qui, en matière de PLU, ne rend applicable à Mayotte que les articles L. 123-1 à -18.

³ En revanche, le régime mahorais et le régime de droit commun connaissent la même possibilité de faire évoluer le régime d'un POS, sans mise en forme de PLU, pour assurer sa compatibilité avec une déclaration d'utilité publique (art. L. 710-8, alinéa 3, 2^e phrase).

⁴ Condition énoncée par l'article L. 123-13 b) auquel renvoie l'article L. 123-19, alinéa a).

faisant largement écho aux dispositions particulières au littoral dans les départements d'outre-mer (art. L. 156-1 à -4). Ces adaptations sont de deux ordres. Tout d'abord, certaines dispositions du droit commun restent inapplicables à Mayotte. Ensuite et surtout, certaines dispositions de droit commun déclarées applicables se voient très largement réécrites pour leur mise en œuvre à Mayotte.

Les dispositions inapplicables sont au nombre de deux. La première concerne l'article L. 146-1 relatif au champ d'application territorial du dispositif de protection du littoral. Sur cette question délicate, toute difficulté se trouve écartée à Mayotte dans la mesure où il est disposé par l'article L. 711-1, 1^{er} alinéa, que les dispositions du chapitre 2 *Dispositions particulière au littoral de Mayotte* s'appliquent « dans l'ensemble des communes de Mayotte ». En second lieu, l'application de l'article L. 146-9 relatif aux plans d'eau des communes incluses dans le champ d'application de la loi Montagne se trouve logiquement écarté à Mayotte dans la mesure où cette même loi n'est pas applicable dans l'archipel¹.

Surtout, il convient de remarquer que l'article L. 146-4, disposition centrale du régime de droit commun de protection du littoral, se trouve presque complètement réécrit pour son application à Mayotte, le législateur s'inspirant ici manifestement du régime des départements d'outre-mer des articles L. 156-1 et suivants². Le régime mahorais de protection du littoral reprend en effet à son compte non seulement la trilogie des espaces domiens, mais encore la même bienveillance à l'égard des facultés d'urbanisation à l'intérieur de ces espaces. En matière d'espaces, à côté des règles applicables sur l'ensemble de la commune et celles relatives aux espaces proches du rivage, le régime applicable à Mayotte prévoit que la bande littorale n'est pas la bande des 100 mètres à partir de la limite haute du rivage de l'article L. 146-4 III, mais « une bande littorale comprise entre le rivage de la mer et la limite supérieure de la réserve domaniale dite « des cinquante pas géométriques » définie à l'article L. 5331-4 du code général de la propriété des personnes publiques » (art. L. 711-3 III), rappelant les dispositions de l'article L. 156-2. En matière de régime applicable à ces espaces, la rigueur du droit commun est écartée au profit d'une réglementation plus favorable à l'urbanisation, parfois même dans des modalités plus avantageuses que celles prévues dans les départements d'outre-mer.

Au titre de la réglementation applicable sur l'ensemble de la commune, le principe dit de l'extension en continuité prévu par l'article L. 146-4 I, outre les dérogations prévues par cette disposition, peut être écarté à Mayotte, dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du plan d'aménagement et de développement durable (PADD), pour « un petit nombre d'opérations touristiques ou hôtelières d'importance limitée prévues par ce plan ». La mise en œuvre de cette dérogation est entourée de multiples garanties : le respect des articles L. 146-2 et L. 146-6 du code ; le respect des objectifs de protection du patrimoine naturel, de la faune et de la flore, du paysage et des sites ; la compétence étatique pour délivrer les autorisations nécessaires³ ; l'impossibilité de fonder sur ces constructions une extension ultérieure de l'urbanisation (art. L. 711-3 IV). Cette dérogation, particulièrement encadrée, est remarquable en ce qu'elle est inconnue aussi bien du droit commun que du régime spécifique des DOM.

Au titre du régime des espaces proches du rivage de l'article L. 146-4 II, l'article L. 711-3 II s'inspire largement de l'article L. 156-2 sans atteindre toutefois l'identité de régime. Pour les

¹ Sur ce point, infra le C. de cette partie.

² Sur le régime particulier des DOM en matière de protection du littoral, J-Cl. Douence, *La loi littoral et les départements d'outre-mer*, in *La mer outre-mer*, L'Harmattan 2001, p. 139-159, F. Priet, *Le nouveau régime de la zone des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer*, RFDA 1997, p. 1166.

³ Les permis nécessaires à la réalisation de ces travaux sont alors délivrés par l'Etat, et non par le maire au nom de la commune, même s'il existe un document communal d'urbanisme entraînant normalement la compétence du maire au nom de la commune, infra la deuxième partie de cet article sur le régime des autorisations individuelles.

DOM, cette dernière disposition autorise l'urbanisation sans restriction particulière dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse, ainsi que les opérations d'aménagement à la condition que ces dernières soient prévues par le chapitre valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) du schéma d'aménagement régional (SAR) ou, en l'absence de SAR, qu'elles soient autorisées au niveau ministériel. A Mayotte, l'urbanisation et l'aménagement font l'objet de la même condition : être autorisé par le document « régional », le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte (PADD). A défaut d'un tel plan en vigueur, ces opérations doivent être autorisées, après délibération motivée du conseil municipal, par une autorité administrative à définir en décret en Conseil d'Etat non encore intervenu.

Le régime de la bande littorale se trouve, à quelques tournures et références textuelles près, identique à celui applicable dans les départements d'outre-mer. Les dispositions des articles L. 711-3, alinéas 3, 4 et 5 reprennent les régimes prévus par les articles L. 156-2, alinéas 6, 7 et 8. On notera seulement que l'article 711-3, alinéa 4, fait référence à l'interdiction des constructions et aménagement quand leur implantation porte atteinte aux milieux particuliers que constituent les plages de sables, les mangroves, les lagons et les récifs coralliens, alors que l'article L. 158, alinéa 8 se borne à viser les « *atteintes au caractère paysager des mornes* ». De la même manière, les dispositions de l'article L. 711-5, alinéas 1, 2 et 3, sont quasiment identiques à celles de l'article L. 156-3 I, II et III.

B – Les normes spécifiques

La hiérarchie mahoraise des normes d'urbanisme compte deux types de normes inconnues du droit commun *stricto sensu* : d'une part, le plan « départemental » d'aménagement et de développement durable de Mayotte (PADD) (1°), et d'autre part, le schéma d'aménagement communal (SAC) (2°).

1°) Le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte (PADD)

Le fondement législatif du plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte (PADD) ne se trouve pas dans les dispositions particulières à Mayotte du livre VII du code de l'urbanisme, mais dans l'article LO 6161-42 du code général des collectivités territoriales¹. Le livre VII du code de l'urbanisme contient toutefois de nombreuses références au PADD, notamment pour préciser son articulation avec les autres normes d'urbanisme applicables à Mayotte². Le régime de ce document s'apparente très largement à celui du schéma d'aménagement régional des régions d'outre-mer (SAR), défini par les articles L. 44337 à -11 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ces deux documents présentent une analogie remarquable quant à leur objet, leur contenu, leurs auteurs, leur place dans la hiérarchie des normes, et leurs procédures de gestion.

