Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
DÉPARTEMENT DE MAYOTTE

CONSEIL DEPARTEMENTAL

Assemblée Plénière du lundi 23 juin 2025

Membres en exercice : 26
Présents : 20
Procuration(s) : 4
Absent(s) : 2
Nombres de votants : 24
Votes pour : 24
Vote(s) contre : 0
Abstention(s) : 0
Date de la convocation : lundi 9 juin 2025

DELIBERATION N°DL_AP2025_0105

Relative au rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes portant sur le patrimoine (exercices 2019 et suivants)

L'an deux mille vingt-cinq, le vingt-trois juin, à 09h00, le Conseil Départemental de Mayotte s'est réuni en Assemblée Plénière, en application de l'article L. 3121-19 du code général des collectivités territoriales, sur convocation et sous la présidence de Monsieur Ben Issa OUSSENI, Président du Conseil départemental de Mayotte.
Cette séance s'est tenue à l'hémicycle Younoussa BAMANA.

Conseillers départementaux présents :
Monsieur Ben Issa OUSSENI, Monsieur Soibahadine NDAKA, Madame Mariam SAID KALAME, Monsieur Ali OMAR, Madame Zouhourya MOUAYAD BEN, Madame Bibi CHANFI, Monsieur Daoud SAINDOU MALIDE, Monsieur Madi Moussa VELOU, Monsieur Soula SAID SOUFFOU, Madame Nadjima SAID, Monsieur Alain SARMENT, Madame Zamimou AHAMADI, Madame Maymounati MOUSSA AHAMADI, Monsieur El Anrif HASSANI, Monsieur Elyassir MANROUFOU, Madame Laini ABDALLAH BOINA, Monsieur Nadjayedine SIDI, Monsieur Abdoul KAMARDINE, Monsieur Saindou ATTOUMANI, Madame Soihirat EL HADAD

Conseillers départementaux représentés :
Madame Rosette VITTA donne pouvoir à Monsieur Soibahadine NDAKA,
Madame Echati ISSA donne pouvoir à Monsieur Daoud SAINDOU MALIDE,
Madame Farianti MDALLAH donne pouvoir à Monsieur El Anrif HASSANI,
Madame Hélène POLLOZEC donne pouvoir à Monsieur Soula SAID SOUFFOU

Conseillers départementaux absents :
Monsieur Daniel ZAIDANI, Madame Zaounaki SAINDOU

Secrétaire de séance désignée :
Madame Nadjima SAID

Le Président constate que le quorum est atteint,

Vu le code général des collectivités territoriales ;
Vu la délibération n°DL_AP2021_0197 du 1er juillet 2021 relative à l'élection de Monsieur Ben Issa OUSSENI en qualité de Président du Conseil Départemental de Mayotte ;

Considérant : le rapport n°2025-02620 de Monsieur le Président du Conseil Départemental de Mayotte ;
Considérant : l'avis de la Commission de l'Administration générale, du Transport et de la Transition écologique en date du 18 juin 2025.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Après en avoir délibéré, à l'unanimité des présents et des représentés,
Le Conseil Départemental,

DECIDE

Article 1 : de prendre acte du rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes portant sur le patrimoine pour les exercices 2019 et suivants ;

Article 2 : d'engager les actions indispensables eu égard aux recommandations et aux observations de ce rapport ;

Article 3 : d'autoriser le Président du Conseil départemental à signer tous les actes nécessaires à la mise en œuvre de la présente délibération ;

Article 4 : en application des dispositions de l'article R.421-1 et suivants du code de justice administrative, cette délibération peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif de Mamoudzou dans les deux mois qui suivent sa publication et affichage et sa transmission au Représentant de l'Etat dans le Département.

Pour extrait certifié conforme
Le Président du Conseil départemental



Ben Issa OUSSENI

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Chambre régionale des comptes
Mayotte

Le 13 mai 2025

Le président

à

Dossier suivi par : Bernard Lotrian, greffier
T 02 62 90 20 16
greffeRM@reunion.ccomptes.fr

Réf. : 2025-424

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion du Département de Mayotte – cahier 2 : Le Patrimoine

Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Monsieur Ben Issa Ousséni
Président du conseil départemental
de Mayotte

8, rue de l'hôpital
BP 101
97645 Mamoudzou cedex

Monsieur le président,

Par lettre du 5 mars 2025, je vous ai communiqué le rapport d'observations provisoires relatif à la gestion du Département de Mayotte (cahier 2 : Le Patrimoine) pour les exercices 2019 et suivants.

Le délai de contradiction prévu par le code des juridictions financières étant écoulé, la chambre a arrêté ses observations définitives qui prennent la forme du rapport joint en annexe.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous pouvez, dans un délai d'un mois, adresser au greffe de la juridiction une réponse écrite à ces observations, sous votre signature personnelle. Dès lors qu'elle aura été adressée dans le délai précité, cette réponse, qui engage votre seule responsabilité, sera jointe au rapport ainsi que, le cas échéant, celle de l'ordonnateur précédemment en fonctions, également destinataire de ce rapport, pour la partie qui le concerne.

Cette réponse devra parvenir à la chambre sous forme dématérialisée (fichier PDF comprenant la signature et fichier Word) à l'adresse électronique du greffe greffeRM@reunion.ccomptes.fr ou, à défaut, par courrier sur support papier.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Un document final, constitué du rapport et des réponses aux observations définitives dont la chambre aura été destinataire, vous sera ensuite notifié. Après sa communication à l'assemblée délibérante, dès sa réunion la plus proche, dans les conditions prévues par l'article L. 243-6 du code des juridictions financières, il deviendra alors public et communicable à toute personne en faisant la demande.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'expression de mes salutations distinguées.

Nicolas Péhau

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Chambre régionale des comptes
Mayotte

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DÉPARTEMENT DE MAYOTTE

Cahier n° 2 : Le patrimoine

(Département de Mayotte)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document a été délibéré le 29 avril 2025

Destiné à recevoir la réponse des personnes destinataires, le présent document est confidentiel.

44, rue Alexis de Villeneuve - 97488 Saint-Denis Cedex - www.ccomptes.fr

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

AVANT-PROPOS

Le présent rapport d'observations définitives, une fois délibéré, est adressé aux représentants légaux des collectivités ou organismes contrôlés afin qu'ils apportent, s'ils le souhaitent, une réponse qui a vocation à l'accompagner lorsqu'il sera rendu public. C'est un document confidentiel réservé aux seuls destinataires, qui conserve un caractère confidentiel jusqu'à l'achèvement de la procédure contradictoire. Sa divulgation est donc interdite, conformément à l'article L. 241-4 du code des juridictions financières.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE **4**
RECOMMANDATIONS **5**
PROCÉDURE **6**
OBSERVATIONS **7**
1 L'ABSENCE DE STRATÉGIE PATRIMONIALE **7**
1.1 Des objectifs patrimoniaux non formalisés 7
1.1.1 La méconnaissance du patrimoine immobilier 7
1.1.2 Des objectifs trop généraux 9
1.1.3 Un schéma directeur immobilier et énergétique inexistant 11
1.2 Une organisation de la fonction immobilière à parfaire 12
1.3 Des concessions de logement en méconnaissance du cadre légal et réglementaire 14
1.3.1 Des logements concédés pour nécessité absolue de service à des agents ne remplissant pas cette condition 14
1.3.2 Les logements de fonction concédés par convention d'occupation précaire avec astreinte à des agents n'effectuant pas d'astreinte 16
1.4 Des occupations irrégulières de terrains appartenant à des personnes privées 17
1.5 Un bâti peu entretenu et objet de rares contrôles de la conformité en matière de sécurité et accessibilité 20
1.5.1 Des coûts d'entretien modestes malgré un état général médiocre 20
1.5.2 Le non-respect des normes en matière d'accessibilité des personnes handicapées aux établissements recevant du public 22
1.5.3 Des visites sporadiques de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité 23
2 UNE FAIBLE VALORISATION DU PATRIMOINE **24**
2.1 Une gestion des régularisations foncières inachevée 24
2.1.1 Des régularisations au compte-gouttes au profit de particuliers 25
2.1.2 Des régularisations au profit des collectivités publiques toujours inabouties 30
2.2 Des opérations d'acquisition et de cession peu avantageuses 32
2.2.1 Des cessions d'immobilisations dans des conditions irrégulières 32
2.2.2 Des acquisitions foncières onéreuses 35
2.3 Des mises à disposition insuffisamment formalisées 41

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

SYNTHÈSE

Le Département de Mayotte, premier propriétaire de l'archipel avec 140 km² (soit 37 % du territoire) devant l'État avec 39 km² (soit 10 % du territoire), gère un patrimoine immobilier considérable et diversifié qui ne comporte pas les collèges, les lycées et les immeubles des services des routes. Il dispose de 231 bâtiments répartis sur 140 sites, soit une surface de 61 666 m².