¹ Cet article résulte de la LO précitée du 21 février 2007. Le régime du PADD est toutefois une création de la loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, qui l'introduit dans le CGCT sous la forme des articles L. 3551-31 et suivants. La création du régime du PADD abroge le régime antérieur du schéma régional d'aménagement et de développement (SRADT) qui avait donné lieu à un document approuvé en 1998.

² Voir notamment, les articles L. 710-2 et l'ensemble des dispositions précitées qui substituent une référence au PADD à chaque fois que le droit commun vise les SCOT.

S'agissant de l'objet, les deux documents présentent la même dualité, au-delà des différences ponctuelles de rédaction¹. D'une part, ils définissent les orientations générales en matière d'usage des sols, de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire. D'autre part, ils précisent les conditions d'application du régime législatif de protection du littoral et vont jusqu'à se substituer à ce régime vis-à-vis des autres documents d'urbanisme territoriaux². Cette communauté d'objet conduit logiquement à une communauté de contenu, même si celui du PADD ne fait pas l'objet de dispositions réglementaires aussi précises que celles relatives au SAR³. En particulier, le législateur prescrit, pour les deux documents, l'existence d'un chapitre particulier valant schéma de mise en valeur de mer⁴. A cela, il faut ajouter que les deux documents présentent un même caractère semi-décentralisé. Elaboré sous la conduite du président du conseil général de la collectivité « départementale » de Mayotte, et ensuite adopté par le conseil général de la même collectivité, le PADD de Mayotte doit encore faire l'objet d'une approbation par le Premier ministre au moyen d'un décret en Conseil d'Etat⁵, à l'instar du projet de SAR élaboré par la collectivité régionale ultra-marine⁶. Enfin, les deux documents occupent une place analogue dans la hiérarchie des normes d'urbanisme. Tout d'abord, ils doivent respecter les mêmes normes : les diverses législations de protection applicables (littoral, bruit etc.), les servitudes d'utilité publique et les dispositions nécessaires à la mise en œuvre des opérations d'intérêt national et les législations en matière de protection des sites et des paysages, ou des monuments classés ou inscrits⁷. Ensuite, ils disposent d'une autorité analogue à l'égard des documents locaux, notamment sous la forme d'une obligation de compatibilité des documents communaux. L'autorité du PADD est toutefois supérieure à celle du SAR dans la mesure où, en l'absence de SCOT à Mayotte, le PADD est toujours opposable aux documents communaux ainsi qu'aux décisions d'urbanisme commercial et à certaines décisions d'aménagement⁸. Il convient d'ailleurs ici de rappeler que les diverses références au SCOT dans les dispositions de droit commun applicable à Mayotte doivent être interprétées comme faisant référence au PADD de Mayotte⁹. En matière de gestion, le régime du PADD

¹ On remarquera que le contenu du PADD de Mayotte est défini par l'article L0 6161-42 CGCT de manière moins laconique que le contenu du SAR ne l'est par l'article L. 4433-7, alinéa 1^{er}, du même code.

² Pour le SAR, cette situation résulte de l'assimilation de ce document à une DTA au sens de l'article L. 111-1-1, alinéa 4, prescrite par l'article L. 4433-8, dernier alinéa, CGCT. Pour le PADD de Mayotte, la chose ressort de l'article L. 711-1, 3^e alinéa, du code de l'urbanisme aux termes duquel « *Les dispositions du PADD de Mayotte précisant les modalités d'application du présent chapitre (« Dispositions particulières au littoral de Mayotte ») ou, en l'absence de ce plan, les dispositions du présent chapitre sont applicables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions (...)* ». Ainsi, le régime législatif de protection du littoral de Mayotte n'est opposable qu'en l'absence de PADD.

³ Le contenu du SAR est précisé par les articles R. 4433-1 et suivants CGCT. Le contenu du PADD ne fait, semble-t-il, l'objet d'aucune disposition réglementaire.

⁴ Pour le SAR, ce chapitre est prévu par l'art. R. 4433-1 CGCT, à côté d'un rapport et des documents graphiques. Pour le PADD de Mayotte, l'article L0 6161-46, I, alinéa 4, dispose que le PADD « vaut SMVM », et que ces dispositions sont présentés dans un chapitre particulier joint au plan.

⁵ La procédure d'élaboration du PADD de Mayotte n'est pas encore parvenue à terme. Un projet a été approuvé par le Conseil général en décembre 2004. Il reste en attente d'approbation par le Premier ministre suite à des carences soulevées par le Conseil d'Etat. Cette approbation est toutefois annoncée comme devant intervenir très prochainement, au cours de l'année 2009.

⁶ Ces procédures sont respectivement prévues par les articles L0 6161-42, III, et L. 4433-9 CGCT. Par ailleurs, ces deux dispositions prévoient le même type de consultation sur le projet territorial, ainsi que la même mise à disposition du public.

⁷ Articles L0 6161-42 II (PADD) et article L. 4433-8 CGCT (SAR).

⁸ L'autorité du PADD est précisée par l'article L0 6161-42 II, dernier alinéa, CGCT en ces termes « *Les POS, PLU, les schémas d'aménagement de village ou de commune, les cartes communales, les PLH, PLU, les schémas de développement commercial, les opérations foncières et les opérations d'aménagement définies par décret en Conseil d'Etat ainsi que les autorisations prévues par la législation relative à l'urbanisme commercial à Mayotte doivent être compatibles avec le PADD de Mayotte* ».

⁹ En ce sens, les articles. L. 710-3, -5, -6, -7, -11, -12, -13, -15 du code de l'urbanisme.

reprend les deux dispositifs prévus pour le SAR. En premier lieu, le conseil général doit procéder aux modifications demandées par le représentant de l'Etat pour assurer la conformité du PADD aux normes qui lui sont supérieures, dans les six mois de sa demande, sous peine d'une modification par décret en Conseil d'Etat¹. En second lieu, comme le SAR, le PADD doit, à peine de caducité, faire l'objet d'une évaluation périodique, tous les 10 ans, pour déterminer s'il y a lieu ou pas de le maintenir en l'état ou de le réviser².

2°) Les schémas d'aménagement communaux

Dans l'attente de l'entrée en vigueur du PADD et des quatorze PLU en cours d'élaboration, et sous réserve des trois POS encore en vigueur, les documents d'urbanisme locaux applicables à Mayotte se réduisent aujourd'hui aux schémas d'aménagement communaux (SAC), élaborés sous l'empire du code de l'urbanisme applicable à Mayotte en vigueur avant le 1^{er} janvier 2006 et dont l'article L. 111-1, dernier alinéa, prévoit que le représentant du Gouvernement peut préciser les modalités d'application de la réglementation générale d'urbanisme applicable à Mayotte – véritable RNU local largement inspiré du droit commun - par des schémas d'aménagement de village ou de commune après avis des conseils municipaux des communes concernées. Il s'agit donc ici d'une version mahoraise des anciennes modalités particulières d'application du RNU (MARNU), aujourd'hui disparues du droit commun au profit des nouvelles cartes communales des articles L. 124-1 et suivants du code de l'urbanisme. Ces documents ont vocation à disparaître très prochainement du paysage normatif mahorais. L'article 710-10 du code de l'urbanisme n'autorise en effet leur survivance que jusqu'au 1^{er} janvier 2011, et, implicitement mais nécessairement, sous réserve de l'entrée en vigueur d'un PLU ou d'une carte communale avant cette date. Contrairement au PADD de Mayotte, les SAC ne représentent donc qu'une spécificité temporaire du droit de l'urbanisme applicable à Mayotte.

C – Les normes exclues

De multiples normes d'urbanisme de droit commun opposables lors de l'élaboration des documents de planification ou de la délivrance des autorisations individuelles voient leur application expressément écartée à Mayotte. Il convient toutefois de hiérarchiser singulièrement la portée respective de ces exclusions. La plus remarquable d'entre elles concerne le régime du schéma de cohérence territoriale (SCOT) (1°). On envisagera ensuite, pêle-mêle, les autres exclusions (2°).

1°) Le schéma de cohérence territorial (SCOT)

L'inapplication à Mayotte du régime des SCOT résulte implicitement mais nécessairement d'une interprétation *a contrario* de l'article L. 710-1 du code de l'urbanisme qui

¹ Article L0 6161-42 IV CGCT qui reprend à l'identique les dispositions de l'article L. 4433-10 CGCT. Les deux dispositions prévoient par ailleurs, qu'en cas d'urgence, la modification intervient sans délai par décret en Conseil des ministres.

² L'article L0 6161-46, I, dernier alinéa, CGCT s'inspire ici à l'évidence des dispositions de l'article L. 4433-7, alinéas 3 et 4 du même code.

ne déclare pas applicables à Mayotte les articles L. 122-1 à -15 constitutifs du chapitre II *Schémas de cohérence territoriale* du titre II *Prévisions et règles d'urbanisme* de la première partie du même code. Il s'agit là certainement de la plus grande spécificité du droit de l'urbanisme applicable à Mayotte dans la mesure où non seulement elle déroge à un élément majeur du droit commun de l'urbanisme, mais encore elle reste inconnue du régime particulier des départements d'outre-mer. Elle ne paraît toutefois nullement problématique. En effet, elle apparaît logique au regard de la situation particulière de Mayotte qui tient d'une part au caractère embryonnaire de l'intercommunalité et, d'autre part et surtout, à l'exiguïté du territoire de l'archipel mahorais et de son nombre modeste d'habitants. Ce premier motif, tiré de la faiblesse des structures intercommunales, ne saurait justifier à lui-seul l'absence de SCOT. Il se borne en effet à mettre en évidence un état de fait en soi largement soluble à court terme. C'est plutôt le second motif, tiré de l'exiguïté du territoire mahorais et de la faible population concernée qui paraît déterminant. La superficie totale de l'archipel se limite à 374 km² (Grande-Terre, d'une superficie de 363 km² et Petite-Terre, d'une superficie de 11 km²). Par ailleurs, au recensement de juillet 2007, l'archipel comptait 186 452 habitants, dont plus de 53 000 autour du chef de lieu de l'île Mamoudzou¹. Par conséquent les territoires intercommunaux, compte tenu de leur faible taille géographique et démographique, ne constituent pas un échelon pertinent de planification. Il semble donc logique et de bonne administration de ne pas surcharger inutilement la charge de travail des élus locaux en prévoyant trois niveaux de planification d'urbanisme (départemental, intercommunal et communal) et de regarder le PADD comme unique instrument de la cohérence des politiques communales d'urbanisme dans l'archipel.

2°) Divers

On observera ici brièvement l'inapplication logique à Mayotte de cinq dispositifs prévus par le code de l'urbanisme.

En premier lieu, l'article 710-1 du code de l'urbanisme écarte l'application du régime des directives territoriales d'aménagement (DTA) énoncé par l'article L 111-1-1 du même code. On le comprend aisément dès lors que l'existence de DTA à Mayotte ferait manifestement doublon avec le PADD de Mayotte. A l'instar du PADD, ces directives ont en effet pour objet de « *fixer, sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires (...) les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages* », ainsi que de « *préciser (...) les modalités d'application des dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral (...)* ». Or, de part sa compétence d'approbation du PADD, l'Etat dispose d'un moyen efficace d'introduire dans le PADD les éléments qui pourraient figurer dans une DTA.

En deuxième lieu, le même article L. 710-1 écarte l'application des dispositions relatives aux zones de montagnes des articles L. 145-1 à -13. On l'admet à nouveau sans difficulté dès lors que ce dispositif est classiquement inapplicable dans les départements d'outre-mer², et qu'il vise une réalité montagnaise tout autre que celle des tropiques.

¹ Informations disponibles sur le site du ministère de l'outre-mer (www.outre-mer.gouv.fr)

² E. Naïm-Gesberg et F. Sauvageot, *Collectivités d'outre-mer et environnement*, Juris-classeur Environnement, fasc. n°4750, n°30.

En troisième lieu, si l'article L. 713-1, qui compose à lui seul le chapitre IV *Dispositions particulières aux sanctions et servitudes à Mayotte*, prévoit l'application *in extenso* des articles L. 160-1 à L. 160-5, il rend *a contrario* inapplicables les articles L. 160-6, 6-1, -7 et -8, relatifs à la servitude de passage sur les propriétés privées riveraines du domaine public maritime. Cette solution ne participe toutefois nullement d'une volonté de nier l'existence de cette servitude sur le littoral mahorais. Elle semble plutôt correspondre à un souci d'en laisser la définition au PADD de Mayotte. La préservation de la « libre circulation le long du rivage » apparaît en effet expressément au sein des exigences énoncées par les dispositions du chapitre II *Dispositions particulières au littoral de Mayotte* dont le PADD est habilité à définir les conditions de mise en œuvre au titre de l'article L. 711-1. Ainsi, tout d'abord, l'article L. 711-3 III, alinéa 1^{er}, qui autorise certaines constructions liées à l'usage de la mer dans les espaces urbanisés de la bande littoral, dispose que « ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage ». De la même manière, l'article L. 711-5, qui autorise certaines constructions de la zone dite des « 50 pas géométriques » situés dans les parties actuellement urbanisés de la commune, prévoient que « ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage ». Ce n'est donc pas le principe de la servitude qui se trouve remis en cause, mais seulement son régime prévu par le droit commun.

En quatrième lieu, il résulte de l'article L. 710-1 que les articles L. 112-1 à -6, relatifs au versement pour dépassement du plafond légal de densité, ne sont pas applicables à Mayotte. La chose n'a rien de surprenant dès lors que ces dispositions ne sont déjà plus véritablement applicables dans les communes régies par le droit commun. On sait en effet que la loi SRU a supprimé la possibilité pour les communes d'instaurer un plafond légal de densité, se bornant à tolérer le maintien des plafonds instaurés antérieurement au 31 décembre 1999¹.

En cinquième et dernier lieu, pour n'en prévoir nulle part l'application à Mayotte, les *Dispositions particulières à Mayotte* du livre VII écartent l'application dans l'archipel des dispositions du titre V *Implantation des services, établissements et entreprises* (article L. 510-1 à L. 550-2). Comme précédemment, cet état de chose n'a rien de surprenant dès lors que l'essentiel de ces dispositions concerne la région parisienne et qu'elles mettent en œuvre des outils administratifs et financiers d'aménagement du territoire largement inadaptés à la réalité économique mahoraise. On notera toutefois que le législateur a pris soin d'introduire un titre V *Implantation des services, établissements et entreprises* au sein du Livre VII *Dispositions applicables à Mayotte*, mais que celui-ci reste dépourvu de toute disposition.