La collectivité n'a qu'une connaissance approximative de l'ensemble de son patrimoine immobilier qu'elle n'a pas intégralement identifié. L'absence d'inventaire l'empêche notamment de rationaliser l'occupation de ses locaux, leur entretien et les dépenses énergétiques ainsi que d'améliorer les conditions de travail de ses agents. Le Département occupe notamment certaines parcelles de personnes privées s'exposant ainsi à des poursuites pour emprise irrégulière. Plus largement, le conseil départemental, qui recourt à la location malgré l'étendue de son parc immobilier, peine à définir les objectifs de sa stratégie immobilière reposant sur une analyse du patrimoine et des implantations en fonction des missions qui lui sont dévolues à long terme.

La gestion interne de la fonction immobilière est éclatée entre divers services ce qui ne permet pas de disposer d'une vue d'ensemble et de suivre efficacement l'évolution du patrimoine. Il en résulte une exploitation qui est loin d'être optimale et qui fait perdre des recettes au Département, évaluées à plusieurs millions d'euros. Ainsi, le conseil départemental met à disposition des logements pour nécessité absolue de service à des agents qui ne remplissent pas les conditions pour en bénéficier.

Les opérations de cessions et d'acquisitions souffrent également de l'absence d'organisation interne. Ainsi, l'acquisition coûteuse d'un bâtiment pour accueillir les personnels de la délégation de Mayotte à Paris témoigne d'une insuffisante analyse des besoins de la collectivité et du manque d'expertise en matière de recours à des prestations de services d'acquisition de biens immeubles.

La possession de ces biens, dont l'état général est moyen voire mauvais, ne constitue pas une richesse pour le Département, la plus grande partie n'étant pas occupée par ses services et ne produisant pas de revenus. La faible valorisation de son patrimoine prive la collectivité de recettes et l'absence de gestion efficace de son patrimoine donne lieu à des frais supplémentaires. Le seul coût des taxes foncières (8,5 M€) est 20 fois supérieur au montant des redevances d'occupation du domaine public qu'il perçoit.

Le Département, pourtant compétent pour normaliser les situations d'occupations coutumières de ses terrains, n'a toujours pas mené à bien ce processus entamé en 1996. Certaines de ces opérations de régularisation sont entachées d'erreurs exposant la collectivité à des suites contentieuses.

Le Département doit mener à bien ses projets de réorganisation interne de la gestion de son patrimoine. Son inertie est un frein au développement de Mayotte, conditionné notamment par une clarification des titres de propriété.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

RECOMMANDATIONS[1]

N°	Nature	Domaine	Objet	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Page
1	Régularité	Situation patrimoniale	Établir, avant fin 2025, un inventaire physique permettant d'identifier le bien, sa localisation, sa date d'entrée dans l'actif ainsi que sa valeur.			X	9
2	Performance	Situation patrimoniale	Adopter, avant la fin de l'année 2025, une stratégie foncière et immobilière détaillée, assortie d'objectifs et en mesurer les résultats régulièrement.			X	11
3	Régularité	Gouvernance et organisation interne	Mettre en conformité la délibération se rapportant aux logements, concédés par nécessité absolue du service ou par convention d'occupation précaire avec astreinte, avec les dispositions légales et réglementaires applicables, avant le dernier trimestre 2025.			X	17
4	Performance	Situation patrimoniale	Mettre en place un suivi régulier des cessions notamment pour l'application de la délibération du 18 décembre 2023 au sujet des clauses anti spéculatives.			X	30
5	Régularité	Comptabilité	Établir chaque année, dès 2025, l'état de variation des immobilisations prévu par l'article R. 3313-7 du code général des collectivités territoriales.			X	33
6	Régularité	Situation patrimoniale	Émettre, avant fin 2025, les actes autorisant l'occupation du domaine public des locaux mis gratuitement à disposition de tiers en précisant la valeur de cette mise à disposition.			X	42

[1] Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion du Département de Mayotte a été ouvert le 28 août 2024 par lettre du président de la chambre adressée à M. Ben Issa Ousseni, président du conseil départemental depuis le 1er juillet 2021. Par lettre du président datée du même jour, M. Soibahadine Ibrahim Ramadani, en sa qualité d'ancien président de mars 2015 à juin 2021, a été informé de ce contrôle.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 5 février 2025 avec l'ordonnateur en fonctions et le 27 janvier 2025 avec son prédécesseur.

Lors de sa séance du 3 mars 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui portent sur la gestion du patrimoine. La situation financière, budgétaire et comptable de la collectivité et la gestion des subventions font l'objet de deux autres rapports distincts.

Le rapport d'observations provisoires a été adressé au président du conseil départemental et à son prédécesseur. 31 extraits ont été adressés à des collectivités, administrations et tiers. L'actuel président et 12 destinataires d'extraits ont répondu.

Conformément à la possibilité offerte par l'article R. 243-8 du code des juridictions financières à l'ensemble des destinataires d'observations provisoires, seules deux personnes dont l'ordonnateur ont demandé à être entendues. Les auditions se sont déroulées respectivement les 15 et 17 avril 2025.

Lors de sa séance du 29 avril 2025, après avoir examiné les réponses reçues, la chambre a arrêté ses observations définitives qui portent sur la gestion du patrimoine.

Ce rapport d'observations définitives retrace la situation du conseil départemental avant le passage du cyclone *Chido* qui a frappé l'archipel le 14 décembre 2024 et dont les répercussions sur la situation de la collectivité ne peuvent pas encore être évaluées, notamment, en raison de l'adoption de la loi d'urgence pour Mayotte du 24 février 2025.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

OBSERVATIONS

1 L'ABSENCE DE STRATÉGIE PATRIMONIALE

1.1 Des objectifs patrimoniaux non formalisés

La mise en place d'une stratégie immobilière à long terme permet une rationalisation des coûts de la gestion immobilière et une amélioration des conditions de travail des agents.

1.1.1 La méconnaissance du patrimoine immobilier

Le patrimoine des collectivités territoriales leur permet de remplir les missions qui leur sont dévolues. Le régime juridique de ces biens varie selon qu'ils appartiennent au domaine public de la collectivité et relèvent donc du droit administratif ou à son domaine privé dont la gestion est assurée selon les règles du droit privé.

L'image fidèle du patrimoine des collectivités dépend de la fiabilité du recensement des immobilisations, de la bonne détermination de la valeur du bien (coût historique et politique d'amortissement) et de la qualité du suivi des entrées et des sorties de l'actif. Une stratégie immobilière ne peut être mise en place sans une connaissance précise du patrimoine.

Accumulé au fil des années et des besoins, ce patrimoine n'est pas complètement connu par la collectivité.

1.1.1.1 Un nombre de parcelles identifiées inférieur aux données cadastrales

Il ressort notamment de l'exploitation des données 2024 du cadastre que le Département est le premier détenteur du foncier de l'archipel avec 140 km² (soit 37 % du territoire)[2] devant l'État avec 39 km² (10 % du territoire)[3]. Ce foncier est constitué de 23 134 parcelles.

[2] 13,7 km² le sont en copropriété avec le SMIAM.
[3] Deux immeubles sont situés hors de Mayotte, celui de la délégation de Mayotte à Paris et celui de la délégation de Mayotte à La Réunion.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Tableau n° 1 : Répartition par propriétaire[4]

Types de personne	Contenance	Contenance	%
Département	139 682 001 m²	140 km²	37 %
État	38 624 400 m²	39 km²	10 %
Autres personnes morales	44 866 712 m²	45 km²	11,9 %
Personnes privées	152 826 887 m²	153 km²	41 %
Total	**376 000 000 m²**	**376 km²**	**100 %**
Total personnes morales	223 173 113 m²	224 km²	59 %

Source : parcelles des personnes morales – Majic

Pourtant, d'après le dernier inventaire du patrimoine de 2020, le Département indique qu'il était propriétaire de 21 706 parcelles cadastrales, représentant une surface de 12 030 hectares (soit 120 km²), soit 85 % des propriétés identifiées par le cadastre. Le Département impute la différence entre ces données et celles du cadastre, au retard pris dans l'enregistrement des actes résultant notamment de régularisations foncières.