II – Le régime des autorisations individuelles

En cette matière peut-être plus qu'en toute d'autre, l'absence de dispositions réglementaires d'application pour Mayotte des principes législatifs énoncés par la première partie du code de l'urbanisme s'avère problématique pour se prononcer sur le degré de particularisme du régime mahorais par rapport au droit commun. Il est en effet patent que les principes issus de l'ordonnance du 8 décembre 2005 restent particulièrement nébuleux et obscurs sans le secours des modalités d'application énoncées par le décret du 5 janvier 2007, et codifiées dans la deuxième partie du code de l'urbanisme. Ainsi, dans cette matière, le corps du droit de l'urbanisme mahorais ne dispose-t-il que d'un squelette particulièrement décharné. Réduite à ce

¹ H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Précis, 6^e éd., 2008, p. 555, n°508 et suivants.

squelette, l'analyse ne révèle aucune incompatibilité foncière entre le régime applicable à Mayotte et l'effectivité de l'application du droit commun. En effet, la quasi-totalité des dispositions de droit commun est intégralement applicable, à l'instar des dispositions relatives au certificat d'urbanisme (art. L. 410-1), au champ d'application des autorisations individuelles (art. L. 421-1 à -8), au dépôt et instruction des demandes de permis et des déclarations (art. L. 423-1), mais également des dispositions propres aux constructions (art. L. 431-1 à L. 434-1), aux aménagements (art. L. 441-1 à L. 445-1), aux démolitions (art. L. 451-1 à L. 452-1), ou du régime de la conformité des travaux (art. L. 461-1 à L. 463-1)¹. Par ailleurs, les quelques dérogations retenues par le livre VII paraissent assimilables à de simples aménagements des principes de droit commun, tant en ce qu'elles concernent les conditions générales de délivrance des autorisations (A), l'application partielle des dispositions relatives aux opérations soumises à un régime d'autorisation prévu par une autre législation (B), ou de l'adaptation du régime des sanctions pénales (C).

A – L'aménagement des conditions générales de délivrance des autorisations

Les conditions générales de délivrance des autorisations font l'objet de deux types d'aménagement. En premier lieu, la répartition des compétences entre les communes et l'Etat se trouve légèrement adaptée (1°). En second lieu, les motifs de refus obligatoire de délivrance des permis de construire se trouvent assouplis (2°).

1°) L'aménagement de la répartition des compétences entre les communes et l'Etat

Le régime applicable à Mayotte en matière de délivrance des autorisations individuelles et de réaction aux déclarations préalables ne s'écarte du droit commun que sur deux points relativement mineurs, respectivement relatifs à la compétence pour statuer et à la compétence pour instruire.

En matière décisionnelle, l'article 740-2 prévoit deux adaptations du dispositif de l'article L. 422-1. En premier lieu, la compétence du maire pour décider au nom de la commune n'est pas seulement subordonnée à l'existence d'un document communal d'urbanisme (POS, PLU ou carte prévoyant cette compétence). Il faut encore que la commune dispose d'un cadastre établi sur la totalité de son territoire. Cette condition supplémentaire paraît *a priori* surprenante. On imagine en effet mal pourquoi l'absence de cadastre justifie la compétence étatique plutôt que la compétence territoriale dès lors qu'elle pose la même difficulté d'identification de la localisation du terrain d'assiette des constructions. Toutefois, en pratique, elle n'est pas véritablement problématique dès lors que le territoire mahorais est largement couvert par le cadastre. En second lieu, un chef de compétence étatique prévu par l'article L. 422-2 disparaît au profit d'une hypothèse spécifique à Mayotte. Ainsi, pour son application à Mayotte, le d) de l'article L. 422-2 ne vise plus les opérations prises sur le fondement de l'article L. 302-9-1 du code de la construction, relatif à la construction de logements sociaux mise en œuvre sous l'autorité du

¹ L'application à Mayotte de ces dispositions résulte de l'article 740-1 du code de l'urbanisme qui inaugure le titre IV *Règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'occupations des sols* du livre VII *Dispositions applicables à Mayotte*. En vertu de cet article, sont encore applicables, les dispositions relatives aux « cours communes » (art. L. 471-1 à -3). La même disposition rend en revanche inapplicables les dispositions relatives aux remontées mécaniques (art. L. 472-1 à 5) et aux aménagements du domaine skiable (art. L. 473-1 à -3), sans que cela mérite de commentaire autre que le bon sens, la neige se faisant plutôt rare à Mayotte...

préfet en cas de carence des communes eu égard aux objectifs de mixité sociale, mais les « *les constructions, installations ou travaux nécessaires à la réalisation des opérations touristiques ou hôtelières prévues par le IV de l'article L. 711-3* ». A nouveau, cet aménagement semble des plus logiques dès lors, d'une part, que la mixité sociale n'est pas une politique pertinente à Mayotte, et d'autre part, qu'il paraît prudent de confier à l'Etat la délivrance des autorisations de travaux sur une partie aussi sensible et vulnérable du territoire mahorais que la zone littorale lorsque les travaux peuvent intervenir en dehors des espaces déjà urbanisés¹.

En matière d'instruction des demandes de permis et des déclarations préalables, les dispositions particulières à Mayotte prévoient un régime de mise à disposition gratuite des services de l'Etat plus favorable que celui proposé par l'article L. 422-8 dans le cadre du droit commun. Cette disposition limite en effet le bénéfice de cette mise à disposition gratuite aux communes de moins de 10 000 habitants ou aux EPCI qui groupent des communes d'une population totale inférieure à 20 000 habitants. L'article 740-3-1 prévoit qu'à Mayotte une telle mise à disposition sans limitation de taille démographique de la commune ou de l'EPCI.

2°) L'aménagement des motifs de refus obligatoire des permis de construire

Ces aménagements participent tantôt d'une volonté de faciliter la délivrance, et tantôt d'une volonté inverse d'en restreindre cette délivrance. En effet, d'une part, les hypothèses de refus obligatoires des permis de construire sont assouplies, tandis que, d'autre part, les limites posées par le droit commun pour fonder un refus d'autorisation sur l'irrégularité de la construction initiale projet de travaux sont levées.

Sur le premier point, l'article L. 740-5 assouplit les hypothèses de refus obligatoire de permis de construire prévus par l'article L. 421-6 CU. Dans le cadre du droit commun applicables à toutes les autorisations individuelles, cet article impose le refus de permis en cas de non-conformité avec les règles législatives ou 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, ainsi qu'en cas de contrariété avec une déclaration d'utilité publique (DUP). Intervenant pour la seule délivrance des permis de construire, l'article L. 740-5, alinéa 1^{er}, n'impose le refus qu'en cas de non-conformité avec les exigences relatives à l'implantation des constructions, leur destination, leur nature, leur architecture, leurs dimensions et l'aménagement de leurs abords. Exit donc la contrariété avec les exigences en matière d'utilisation des sols, d'assainissement des constructions et de contrariété avec une DUP de la liste des motifs de refus obligatoire de délivrance du permis. En outre, pour les établissements recevant du public (ERP), le second alinéa de l'article L. 740-5, dispense les travaux d'être conformes avec les dispositions du code de la construction et de l'habitat applicables en vertu du droit commun, pour ne soumettre ces travaux qu'au respect des règles de sécurité définies par arrêté du représentant de l'Etat. Ces deux mesures semblent participer de la prise en compte de l'ampleur remarquable de la pratique mahoraise des constructions édifiées sans permis et en violation des diverses réglementations de l'utilisation des sols. On peut y voir une volonté pragmatique de faire progresser le respect du droit de l'urbanisme, consciente que l'opposabilité de la totalité des éléments de réglementation conduira certainement à des refus massifs et donc à favoriser la pratique des constructions sans permis. Il est alors décidé de desserrer l'étau réglementaire sur certains points, pour se concentrer sur l'effectivité d'autres de ses composantes.

¹ Sur ce régime dérogatoire à l'exigence d'urbanisation en continuité de l'article L. 164 I, supra les développements de la première partie de cet article sur le régime mahorais de protection du littoral.

Sur le second point, aucune des dispositions particulières à Mayotte ne prévoit l'application dans l'archipel des dispositions de l'article L. 111-12 relatif à l'impossibilité de fonder un refus de permis sur l'irrégularité de la construction initiale lorsque celle-ci est achevée depuis plus de 10 ans¹. Par conséquent, le motif tiré de l'irrégularité de la construction initiale reste pleinement opposable en tout état de cause, quelle que soit la durée écoulée depuis son achèvement, et alors même qu'aucune des exceptions au principe ménagées par l'article L. 111-12 n'est applicable. L'inapplication de l'article L. 111-12 rend en effet pleinement applicable la jurisprudence administrative classique que cette disposition entendait écarter, et selon laquelle une demande de permis doit obligatoirement porter sur la régularisation de l'ensemble des éléments de constructions indissociables du projet faisant l'objet de cette demande et doit par conséquent être refusée si les constructions achevées sont insusceptibles de régularisation au regard du droit applicable au moment où l'autorité administrative statue sur cette demande². Le retour à cette solution rigoureuse s'explique certainement par l'importance remarquable précitée du nombre des constructions irrégulières à Mayotte. L'application du dispositif de l'article L. 111-12 aurait alors été contreproductif dans l'entreprise d'acclimatation du droit de l'urbanisme à Mayotte en validant la pratique des constructions irrégulières.

B – L'application partielle des dispositions relatives aux opérations soumises à un régime d'autorisation prévu par une autre législation

Les auteurs de l'ordonnance du 8 décembre 2005 ont cherché à clarifier l'articulation des diverses interventions administratives nécessaires dans l'hypothèse où une opération soumise à un contrôle au titre du droit de l'urbanisme se trouve par ailleurs assujettie au respect d'une autre législation dite indépendante. Pour ce faire, ils ont introduit dans le code un chapitre V *Opérations soumises à un régime d'autorisation prévu par une autre législation* composé des articles L. 425-1 à -12. Ce chapitre se subdivise lui-même en 4 sections dont seulement certaines dispositions sont applicables à Mayotte. Cette réserve ne vise pas les première et troisième sections, respectivement relative aux *Opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur la déclaration préalable tient lieu de l'autorisation prévue par une autre législation* (art. L. 425-1 à -3) et aux *Opérations pour lesquelles l'autorisation prévue par une autre législation dispense de permis ou de déclaration préalable* (art. L. 425-5). Leur application résulte en effet clairement des dispositions de l'article L. 740-1. En revanche, la même disposition écarte l'application de la section 2 *Opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur déclaration préalable est subordonnée à un accord prévu par une autre législation* de manière intégrale (1°) et l'application de la section 4 *Opérations pour lesquelles la délivrance d'un permis ou la réalisation des travaux est différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation* de manière partielle (2°).

¹ Sur ce dispositif, G. Liet-Vaux, *Permis de construire-demande*, Juris-classeur Construction-urbanisme, fasc., n°110 à 115.

² *Ibid.*, n°114.

1°) L'inapplication intégrale des dispositions relatives aux opérations pour lesquelles le permis ou la décision prise sur déclaration préalable est subordonnée à un accord prévu par une autre législation

Les dispositions intéressées ne se composent que de l'article L. 425-4 du code de l'urbanisme. Celui-ci concerne l'hypothèse dans laquelle le projet porte sur un immeuble inscrit au titre des monuments historiques ou sur un immeuble adossé à un immeuble classé monument historique. Il prévoit alors que le permis ou la décision prise suite à la déclaration préalable de travaux doit faire l'objet d'un accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques – en clair, l'architecte des bâtiments de France (ABF) –, en application des articles L. 621-27 ou L. 621-30 du code du patrimoine. L'inapplication de cette disposition à Mayotte ne participe aucunement de la prise en compte de la propre inapplication du régime des monuments historiques à Mayotte. Tout au contraire, les articles L. 621-1 à-33 du code du patrimoine se trouvent pleinement applicables à Mayotte en vertu de l'article L. 730-1 du même code. Cette inapplication participe donc d'une volonté de simplifier le régime des décisions individuelles d'urbanisme relative aux monuments « seulement » inscrit ou adossé à un monument classé en les dispensant de l'accord préalable de l'ABF¹. On notera, en revanche, la pleine application à Mayotte de l'article L. 425-5 qui prévoit que, lorsque le projet porte sur un immeuble classé au titre des monuments historiques, l'autorisation donnée par l'ABF au titre de l'article L. 621-9 du code du patrimoine dispense de l'obtention d'un permis ou de la présentation d'une déclaration préalable lorsque l'autorité *a priori* compétente pour statuer sur de telles décisions d'urbanisme a donné son accord.

2°) L'application partielle des dispositions relatives aux opérations pour lesquelles la délivrance d'un permis ou la réalisation des travaux est différée dans l'attente de formalités prévues par une autre législation

Si elle doit être mentionnée, l'inapplication des dispositions de cette section IV doit être largement relativisée.

Tout d'abord, quatre des sept articles qui la compose sont pleinement applicables à Mayotte. Il s'agit des articles L. 425-7 à -10².

Ensuite, l'inapplication de son article liminaire L. 425-6, qui interdit à l'autorité compétente en matière d'urbanisme de statuer tant que l'administré n'a pas obtenu l'autorisation de défrichement prévue par l'article L. 311-1 du code forestier, se trouve contrebalancée par l'article 740-4 qui énonce la même obligation mais sans référence au code forestier. Cet article dispose en effet que : « *Lorsque la réalisation du projet nécessite une autorisation de défrichement, celle-ci doit être obtenue préalablement à la délivrance du permis de construire ou d'aménager* ». Ainsi, l'inapplication de l'article L. 425-6 ne s'explique-t-elle que par la prise en compte de l'existence d'un code forestier spécifique à Mayotte et donc à l'opportunité de ne pas

¹ A moins qu'elle ne participe du constat de l'absence de monuments inscrits, chose que nous n'avons pas pu contrôler à l'occasion de la rédaction de cet article.