Un tiers de ces parcelles est classé en forêts, les deux tiers restants, bâtis ou non bâtis, accueillent notamment les services administratifs et techniques. Ces immeubles sont valorisés dans les comptes à hauteur de 675 M€ soit 259 M€ pour les constructions, 118 M€ pour les terrains et 297 M€ pour la voirie.

Les bâtiments privés ne sont valorisés dans les comptes qu'à moins de 34 000 € alors que les revenus de ces bâtiments s'élèvent à un peu plus de 300 000 € ~~de loyers~~ entre 2019 et 2023. Les montants perçus sont très irréguliers et dénotent d'émissions irrégulières des titres de recettes.

1.1.1.2 Un patrimoine bâti insuffisamment identifié

Aux termes de l'article 56 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, les règles de comptabilité générale applicables aux collectivités territoriales ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de l'action de ces personnes morales. Le plan comptable général comme l'instruction comptable M52 prévoient que toute entité contrôle au moins une fois tous les 12 mois les données d'inventaire.

Il appartient à l'ordonnateur de fournir les informations relatives notamment aux biens immobiliers détenus par la collectivité. Il doit veiller à l'établissement des fiches d'inventaire permettant d'identifier le bien, sa localisation, sa date d'entrée dans l'actif, son occupation ainsi que sa valeur. Le comptable public assure sur la base de cet inventaire physique l'enregistrement des immobilisations et leur suivi à l'actif du bilan.

S'agissant du patrimoine bâti, le Département a transmis diverses listes des immeubles occupés par ses services et mis à disposition dont les surfaces ne concordent pas. Les documents transmis par le Département font état d'environ 231 bâtiments répartis sur 140 sites pour les immeubles dont il est propriétaire, soit une surface de 61 666 m². Les sites principaux sont l'hôtel de région, le site de Coconi (36 bâtiments), les services santé et protection maternelle infantile (PMI – 40 bâtiments), le service du transport maritime (STM – 22 bâtiments), 19 sites

[4] La répartition pourra être modifiée suite à l'échange réalisé en 2023 entre le Département et l'État.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

sportifs ainsi que 15 bâtiments occupés par la direction de l'environnement, de l'aménagement, du logement et de la mer (DEALM). 27 autres sites résultent de locations pour une surface de 7 724 m², soit 11 % des surfaces. Un état des lieux réalisé en 2012 et actualisé en 2016 par un cabinet de conseil avait pourtant déjà conclu à un surplus de surfaces par rapport aux besoins de 7 066 m², soit 18 % des surfaces auxquels s'ajoutaient 3 000 m² d'espaces vides.

Plus de 40 % des bâtiments, représentant 35 % des surfaces, sont situés à Mamoudzou. Certains bâtiments dont le Département est propriétaire sont occupés par des services de l'État (les locaux de la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) et du secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) à Mamoudzou) et, inversement, 70 bâtiments seraient mis à disposition du Département pour plus de 9 000 m².

Si le Département met à disposition une partie de ses immeubles, il n'a pas une connaissance précise de l'ensemble des bénéficiaires et des fondements juridiques de ces occupations. Il n'est pas en mesure de chiffrer la valeur de ces mises à dispositions dont le cadre juridique est prévu par les articles L. 2122-1 et L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) qui disposent notamment que toute occupation privative du domaine public est subordonnée à l'octroi d'une autorisation et qu'elle donne lieu à une redevance. Or, une trentaine de locaux sont occupés sans titre (voir *infra*).

En l'absence d'inventaire, le Département dispose donc uniquement de listes de biens dont il s'identifie comme étant le propriétaire sans toutefois qu'il n'y soit précisé ni l'origine de propriété ni la date d'entrée du bien dans son patrimoine et encore moins sa valeur. L'état général des bâtiments n'est pas recensé.

Les informations relatives au patrimoine immobilier sont incomplètes et n'ont pas été mises à jour régulièrement. Il n'existe pas de base de données centralisées. La circonstance que le plus grand propriétaire public de l'archipel n'a qu'une connaissance partielle de son patrimoine ajoute au désordre foncier qui règne toujours à Mayotte. La chambre recommande la réalisation d'un inventaire exhaustif avec une mise à jour régulière avant fin 2025.

Recommandation n° 1 : Établir, avant fin 2025, un inventaire physique permettant d'identifier le bien, sa localisation, sa date d'entrée dans l'actif ainsi que sa valeur.

1.1.2 Des objectifs trop généraux

Alors même qu'il est le premier propriétaire foncier de Mayotte, le Département rencontre des difficultés pour loger l'ensemble de ses services et doit recourir de manière non négligeable à la location, ce qui représente un coût de 8 M€ sur la période 2019 à 2023. Il n'a pas établi de schéma immobilier. La démarche, initiée en 2012 et ayant conduit à l'élaboration d'un état des lieux et des besoins mis à jour en 2016 par un cabinet de conseil, n'a pas été menée à son terme.

Le Département indique que sa stratégie consiste à valoriser, régulariser et protéger ses ressources foncières. Il a déterminé trois objectifs opérationnels :

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

- terminer la régularisation foncière[5] pour 2028 ;
- faire rentrer au minimum 2,5 M€ par an de recettes de cessions foncières de 2024 à 2027[6];
- réaliser une gestion active du patrimoine foncier de la collectivité, au bénéfice de la production agricole locale, de l'installation d'entreprises, de l'accompagnement des projets publics (communes, intercommunalités, État, etc.) afin d'amortir le montant de la taxe foncière payée chaque année, soit 8,5 M€ en 2023.

Il ressort des débats sur les orientations budgétaires que l'action du conseil départemental ne comprend pas spécifiquement d'objectifs au sujet de la gestion du patrimoine. De manière générale, il entend sécuriser et optimiser les recettes, particulièrement les produits de la redevance du port de Longoni, les cessions foncières ainsi que la valorisation du domaine public. Le débat 2024 prévoit l'élaboration d'un schéma immobilier visant à mettre en place une stratégie d'optimisation de l'espace de bureaux pour plus de cohérence dans l'occupation du patrimoine immobilier.

Dans le processus d'audit que le conseil départemental a fait réaliser en 2024, le cabinet X note que l'état du patrimoine immobilier pèse à la fois sur les conditions de travail des agents et sur l'image projetée aux publics de l'institution. Pourtant, le projet de construction de l'hôtel de région à Mamoudzou[7] qui comprend la réhabilitation et l'extension des bâtiments pour un coût estimé à 30 M€, est suspendu en phase d'étude avant-projet définitif, du fait « *notamment des contraintes de déplacement d'un compteur électrique* »[8].

La construction de la cité administrative et technique à Coconi dont les études environnementales seront, selon les indications du Département, prochainement lancées, est requalifiée de « *construction du pôle d'interconnexion du territoire à Coconi* » pour un coût prévisionnel de 46 M€. Il fait partie des vingt-trois opérations choisies par le conseil départemental dans le cadre du contrat de convergence et de transformation de Mayotte pour la période 2024-2027. Le Département indique que le plan de financement de cette opération est stabilisé. Le démarrage des travaux est prévu en 2025 pour une livraison prévisionnelle entre fin 2028 et début 2029.

Si le contrat d'engagement de décembre 2023[9] prévoit que le Département s'engage à rationaliser ses dépenses bâtimentaires, il n'a pas mis en place de stratégie immobilière à long terme reposant sur une analyse du patrimoine et des implantations en fonction des missions dévolues au Département qui lui permettrait une rationalisation des coûts de sa gestion immobilière et une amélioration des conditions de travail des agents.

La chambre constate que le Département ne dispose pas de projet patrimonial sous forme de schéma directeur formalisant les objectifs à long terme et arbitrant, par exemple, entre location et construction, ou définissant des objectifs de répartition géographique, ou le rythme des opérations d'entretien et de remise aux normes. Le Département n'a pas davantage identifié les biens indispensables et ceux dont il pourrait se séparer ou encore ceux qui sont mis à disposition.