² Le -7 interdit de délivrer un permis concernant un projet soumis à autorisation d'exploitation commerciale avant que cette autorisation ne soit définitive (expiration du délai de recours devant la commission nationale ou, en cas de recours, avant la décision de cette commission). Le -8° interdit de délivrer un permis concernant un cinéma avant que la décision d'autorisation ne soit définitive. Le -9° interdit de délivrer un permis concernant un changement d'usage de locaux destinés à l'habitation avant que la décision d'autorisation prévu par l'article L. 631-7 CCH ne soit définitive. Le -10° interdit d'exécuter des travaux sur une installation classée soumis à autorisation prévue par l'article L. 512-2 du code de l'environnement, avant la clôture de l'enquête publique.

appliquer une disposition qui fait référence au code forestier de droit commun. L'intéressé n'est nullement dispensé d'obtenir l'autorisation de défrichement au préalable de l'obtention d'un permis de construire. C'est seulement que cette autorisation de défrichement est celle prévue par le code forestier spécifique à Mayotte et non celle prévue par le code forestier de droit commun.

Enfin, l'inapplication des articles L. 425-11 et -12 n'est nullement problématique. Le premier de ces articles concerne la réalisation d'opérations d'archéologie préventive et interdit de reprendre les travaux avant l'achèvement de ces opérations lorsque celles-ci ont été prescrites. Son inapplication ne s'explique pas par la propre inapplication à Mayotte du régime de l'archéologie préventive prévu par le code du patrimoine. L'article 730-1 de ce code rend en effet pleinement applicable à Mayotte la totalité de ce régime (art. L. 521-1 à L. 523-14). L'inapplication de l'article L. 425-11 paraît alors participer d'un constat implicite de la faiblesse, voire de l'inexistence, du patrimoine archéologique mahorais. Le second article prévoit une enquête publique lorsque le projet porte sur une installation nucléaire. Or, d'une part, il semble peu probable que Mayotte abrite un jour des installations nucléaires mais, d'autre part, l'article L. 700-2 du code de l'urbanisme prévoit que « *lorsque les dispositions du présent code prévoient une enquête publique, cette procédure est remplacée par la mise à disposition du public selon des modalités définies par arrêté du représentant de l'Etat à Mayotte* ».

C – L'adaptation du régime des sanctions pénales

Le livre VII *Dispositions particulières à Mayotte* ne contient aucune subdivision particulière aux sanctions pénales, sur le modèle du titre VIII du livre IV qui définit le droit commun de la matière dans une subdivision spécifique de la première partie du code de l'urbanisme. S'agissant du régime applicable à Mayotte, le régime des sanctions pénales est réglé par l'article 740-6 qui représente l'ultime disposition du Titre IV consacrés aux « *règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'occupation des sols* ». Il n'en demeure pas moins que le droit pénal de l'urbanisme énoncé par les articles L. 480-1 à-16 se trouve très globalement applicable à Mayotte. L'article 740-6 l'affirme en effet très expressément, sous réserve toutefois de quelques adaptations formelles (1°) et d'autres adaptations plus substantielles (2°).

1°) les adaptations formelles

Deux brèves observations illustrent l'existence de telles adaptations.

En premier lieu, pour l'application des articles L. 480-1 et -4, la référence au livre VII *Dispositions particulières à Mayotte* se trouve logiquement substituée à celles des titres I à VI composant le droit commun de l'urbanisme (art. L. 760-4 1° et 2°). Il s'agit ici simplement de considérer que ce droit commun n'est applicable à Mayotte que dans les conditions prévues par ce titre VII.

En second lieu, pour l'application de l'article L. 480-4-1, la référence à l'article L. 510-2 se voit supprimée (art. L. 760-4 3°). En soi, la suppression de toute référence à cette disposition pour l'application à Mayotte des dispositions de droit commun paraît des plus logiques dès lors que l'article L. 510-2 n'est pas applicable à Mayotte, à l'instar des autres dispositions composant le titre V *Dispositions générales relatives à l'implantation de services, établissements et entreprises*. Toutefois, une difficulté survient dans la mesure où l'article L. 480-4-1 ne contient aucune référence à l'article L. 510-2. Il semble alors permis de se demander si l'article L. 760-4

3° ne vise pas plutôt l'article L. 480-4-2 dont l'alinéa 1^{er} vise, entre autres, l'article L. 510-2 du code de l'urbanisme.

2°) les adaptations substantielles

Ces adaptations, au caractère manifestement mineur, concernent d'une part le régime des poursuites au niveau de l'identification des agents habilités à constater les infractions, et d'autre part, le régime de l'éventuelle publication d'une condamnation pénale.

Sur le premier point, les dispositions particulières à Mayotte confient le constat des infractions aux officiers et agents de police judiciaire habilités par le représentant de l'Etat à Mayotte, alors que le droit commun prévoit de les faire habilitier par les maires ou par le ministre chargé de l'urbanisme, d'une manière générale, ou par les agents assermentés et habilités par le ministre en charge des monuments historiques s'agissant des infractions aux réglementations de protection du patrimoine¹.

Sur le second point, lorsque, en application de l'article L. 480-5, alinéa 2, le tribunal judiciaire ordonne la publication d'un jugement de condamnation en cas d'infraction aux articles L. 160-1 et L. 480-4, cette publication n'intervient que « *dans la presse* » et non « *dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans tout le département* ».

III – L'urbanisme opérationnel

Le régime de l'urbanisme opérationnel applicable à Mayotte se trouve très largement aligné sur le droit commun en application des dispositions des titres II et III du livre VII *Dispositions applicables à Mayotte* de la première partie du code de l'urbanisme, respectivement intitulés *Préemption et réserves foncières* (art. L. 720-1 à -3) et *Aménagement foncier* (art. L. 730-1 à -7). Ces dispositions n'apportent en effet que des adaptations limitées non seulement au régime des outils de politique foncière (A), mais encore à celui des opérations d'aménagement (B).

A – Les particularités des outils de politique foncière

Les outils permettant aux collectivités publiques d'acquérir des propriétés immobilières nues ou bâties sont de quatre ordres : l'exercice du droit de préemption, la constitution de réserve foncière, le droit de priorité et l'expropriation. Chacun des ces outils se trouve pleinement utilisable à Mayotte, à l'exception notable du droit de priorité des articles L. 240-1 et suivants².

¹ Cet état du droit applicable à Mayotte résulte de la combinaison du premier alinéa de l'article L. 740-6 et de son 1°. La première disposition prévoit que le deuxième alinéa de l'article L. 480-1 n'est pas applicable à Mayotte. La seconde substitue à l'expression « *par le maire ou le ministre chargé de l'urbanisme selon l'autorité dont ils relèvent* », la rédaction « *par le représentant de l'Etat à Mayotte* » pour la lecture de l'article L. 480-1, premier alinéa.