---

[5] Le processus de régularisation consiste en la rétrocession aux particuliers occupants des parcelles dont le département est devenu le propriétaire lors de la mise en place de la départementalisation.
[6] Cet objectif a été fixé par le contrat d'engagement de décembre 2023.
[7] Surface de 11 770 m².
[8] Réponse du Département.
[9] Voir cahier n° 1 : les finances.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Une démarche de réorganisation des services, confiée au cabinet X, a donné lieu en 2024 à une mission exploratoire d'analyse de certains bâtiments. Elle a permis de définir une grille d'analyse susceptible d'être déployée sur l'ensemble des bâtiments par un service dédié du Département. Le conseil départemental n'a pas mis en œuvre le volet opérationnel de cette étude. Il ne dispose donc pas d'un plan d'optimisation des locaux hébergeant ses services.

Pour l'année 2025, une mission de recensement de l'ensemble des titres fonciers du Département ainsi que des occupants doit être lancée. L'objectif est de faire payer les occupations par l'octroi d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public. Cette démarche n'intervient que très tardivement alors que, par principe, une occupation privative du domaine public doit donner lieu au paiement d'une redevance[10]. Le conseil départemental se prive ainsi de recettes depuis plusieurs années.

Si le Département indique, par ailleurs, qu'il entend prochainement proposer aux élus de valoriser le foncier qui est, jusqu'à maintenant, cédé gracieusement aux différentes collectivités pour la réalisation de projets publics, une telle démarche contredirait l'engagement pris en décembre 2023[11] de céder dans le cadre de sa contribution au développement du territoire à titre gracieux ou à vil prix à l'État ou aux communes un certain nombre de parcelles.

Compte tenu de l'importance des biens et des enjeux de leur gestion, il serait donc souhaitable que la politique patrimoniale fasse l'objet de la part de l'assemblée délibérante de débats et de décisions validant formellement la stratégie du Département, en toute connaissance de cause des enjeux budgétaires associés ainsi que les orientations prises.

La chambre recommande au conseil départemental d'adopter, avant la fin de l'année 2025, une stratégie foncière et immobilière détaillée, assortie d'objectifs et en mesurer les résultats régulièrement. En réalisant la réorganisation de ses services préconisée par le cabinet de conseil et en redéployant utilement les agents humains affectés à la fonction immobilière, la collectivité dispose de moyens humains et matériels suffisants pour mettre en œuvre une telle stratégie.

Recommandation n° 2 : Adopter, avant fin 2025, une stratégie foncière et immobilière détaillée, assortie d'objectifs et en mesurer les résultats régulièrement.

1.1.3 Un schéma directeur immobilier et énergétique inexistant

La loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi Élan, a inscrit dans le code de la construction et de l'habitation une obligation de réduire la consommation énergétique des bâtiments tertiaires. Elle s'applique à tous les bâtiments abritant des activités tertiaires[12] dont la surface est égale ou supérieure à 1 000 m².

[10] Article L. 2125-1 du CG3P.
[11] Contrat d'engagement du 8 décembre 2023.
[12] Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019 relatif aux obligations d'actions de réduction de la consommation d'énergie finale dans les bâtiments à usage tertiaire.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

La réduction de la consommation d'énergie finale pour l'ensemble des bâtiments soumis à cette obligation est censée atteindre au moins 40 % en 2030, 50 % en 2040 et 60 % en 2050 par rapport à 2010. La collectivité doit transmettre annuellement ses consommations d'énergie des bâtiments ou parties de bâtiments la concernant pour assurer le suivi du respect de son obligation à l'observatoire de la performance énergétique, de la rénovation et des actions tertiaires. Le Département n'a pas justifié de cette transmission de données[13].

Le Département dispose de plus d'une dizaine de bâtiments répondant à ces caractéristiques : l'hôtel du Département, quatre locaux de protection maternelle et infantile (PMI), deux gymnases, deux centres médico-sociaux (CMS), la bibliothèque départementale, les archives départementales et le centre universitaire et de recherche de Mayotte.

Dans le contrat d'engagement de décembre 2023, le Département s'est d'ailleurs engagé à rationaliser ses dépenses bâtimentaires notamment en vue de favoriser la performance économique et énergétique.

Par une délibération du 22 novembre 2024, le conseil départemental a validé le projet relatif à la réalisation d'un schéma directeur immobilier et énergétique et la candidature du Département au titre du fonds Chêne 3[14] pour un montant total de 597 400 € dont 448 050 € financé par le fonds précité.

Il appartiendra au Département de réaliser ce schéma directeur immobilier et énergétique afin d'améliorer sa gestion patrimoniale et de veiller aux objectifs de réduction des consommations énergétiques conformément aux articles L. 174-1 et R. 174-22 du code de la construction et de l'habitat après avoir finalisé au préalable son schéma immobilier.

1.2 Une organisation de la fonction immobilière à parfaire

Par délibération du 20 juillet 2021, l'assemblée délibérante a délégué au président plusieurs matières dans le domaine patrimonial : fixer dans les limites déterminées par l'assemblée, les tarifs des droits de voirie et autres lieux publics ; décider de la conclusion et de la révision du louage des choses pour une durée n'excédant pas 12 ans ; décider de l'aliénation de gré à gré des biens mobiliers jusqu'à 4 600 €.

Les activités nécessaires à la fonction immobilière ne sont pas centralisées dans une seule direction. Jusqu'à une réorganisation en avril 2024, la direction des affaires foncières et du patrimoine immobilier gérait les acquisitions et les cessions ainsi que la détention des biens. La direction des services techniques assurait l'entretien courant, les grosses réparations ainsi que les constructions neuves à l'exception des installations sportives, gérées par la direction du développement sportif et de la jeunesse. La direction de la culture et du patrimoine prenait en charge la gestion des sites patrimoniaux et l'inventaire général. L'aménagement relevait de la

[13] C'est l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) qui est chargée du recueil et du suivi des consommations sur l'Observatoire de la performance énergétique et de la rénovation des actions du tertiaire (OPERAT).
[14] Le fonds Chêne est le principal outil de financement des collectivités pour la rénovation de leur parc tertiaire pour accompagner les collectivités territoriales en fournissant une aide à la décision en amont des travaux de rénovation énergétique de leur patrimoine bâti, et autres actions d'économies d'énergie.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

direction de l'aménagement, de l'urbanisme et de la planification. Des directions distinctes étaient en charge des routes et des ports.

La récente réorganisation ne simplifie pas cette architecture. La direction générale adjointe (DGA) aménagement est composée de la direction des affaires foncières et urbanisme[15], de la direction des routes et de la direction des infrastructures, la DGA développement humain et moyens comprend la direction de la gestion du bâtiment et du patrimoine[16] et la direction des moyens, la direction des ports relève de la DGA résilience territoriale. Par ailleurs, divers postes clefs[17] ne sont pas pourvus.

D'après les fichiers de paie, 109 agents sont affectés à la fonction immobilière répartis dans 14 services différents, comme détaillé dans le tableau ci-dessous dont le coût annuel est évalué à 4 M€.

Tableau n° 2 : Les agents rattachés à la gestion immobilière

Service	Nombre
Service topographique	15
Service régularisation foncière	12
Service gestion du patrimoine immobilier	2
Service de gestion du domaine du Département	10
Service brigade foncière	8
Service aménagement et urbanisme	26
Régie en chef charge des régies ress.dom	6
Dir. Gestion bâtiment patrimoine	3
Dir. Affaires foncières et urbanisme	15
Bureau titres pour les particuliers	6
Bureau titres pour les entreprises	1
Bureau optimisation chaine de recouvrement	2
Bureau location immobilière	2
Bureau acquisitions recherche	1
Total	109

Source : fichier de paies

Alors qu'il dispose d'un service de topographie, doté de 15 agents, le Département recourt à des cabinets pour réaliser des relevés topographiques, pour un montant de plus de 107 000 € en 2023 et de 58 692 € au premier semestre 2024.

Si la structure organisationnelle choisie par le Département permet de couvrir tous les champs d'intervention requis pour assurer les fonctions élémentaires de la gestion immobilière et patrimoniale, le cloisonnement entre la direction des affaires foncières et urbanisme censée répertorier et suivre le patrimoine du conseil départemental et la direction de la gestion du bâtiment et du patrimoine en charge notamment de l'entretien et de l'état général du bâti empêche un suivi efficace et une connaissance précise de la consistance et de l'état de son

[15] Services topographie, brigade foncière, urbanisme et aménagements de projets, actes taxateurs et régie des recettes, régularisation foncière, suivi du contentieux.
[16] Services maintenance et entretien, gestion des locations des bâtiments, assurance des bâtiments.
[17] Chargé de mission observatoire du foncier, chargé de mission brigade foncière, régisseur en chef et suppléant chargé des régies et ressources domaniales, bureau gestion du patrimoine immobilier, etc.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

patrimoine (voir *supra*) notamment en l'absence de procédure écrite pour assurer le lien entre les services pour garantir l'efficacité de la chaîne de gestion et conduit à un manque de coordination.