² Ces dispositions ne sont pas visées par l'article L. 720-1. Par ailleurs, la matière ne fait l'objet qu'aucune disposition particulière à Mayotte. Sur ce droit, H. Jacquot et F. Priet, *Droit de l'urbanisme*, Dalloz, Précis, 2008, p. 524, n°478 et

Le régime des réserves foncières ne présente aucune spécificité, l'ensemble des dispositions de la première partie du code de l'urbanisme étant déclaré applicable à Mayotte par l'article L. 720-1 (art. L. 221-1 à -3). L'essentiel des dispositions législatives de droit commun relatives au droit de préemption se trouvent également applicables à Mayotte en vertu de la même disposition. Le régime de la préemption mahoraise se singularise toutefois par quelques adaptations mineures qu'il convient de présenter (1°). Par ailleurs, le fondement de l'exercice à Mayotte du droit d'expropriation paraît emprunt d'une certaine incertitude (2°).

1°) L'adaptation du régime de la préemption

L'adaptation de ce régime consiste d'une part dans l'affirmation de l'inapplication à Mayotte de quelques dispositions de droit commun, et d'autre part, par la reconnaissance d'un droit de préemption spécifique aux fonds et terrains à vocation agricole.

Au titre des dispositions de droit commun inapplicables, il convient tout d'abord de signaler l'article L. 210-2 qui permet aux communes, en cas de vente d'un immeuble à usage d'habitation, de préempter pour assurer le maintien dans les lieux des locataires. Cette disposition a été introduite par la loi du 13 juin 2006 relative au droit de préemption et de protection des locataires en cas de vente d'un immeuble, pour permettre aux communes de s'opposer à la pratique dite des « ventes à la découpe »¹. Or, cette pratique n'est pas vraiment répandue à Mayotte. Ensuite, sont encore inapplicables les articles L. 214-1 à -3 relatifs au droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et baux commerciaux, ainsi que l'article L. 216-1 relatif aux jardins familiaux. La première exclusion participe du mouvement général d'inapplication à Mayotte du droit commun relatif à l'urbanisme commercial pour le soumettre à un régime spécifique énoncé par l'ordonnance du 24 juin 1998 réglementant l'urbanisme commercial dans la collectivité territoriale de Mayotte². La seconde exclusion se justifie par l'inapplication à Mayotte du régime des jardins familiaux prévu les articles L. 561-1 et suivants du code rural.

De manière plus remarquable, les articles L. 720-2 et -3 prévoit le régime d'un droit de préemption spécifique aux fonds et terrains à vocation agricole qui s'exerce dans les conditions communes d'exercice du DPU et du DPZ des articles L. 214-1 à -3. Ce régime ne doit pas être confondu avec le droit de préemption spécifique du régime des espaces naturels sensibles par ailleurs applicable à Mayotte.

2°) L'incertitude du régime de l'expropriation pour cause d'utilité publique

Les arrêtés récents du préfet de Mayotte déclarant d'utilité publique des projets d'aménagement visent principalement trois textes : la loi n°2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, l'ordonnance n°92-1139 du 12 octobre 1992 relative au code du domaine de l'Etat et des collectivités publiques applicable à Mayotte, et enfin le décret modifié du 6 janvier 1935 portant réglementation de l'expropriation pour cause d'utilité publique à Madagascar et

suivants.

¹ Loi n°2006-685, JO du 14 juin 2006, p. 8944. Est ici visée sous un vocable nouveau une pratique aussi vieille que l'existence de la copropriété : la mise en vente séparée des différents appartements qui constituaient auparavant une propriété unique. Elle peut également être désignée par les expressions de vente par lots, ou encore de vente par appartements.

² Ord. n°98-526.

dépendances¹. La référence à ce dernier texte semble conforme à l'article L. 700-1 10° du code de l'urbanisme qui prévoit que « Pour l'application à Mayotte du présent code (..) : « Les références au code de l'expropriation pour cause d'utilité publique sont remplacées par les références aux dispositions correspondantes du décret du 6 janvier 1935 portant réglementation de l'expropriation pour cause d'utilité publique à Madagascar applicable à la collectivité de Mayotte ». Cette observation paraît toutefois loin d'être en mesure d'établir la validité des visas précités.

Tout d'abord, l'ordonnance du 12 octobre 1992 relative au code du domaine de l'Etat et des collectivités publiques applicable à Mayotte est abrogée par l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) sous réserve de quelques dispositions qui n'intéressent pas la matière de l'expropriation². Ensuite, le décret du 6 janvier 1935 est absolument introuvable sur legifrance. Enfin, les dispositions du CG3P rendent applicables à Mayotte le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. L'article L. 1112-2 de ce code dispose que « Les personnes publiques mentionnées à l'article L. 1 peuvent acquérir des immeubles et des droits réels immobiliers par expropriation. Cette procédure est conduite dans les conditions fixées par le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ». Or, et l'article L. 1112-2 et l'article L. 1 CG3P sont rendus applicables à Mayotte par l'article L. 5311-2 du même code. Cet article dispose en effet que « Sous réserve des adaptations mentionnées dans les titres ci-après, les dispositions suivantes du présent code sont applicables à Mayotte :

1° Les articles L. 1 et L. 2 ;

2° La première partie, à l'exception des articles L. 1111-5, du 3° de l'article L. 1112-6, L. 1121-6, L. 1123-1 à L. 1123-3, L. 1126-4, L. 1127-3, L. 1211-2, L. 1212-3, L. 1212-4 et L. 1212-7.

Et, les dispositions suivantes ne contiennent aucune restriction à l'application de l'article L. 1112-2 à Mayotte. Par ailleurs, il paraît difficile d'appeler l'article L. 700-1 précité à la rescousse. Cette disposition ne vaut en effet que pour l'application à Mayotte des dispositions du code de l'urbanisme. Elles restent sans effet sur les dispositions du CG3P. Il serait donc bienvenu que le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique clarifie la situation de Mayotte à son égard.

¹ Voir, par exemple, l'arrêté n°82/SG/DDCL/2008 du 18 juin 2008 déclarant d'utilité publique le projet relatif à la réalisation du marché couvert de Chirongui et déclarant cessibles les parcelles nécessaires à la réalisation du projet. Le texte de cet arrêté est disponible, ainsi que d'autres du même genre, sur le site de la préfecture de Mayotte (www.mayotte.pref.gouv.fr).

2 Article 7

II. - Sont abrogés, sous réserve du II de l'article 8 :

1° Les articles 538, 540 et 541 du code civil ;

2° Les articles 5 et 6 de l'ordonnance n° 77-1107 du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions législatives relatives aux affaires économiques, financières et domaniales ;

3° L'ordonnance n° 92-1139 du 12 octobre 1992 relative au code du domaine de l'Etat et des collectivités publiques applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte ;

Article 8

II. - L'abrogation des dispositions mentionnées au II de l'article 7 ne prendra effet qu'à compter :

A. - De la publication des dispositions réglementaires correspondantes du code général de la propriété des personnes publiques, pour ce qui concerne les articles, parties d'articles, alinéas, phrases ou mots ci-après :

1° Le dernier alinéa de l'article L. 122-9 du code du domaine de l'Etat et des collectivités publiques applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte ;

2° Les articles L. 321-1 et L. 321-2 du code du domaine de l'Etat et des collectivités publiques applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte, en tant qu'ils concernent l'Etat et ses établissements publics ;

3° L'article L. 410-2 du code du domaine de l'Etat et des collectivités publiques applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte, en tant qu'il concerne l'Etat.