1.3 Des concessions de logement en méconnaissance du cadre légal et réglementaire

1.3.1 Des logements concédés pour nécessité absolue de service à des agents ne remplissant pas cette condition

Par une délibération de sa commission permanente en date du 6 octobre 2015, actualisée le 3 mars 2020, le conseil départemental a arrêté la liste des emplois[18] pouvant bénéficier d'un logement par nécessité absolue de service et fixé les conditions financières d'une telle occupation. Cette liste comporte des bénéficiaires dont les fonctions ne justifient pas la mise à disposition d'un logement par nécessité absolue de service, notamment le secrétaire général[19] et le directeur des archives ainsi que le préfet l'a rappelé au conseil départemental dans une lettre d'observation qui n'a néanmoins entraîné ni le retrait demandé de ces délibérations ni donné lieu à un recours devant le tribunal administratif. Ces délibérations ne précisent pas davantage les avantages accessoires liés à l'usage du logement en méconnaissance des dispositions de l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 alors en vigueur et désormais codifiées à l'article L. 721-1 du code général de la fonction publique.

La collectivité, par une délibération du 15 octobre 2020, a instauré un parc de logements départementaux constitués de maisons situées à Pamandzi et à Mamoudzou appartenant à son domaine privé à attribuer par ordre de priorité aux fonctionnaires bénéficiant d'une concession pour nécessité absolue de service, à ceux bénéficiant d'une convention d'occupation précaire avec astreinte, aux agents du conseil départemental faisant la demande ou à toute autre personne résidant à Mayotte. Elle n'a assuré aucun suivi de l'attribution de ces logements.

Pendant la période sous revue, le conseil départemental a consenti au moins 10 concessions de logement au directeur général des services (DGS), au commandant du port, au directeur de cabinet ainsi qu'à sept directeurs généraux adjoints (DGA). Il n'a pas transmis l'ensemble des arrêtés d'attribution ainsi qu'il s'était engagé à le faire et il ne prend pas systématiquement d'arrêté d'attribution. En effet, le directeur de cabinet bénéficie d'un logement de fonction depuis mai 2024 alors que l'arrêté d'attribution ne prend effet qu'à compter du 1er décembre 2024. En réponse à la chambre, le Département a indiqué que l'arrêté d'attribution sera régularisé à cet effet avec effet rétroactif.

Les arrêtés d'attribution analysés ne respectent pas tous les conditions prévues par la délibération précitée. Ils prévoient, en revanche, explicitement que toutes les charges incombent à l'occupant qui doit verser une caution et présenter une attestation d'assurance et que le

[18] DGS, DGA, secrétaire général, directeur du cabinet, directeur des archives, directeur du STM, commandant du port et commandant du port adjoint.
[19] CAA de Marseille, 22 février 2005, *Mme Cresci*, n° 01MA00048, C.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

montant de cet avantage en nature[20] est calculé selon les textes en vigueur. La remise effective de l'attestation d'assurance ainsi que le versement réel des cautions n'ont pas pu être vérifiés auprès de la collectivité qui n'en a pas su justifier. Certains occupants des logements de fonction ont transmis à la chambre les justificatifs du dépôt de la caution et du paiement des charges ainsi que les attestations d'assurance.

Le conseil départemental a également concédé un logement de son domaine à son président en exercice sur le fondement de l'article L. 3123-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Toutefois, les avantages en nature que constituent les logements de fonction n'apparaissent pas systématiquement sur les fiches de paie des agents et de l'élu concernés et le montant du loyer correspondant aux surfaces supérieures à celles concédées par arrêté n'est pas prélevé.

Pour le calcul du montant d'un avantage en nature constitué par un logement de fonction, l'employeur peut soit retenir une valeur forfaitaire selon un barème comportant huit tranches, variable en fonction de la rémunération et du nombre de pièces du logement, soit un montant calculé d'après la valeur locative servant à l'établissement de la taxe d'habitation (valeur locative cadastrale)[21]. La valeur de l'avantage en nature est retenue après un abattement de 30 % pour sujétion sur la valeur forfaitaire ou la valeur locative du logement.

Le conseil départemental avait initialement, sans être en mesure de préciser l'assiette, opté pour un calcul sur le fondement de la valeur locative avant de choisir la valeur forfaitaire en août 2024 (218,80 €) en appliquant toutefois le taux d'un bien à une seule pièce alors qu'aucun des agents ne dispose d'un tel logement.

En outre, pour les biens loués[22] auprès de la SIM, les loyers payés par le conseil départemental comprennent une provision pour charges non refacturée aux occupants en méconnaissance des dispositions de l'article R. 2124-71 du CG3P et de la délibération du 6 octobre 2015. Contrairement à la pratique du conseil départemental, les charges doivent être supportées directement par l'occupant et ne peuvent constituer des avantages accessoires compris dans le forfait évaluant l'avantage en nature. En réponses aux observations de la chambre, le conseil départemental *« s'engage à procéder à régulariser et à refacturer toutes les provisions pour charges qui n'auraient pas été refacturées. »*

S'agissant des biens relevant du domaine privé du conseil départemental, les charges ne sont pas davantage supportées par les occupants.

Enfin, en principe, l'occupation d'un logement pour nécessité de service constitue un avantage en nature qui doit être pris en compte dans le calcul du montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) dont les plafonds sont minorés pour les agents logés (le coefficient maximum de la part fonctions étant réduit de moitié)[23]. Le conseil départemental

---

[20] Les avantages en nature résultent de la mise à disposition ou de la fourniture par l'employeur d'un bien ou d'un service dont, en principe, un salarié doit supporter la charge, qui s'analysent comme des éléments indirects de rémunération et doivent être déclarés.

[21] Article 2 de l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature en vue du calcul des cotisations de sécurité sociale.

[22] En principe, la personne publique ne peut recourir à la location que si elle ne dispose d'aucun bien appartenant à son domaine public ou privé susceptible d'accueillir le fonctionnaire (articles R. 2124-64 et R. 2222-18 du CG3P) ce qui peut paraître surprenant eu égard à l'importance du parc immobilier du conseil départemental.

[23] Article 2 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

de Mayotte qui en méconnaissance des dispositions de l'article L. 714-4 du code général de la fonction publique a laissé à la *« discrétion de l'exécutif »* la fixation du montant maximum de l'IFSE dont peuvent bénéficier les agents occupant un emploi fonctionnel s'est borné a indiqué le même montant minimum pour les administrateurs territoriaux, les ingénieurs en chef et les médecins territoriaux. S'il a, en revanche, fixé des montants différents pour les attachés territoriaux, il verse aux agents logés pour nécessité ou utilité de service de cette catégorie le même montant d'IFSE qu'à leurs collègues qui ne bénéficient pas d'un tel avantage en nature.

1.3.2 Les logements de fonction concédés par convention d'occupation précaire avec astreinte à des agents n'effectuant pas d'astreinte

Selon les conditions fixées à l'article R. 2124-68 du CG3P, un logement par convention d'occupation précaire avec astreinte peut être accordée à l'agent tenu d'accomplir un service d'astreinte, mais qui ne remplit pas les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement par nécessité absolue de service. Son octroi est nécessairement subordonné à l'obligation d'un service d'astreinte.

Une telle convention donne obligatoirement lieu au paiement d'une redevance par le bénéficiaire qui ne peut pas être inférieure à 50 % de la valeur locative réelle des locaux occupés.

Elle fait l'objet d'un précompte mensuel, sur la rémunération de l'agent logé et commence à courir à la date de l'occupation des lieux[24]. Le bénéficiaire supporte l'intégralité des charges[25]. L'attribution d'un tel avantage est compatible avec le versement du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

Par la délibération précitée de sa commission permanente en date du 6 octobre 2015, actualisée le 3 mars 2020, le conseil départemental a également arrêté la liste de emplois[26] pouvant bénéficier d'un logement concédé par convention d'occupation précaire avec astreinte et fixé les conditions financières d'une telle occupation. Par une lettre d'observation, le préfet a signalé au conseil départemental que cette dernière délibération n'était pas conforme à la réglementation.