B – Les adaptations du régime des opérations d'aménagement

Le droit commun du régime des opérations d'aménagement se trouve défini par les articles L. 300-1 et suivants du code de l'urbanisme, composant le livre III de sa première partie. L'essentiel de ces dispositions se trouve applicable à Mayotte en vertu des articles L. 730-1 et suivants du même code, constituant le titre III *Aménagement foncier* du livre VII *Dispositions particulières à Mayotte*. Ainsi, par exemple, les dispositions financières relatives aux participations des constructeurs et des lotisseurs des articles L. 332-6 à -30 sont intégralement applicables à Mayotte. L'application des dispositions relatives aux différentes catégories d'aménagement et aux organismes d'exécution est également largement acquise d'un point de vue global. Elle fait toutefois l'objet de certaines restrictions ponctuelles. Ainsi, l'application des dispositions relatives à certaines opérations d'aménagement se trouve exclue (1°), tout comme celles relatives à l'intervention de certains organismes d'exécution des opérations (2°).

1°) L'inapplication du régime propre à certaines opérations

On notera d'emblée que cette remarque ne concerne pas le régime des deux opérations phares de l'aménagement : la zone d'aménagement concertée (ZAC) et le lotissement. L'article 730-1 rend en effet applicable à Mayotte l'intégralité du régime des ZAC énoncé par les articles L. 311-1 à -8¹, tout comme l'ensemble des dispositions propres aux aménagements des articles L. 441-1 à L. 445-1, et donc notamment des dispositions applicables aux lotissements des articles L. 442-1 à -14.

Par ailleurs, le régime de protection des occupants des articles L. 314-1 à -9 ne fait l'objet que d'adaptations ponctuelles qui ne remettent pas en cause son application globale à Mayotte. Ainsi, tout d'abord, l'article L. 730-2 explicite la notion d'occupant au sens de l'article L. 314-1 sans s'écarter du droit commun. Il simplifie seulement la définition retenue par cette disposition en introduisant en toute lettre la définition des « *occupants au sens de l'article L. 521-1 CCH* » à laquelle l'article L. 314-1 se borne à faire référence. De manière également non problématique, l'article L. 730-3 modifie la rédaction de l'article L. 314-2, 2^e phrase, pour tenir compte de l'inapplication des dispositions relatives au droit de priorité des articles L. 240-1 à -3 et du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique visées par cette disposition. Le droit au relogement des occupants de locaux à usage d'habitation, professionnel ou mixte ne consiste alors plus que dans une proposition de relogement compatible avec ses besoins, ses ressources et, le cas échéant, son activité antérieure, et alors le droit commun prévoit la nécessité de deux propositions de ce genre. Pour tenir à nouveau compte de l'inapplication de certains textes du droit commun à Mayotte, l'article L. 730-4 modifie la rédaction de l'article L. 314-3, 1^{er} alinéa en supprimant la référence à la loi du 1^{er} septembre 1948 dite Grimaud sur les baux et loyers².

Les éléments du droit commun des opérations d'aménagement véritablement exclus pour Mayotte concernent d'une part, le chapitre III *Restauration immobilières et secteurs sauvegardés*

¹ L'article L. 730-1 rend toutefois applicable à Mayotte l'article L. 340-1 qui habilite le Premier ministre, par décret en Conseil d'Etat, à « *apporter des adaptations et prévoir les dispositions transitoires éventuellement nécessaires à l'application (...) des articles L. 311-1 à L. 311-7 (...)* ».

² Loi n°48-1360 du 1 septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel et instituant des allocations de logement.

des articles L. 313-1 à -15, et d'autre part, trois dispositions du chapitre VIII *Dispositions relatives à certaines opérations* : l'article L. 318-5 relatif aux opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisir, l'article L. 318-8 relatif à l'aide à la reconversion des commerçants et artisans dont la situation est compromise de façon irrémédiable du fait d'une opération d'équipement collectif, et l'article L. 318-9 relatif à la pérennité des dispositions destinées à assurer l'unité d'urbanisme et d'architecture incluses dans les cahiers des charges des concessions ou des cessions de terrains. Les exclusions ne semblent pas véritablement problématiques dès lors que les dispositifs intéressés concernent des situations qui n'ont guère d'occurrence à Mayotte.

2°) L'exclusion de l'intervention de certains organismes d'exécution

Les articles L. 321-1 et suivants du code de l'urbanisme identifient six catégories d'organismes d'exécution des opérations d'aménagement. Les dispositions particulières relatives à Mayotte du Livre VII ne prévoient l'application dans l'archipel que de trois d'entre elles : les établissements publics fonciers et d'aménagement (art. L. 321-1 à -9), les associations foncières urbaines (AFU) (art. L. 322-1 à -11), et les établissements publics fonciers locaux (art. L. 324-1 à -10). En revanche, restent inapplicables les dispositions relatives aux établissements publics d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (art. L. 325-1 à -4), aux établissements publics locaux d'aménagement (art. L. 326-1 à -7), ainsi qu'aux sociétés publiques locales d'aménagement (art. L. 327-1). La motivation de l'exclusion de l'application de ces dispositifs n'est pas aisée à déterminer. Elle tient peut-être à un souci de ne pas diversifier inutilement les acteurs de l'aménagement ou au constat de l'inadaptation de ces régimes aux données administratives et financières mahoraises.

En conclusion de ces observations restées souvent sommaires, il semble permis de réaffirmer que l'entrée du droit de l'urbanisme applicable à Mayotte dans le champ d'application du principe d'identité législative n'impose pas de lui faire subir de profondes modifications. Si quelques points méritent d'être approfondis, comme par exemple le régime de l'expropriation, l'effort portera surtout sur la rédaction du code de l'urbanisme. Deux solutions s'offrent *a priori* au législateur. Une première consiste à maintenir les dispositions particulières à Mayotte dans le livre VII existant. Une seconde consiste à répartir ces dispositions particulières à l'intérieur de chacun des livres et chapitres énonçant le droit commun. La première méthode peut sembler mettre l'accent sur la spécificité persistante du droit de l'urbanisme mahorais et l'assumer pleinement, tandis que la seconde insiste sur l'application du droit commun et marginalise – d'un strict point de vue formel – les particularités en les « noyant » au milieu des dispositions de droit commun. D'un strict point de vue pratique, tenant à la facilité d'accès et à l'intelligibilité du droit de l'urbanisme applicable à Mayotte, la première solution paraît préférable. Il suffira en effet de consulter ce livre VII pour déterminer s'il existe des dispositions particulières à Mayotte dans une matière donnée. Si la réponse est négative, le droit applicable à Mayotte sera le droit commun. Si la réponse est positive, il convient de tenir compte des adaptations énoncées par ce livre VII pour mettre en œuvre le droit commun. En outre, cette méthode présente l'avantage de ne pas devoir complexifier la numérotation et l'organisation des six premiers livres composant la partie législative du code de l'urbanisme. Mais les véritables défis du droit de l'urbanisme mahorais semblent ailleurs. Ils concernent, d'une part, l'établissement de documents communaux et départementaux pertinents, et d'autre part, l'effectivité des multiples réglementations applicables.

Texte achevé le 19 juin 2009