Toutefois, l'octroi d'un tel avantage aux agents affectés aux délégations de Mayotte à Paris et à La Réunion ou encore chargés de représentation dans un pays d'Afrique interroge au regard des conditions dans lesquelles ces agents sont amenés à exercer leurs fonctions et notamment aux obligations d'astreinte auxquelles ils pourraient être soumis. Le tribunal administratif de Mayotte[27], saisi par le préfet, a d'ailleurs prononcé l'annulation de la délibération n° 2018.00079 du 13 avril 2018 qui avait accordé aux agents du Département affectés hors du territoire de Mayotte, à l'exception de La Réunion, la prise en charge, dans la limite de 1 100 € ou 900 € par mois selon le lieu de l'affectation, de la moitié de la valeur locative des locaux d'habitation qu'ils occupent en tant que locataires au motif qu'elle

---

[24] Article R. 2124-70 du CG3P.
[25] Article R. 2124-71 du CG3P.
[26] Délégations de Mayotte à Paris et à La Réunion, directeur technique du STM et directeur d'exploitation du STM, chargés de représentation à Madagascar, à Djibouti, à l'île Maurice, aux Seychelles, aux Comores, au Mozambique, au Kenya, en Tanzanie et en Afrique du Sud.
[27] TA de Mayotte, 29 décembre 2020, *Préfet de Mayotte*, n° 1801283, C.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

contrevient au principe de parité. Par ailleurs, cette délibération en *« considérant les difficultés de trouver un logement sur Paris (cherté des locations) »* ne se réfère aucunement à une quelconque obligation d'astreinte.

Pendant la période sous revue, le conseil départemental a néanmoins pris en charge la moitié du loyer de deux agents affectés aux délégations de Mayotte à Paris et à La Réunion.

La chambre recommande au conseil départemental de mettre en conformité la délibération se rapportant aux logements, concédés par nécessité absolue du service ou par convention d'occupation précaire avec astreinte, avec les dispositions légales et réglementaires applicables, avant le dernier trimestre 2025.

Recommandation n° 3 : Mettre en conformité la délibération se rapportant aux logements, concédés par nécessité absolue du service ou par convention d'occupation précaire avec astreinte, avec les dispositions légales et réglementaires applicables, avant le dernier trimestre 2025.

La collectivité doit inclure la gestion des logements de fonction dans sa stratégie foncière notamment dès lors qu'ainsi qu'elle l'indique elle-même, proposer un tel logement permet d'accroître l'attractivité du territoire.

1.4 Des occupations irrégulières de terrains appartenant à des personnes privées

Par arrêté du 29 juillet 1985, le préfet a transféré à la collectivité territoriale de Mayotte, représentée désormais par le Département, la propriété immobilière, dite domaine de Dembéni, d'une surface de 158 ha ayant appartenu à M. F. sur le fondement de l'article 539 du code civil qui attribue les biens des personnes décédées sans héritiers ou dont les successions ont été abandonnées à l'État.

Par un jugement du 3 juillet 2001, le tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou a reconnu le droit de propriété des ayants droits de M. F. sur une portion du domaine pour une superficie d'environ 38 ha. Il a également constaté l'occupation illégale de la collectivité territoriale de Mayotte et accordé une indemnité d'occupation de 60 979,61 € pour la période du 23 juillet 1985 au 3 juillet 2001.

La cour administrative d'appel de Bordeaux, saisie par les ayants droits de M. F., a ensuite annulé l'arrêté préfectoral du 29 juillet 1985 par un arrêt du 17 novembre 2005.

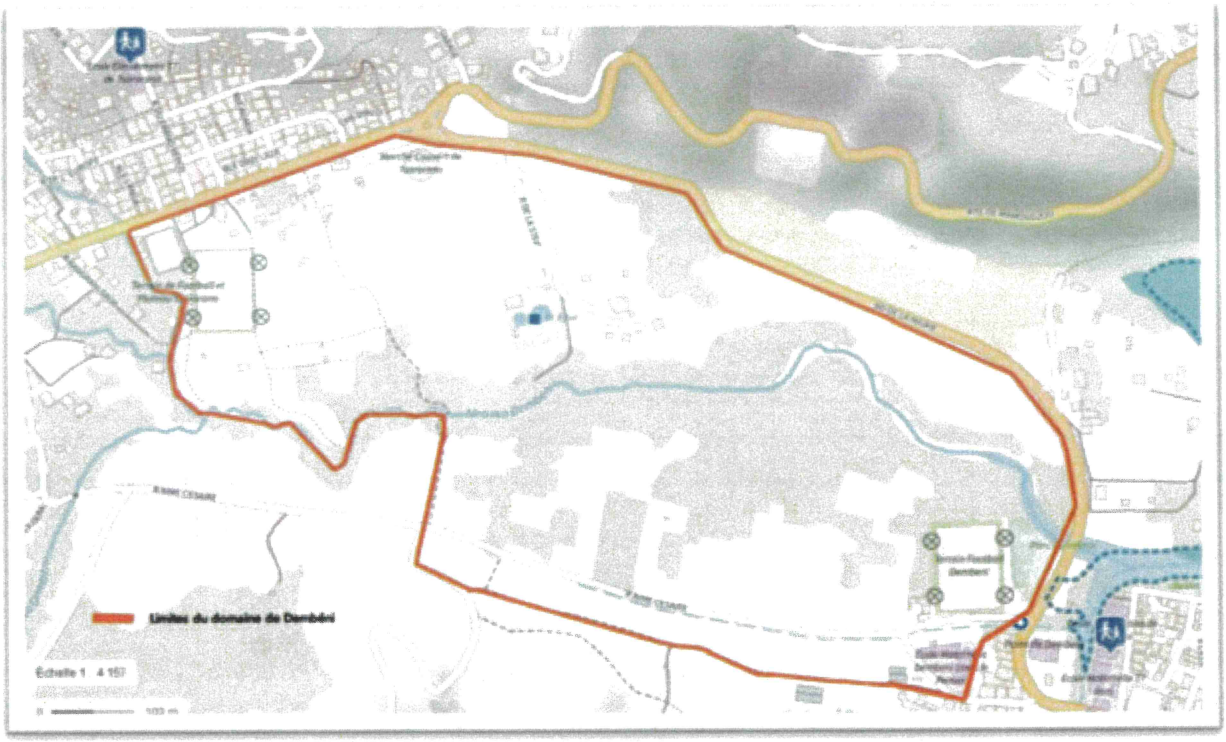
Par un jugement du 7 mai 2018, confirmé en toutes ses dispositions par un arrêt de la chambre d'appel de Mamoudzou du 2 juillet 2019, le tribunal de grande instance de Mamoudzou a condamné le Département au versement d'une somme de 1 817 595 € au titre d'indemnité d'occupation de la propriété, dite domaine de Dembéni, pour la période du 3 juillet 2001 au 31 décembre 2015, assortie du versement d'intérêts au taux légal à compter du 3 juillet 2017 ainsi qu'au paiement, à compter du 1er janvier 2016 et jusqu'à complète libération des lieux, d'une indemnité annuelle d'occupation de 135 200 € indexée sur l'indice des loyers. Cette décision est devenue définitive faute de pourvoi en cassation.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

La chambre d'appel fait observer dans son arrêt qu'en dehors d'une contestation de principe sur l'importance des sommes accordées au titre de l'indemnité d'occupation, le Département ne propose pas un autre mode de calcul ou de montant alternatif. Si le Département avait indiqué en défense que ces les terrains étaient occupés de manière illégale depuis 2001 par des tiers, la chambre d'appel a rappelé dans son arrêt du 2 décembre 2014 qu'il appartiendrait au Département *« s'il l'estime utile d'exercer une action récursoire qu'il juge opportune »*.

La condamnation, prononcée au principal le 7 mai 2018 et confirmée le 2 juillet 2019, n'est exécutée qu'en septembre 2020 par un versement de 2 147 815 € qui comprend le solde de la condamnation de 1 305 595 € (moins la provision versée en 2015), l'indemnité d'occupation de 549 360 € pour la période allant de janvier 2016 à mars 2020, les intérêts au taux légal de 279 270 € au 5 février 2020 ainsi que la somme de 13 590 € au titre de l'article 700[28] du code de procédure civile.

Carte n° 1 : Domaine de Dembéni et occupations



Source : Googlemaps

De 2021 à 2024, le Département qui n'a jamais déclaré avoir libéré les lieux verse de manière irrégulière 579 391 € au titre des indemnités d'occupation d'avril 2020 à mars 2024.

La carte et les photographies satellites permettent de constater, outre l'installation de plusieurs agriculteurs, l'implantation par la commune de Dembéni du marché couvert de Tsararano, du plateau sportif de Tsararano, du terrain de football de Dembéni et des voiries de l'école maternelle Louis Le Pensec ainsi que celle par le syndicat mixte Les eaux de Mayotte

[28] L'article 700 du code de procédure civile permet au juge d'allouer à la partie qui gagne un procès une somme qu'il fixe librement versée par le perdant, les *« frais non compris dans les dépens »*.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

d'une station d'épuration. En réponse aux observations de la chambre, le syndicat mixte a transmis des délibérations de 2008, 2010 et 2011 autorisant la vente par le conseil départemental des parcelles nécessaires à la construction de la station d'épuration. Le Département a ainsi projeté de vendre des parcelles dont il savait depuis 2001 qu'il n'en était pas l'occupant régulier et pour lesquelles l'arrêté préfectoral d'attribution avait été annulé en 2005. Toutefois, la vente n'a pas abouti et le syndicat occupe donc cette parcelle sans droit ni titre.

Lors des entretiens, le Département a indiqué avoir souhaité lancer une procédure d'acquisition des terrains, mais qu'il n'avait pas eu de réponse de sa demande adressée aux services chargés du domaine. C'est l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM) qui a finalement réalisé cette procédure. Par deux jugements des 30 mai et 27 juin 2024 du tribunal judiciaire de Mamoudzou, l'expropriation pour cause d'utilité publique dans le cadre de la création d'une zone d'aménagement concertée de la majeure partie des terrains détenus par les ayants droits de M. F. a été prononcée au profit de l'EPFAM et donné lieu à une indemnisation de plus de 11,84 M€ des consorts F. Ces jugements précisent que les terrains sont libres ou nus hormis les constructions illégales implantées pour la culture vivrière ou fruitière, de la voirie et une école maternelle de la commune de Dembéni qui n'est pas comprise dans l'assiette de l'expropriation. Par suite, le Département n'aura plus à régler l'indemnité d'occupation que pour les 9 077 m^2 n'ayant pas été compris dans l'expropriation, soit 2 % de la surface initiale (évalué à environ 3 800 € par an), ce qui correspond notamment à l'école maternelle Louis le Pensec.

Le Département reste ainsi redevable de 77 199 € au titre de l'occupation d'avril 2024 à octobre 2024, c'est-à-dire jusqu'au versement de l'indemnité d'expropriation et des intérêts moratoires d'avril 2016 à mars 2024, d'un montant de 237 714 € selon la partie adverse. Les services patrimoniaux et contentieux du conseil départemental ont expliqué les retards de paiement par l'incapacité de calculer eux-mêmes les indexations et les intérêts légaux.

Fin 2024, le Département aura donc payé plus de 3 M€ pour l'occupation de terrains du domaine de Dembéni, occupés par des tiers, dont plus de 0,2 M€ pour les seuls intérêts[29]. Aucune visite du terrain n'a été réalisée pour constater quels étaient les occupants.

Bien que par délibération du 20 juillet 2021, l'assemblée ait autorisé pendant la durée de son mandat, le président à intenter au nom de du Département les actions en justice devant les juridictions administratives, dans les instances civiles et pénales engagées par le Département et à défendre les intérêts du Département conformément à l'article L. 3221-10-1 du CGCT, il n'a entamé aucune action récursoire à l'encontre des occupants, notamment la commune de Dembéni ou le syndicat chargé des eaux.

L'emprise irrégulière résulte souvent d'une absence de suivi des opérations immobilières envisagées. Ainsi, le conseil départemental a été condamné au paiement d'une somme de 15 000 € ainsi que de celle de 1 500 € au titre des frais exposés et non compris dans les dépens par un jugement du tribunal administratif de Mayotte du 9 février 2018 pour la réparation du préjudice de jouissance résultant de l'occupation d'un terrain privé pour la construction d'un complexe sportif à Pamandzi, confirmé en appel. Dans cette affaire, le conseil départemental qui disposait par ailleurs à proximité de terrains de taille équivalente avait bien délibéré le 7 septembre 2013 pour acheter la parcelle au prix de 25 € par m^2, soit une somme

[29] L'exemple n'est pas isolé, le Département a, par exemple, transigé en 2015 pour un montant de 2 M€ pour l'occupation d'un terrain privé sur lequel il avait fait construire pour partie le collège de Dzaoudzi-Labattoir.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

totale de 55 875 € mais n'avait jamais finalisé l'achat. Le paiement de la condamnation ne ressort pas des pièces comptables.

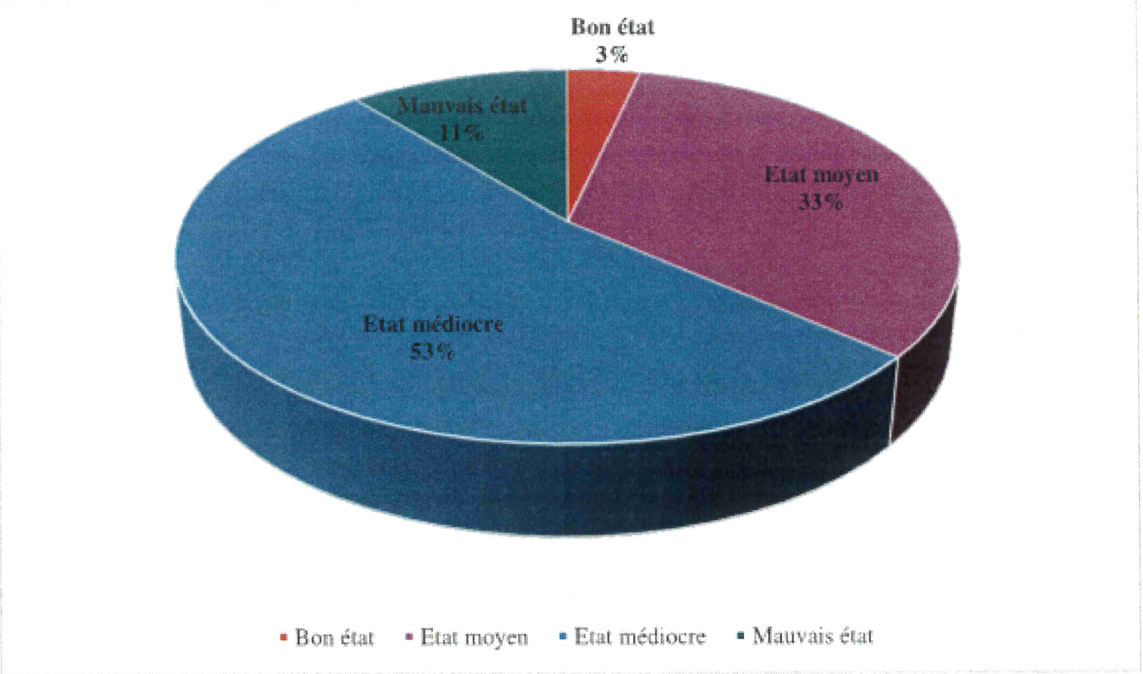
1.5 Un bâti peu entretenu et objet de rares contrôles de la conformité en matière de sécurité et accessibilité

1.5.1 Des coûts d'entretien modestes malgré un état général médiocre

Le parc immobilier du conseil départemental est constitué, selon les éléments transmis, de 231 bâtiments répartis sur 140 sites. Cette multiplicité des implantations engendre des dépenses énergétiques plus élevées qu'un nombre restreint d'immeubles.

Aucun constant récent n'a été établi par le conseil départemental au sujet de l'état général du bâti de son patrimoine. L'état des lieux réalisé en 2016 par un cabinet extérieur révèle que 64 % des bâtiments se trouvent dans un état[30] qui ne leur permet plus de remplir correctement leur fonction. Le cabinet recense plusieurs bâtiments abandonnés ou en état de ruine. Il note, par ailleurs, que l'intégralité des sites devrait faire l'objet d'un passage de la commission de sécurité et d'accessibilité.

Graphique n° 1 : État du bâti (2016)



Source : État des lieux et des besoins, 27 janvier 2016

[30] État médiocre = dégradation partielle et/ou fonction mal remplie, mauvais état = dégradation générale et/ ou fonction non remplie (selon légende de l'état des lieux de 2016).

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

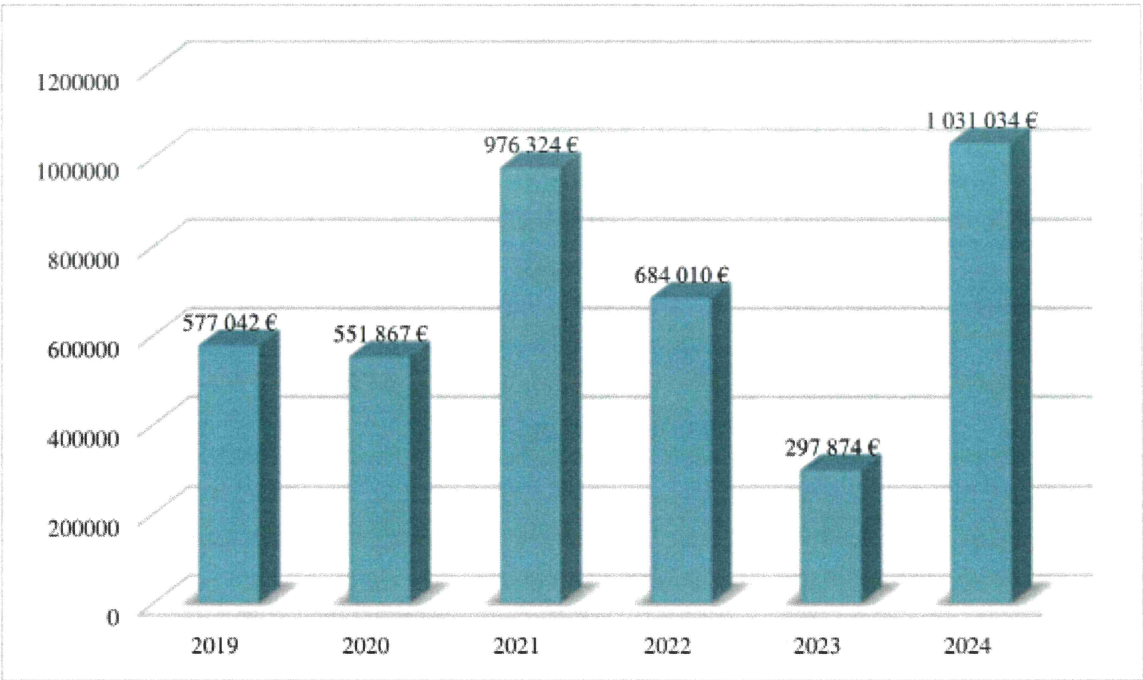
Dans son étude de faisabilité sur l'optimisation des locaux hébergeant les services du conseil départemental, réalisée en 2024, le cabinet X décrit l'état du bâti comme « *très variable et parfois dégradé suscitant des interventions syndicales allant parfois au droit de retrait* ».

L'absence de suivi a notamment conduit au maintien de la location du bâtiment impasse Yssouf Hedja, occupé par la direction de l'autonomie et des prestations sociales, alors que déjà en 2016, il n'était occupé qu'à 75 % en raison de son mauvais état.

Le site de l'ancienne préfecture à Dzaoudzi-Labattoir (ou ancienne résidence des gouverneurs), classé au patrimoine historique depuis 2015, dont l'inoccupation avait déjà été constatée en 2016 s'est fortement dégradé depuis ce relevé. Il n'a fait l'objet d'aucun travaux[31] malgré une somme de 500 000 € allouée par la Fondation du patrimoine en 2023 pour un projet de rénovation en vue de l'installation du musée de Mayotte dans ces locaux[32].

Le coût d'entretien du patrimoine bâti tel qu'il ressort des comptes apparaît limité. Il ne s'élève qu'à 4,12 M€ pour la période sous revue, soit en moyenne 686 358 € par an. Certaines dépenses s'avèrent mal imputées. En effet, certains travaux de rénovation sont imputés au compte 213 « immobilisations corporelles – construction »[33] ou encore au compte 2181 « autres immobilisations corporelles – installations générales, agencements et aménagements divers ».

Graphique n° 2 : Charges d'entretien 2019-2024 (comptes 61521 et 61522)



Source : CRC, d'après le fichier des mandats émis

[31] Le constat d'absence de travaux est similaire pour le site des anciennes archives départementales. La maison du gouverneur à Majimbini avait été rénovée en 2001 sans que le projet de création d'un gîte n'ait abouti, le site est laissé à l'abandon de la végétation depuis. Il n'a, par ailleurs, pas été identifié et intégré à l'état des lieux des sites bâtis.

[32] Le musée de Mayotte (MUMA) a été inauguré le 19 septembre 2015 dans les locaux de l'ancienne caserne de Dzaoudzi où il devait demeurer jusqu'à son installation définitive dans l'ancienne résidence des gouverneurs. Il est actuellement fermé au public.

[33] Par exemple, les travaux de rénovation de l'immeuble de la délégation de Mayotte à Paris alors qu'il ne s'agit pas d'une construction.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

En 2022 et 2023, la préfecture a retiré 0,3 M€ de l'assiette pour les dépenses d'entretien des bâtiments publics. La chambre relève que le département n'a déclaré aucune dépense d'entretien des voiries dans l'assiette du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

Le Département a, par ailleurs, inclus dans son patrimoine des biens telle une résidence avec gardien à Kani-Kéli qui figure parmi les parcelles, objet de l'échange immobilier avec l'État, qui ne sont que très rarement utilisés pour des manifestations. Au même titre, il peine à expliquer l'utilité publique de l'acquisition d'un navire de plaisance en 2024. En réponse aux observations de la chambre, le conseil départemental qualifie cet achat d'*« investissement stratégique à usages multiples, pour structurer une flotte polyvalente, répondre aux obligations de mobilité de la collectivité, séparer les usages techniques et institutionnels. »*.

1.5.2 Le non-respect des normes en matière d'accessibilité des personnes handicapées aux établissements recevant du public

Conformément à la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, tous les établissements recevant du public (ERP) doivent être aux normes d'accessibilité pour les personnes présentant un handicap moteur ou visuel ou auditif ou mental, cognitif ou psychique ou pour les personnes à mobilité réduite même temporairement. La loi fixe l'obligation d'accessibilité au 1er janvier 2015 pour les établissements publics. Pour Mayotte, l'obligation a été différée et a débuté le 29 août 2018.

L'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public pour les personnes handicapées prenant acte de l'impossibilité de respecter les échéances prévues par la loi précitée simplifie et explicite les normes d'accessibilité. Elle instaure également les agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP). Obligatoire pour les établissements recevant du public, ce dispositif permet de bénéficier d'un délai supplémentaire de trois à neuf ans pour réaliser les travaux d'accessibilité.

En cas de retard important dans l'exécution de ses engagements pour la ou les périodes échues de son Ad'AP, le préfet peut mettre en œuvre une procédure de constat de carence et mettre en demeure la commune de faire les travaux. En l'absence du respect de ses engagements, le Département est donc susceptible d'être sanctionné pécuniairement à hauteur de 5 % et 20 % du montant des travaux restant à réaliser.

Aucun agenda d'accessibilité programmé n'a été mise en œuvre pas le Département alors qu'il est chargé de cette politique et que l'article 98 de la loi NOTRé du 7 août 2015 confie au Département, conjointement avec l'État, l'élaboration d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services aux publics (SDAASP), visant à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

1.5.3 Des visites sporadiques de la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité

Le président du conseil départemental gère le domaine du département et exerce notamment les pouvoirs de police afférents à cette gestion[34]. En tant que propriétaire exploitant des établissements recevant du public (ERP), il est tenu en application de l'article R. 143-3 du code de la construction et de l'habitation de respecter les mesures de prévention et de sauvegarde propres à assurer la sécurité des personnes. Sa responsabilité peut être engagée en cas de sinistre.

Une commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCSDSA) a été instituée le 1er janvier 2016 par arrêté du préfet[35] en vertu des dispositions du décret n° 95-260 du 8 mars 1995[36]. Elle a pour mission de rendre des avis aux autorités de police, notamment en matière de lutte contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP. Différentes sous-commissions ont été créées, dont une sous-commission pour la sécurité contre les risques d'incendie et de panique dans les ERP et les immeubles de grande hauteur (IGH), appelée « sous-commission ERP/IGH ». Elle est composée du chef de service interministériel de défense et de protection civile, du directeur de la sécurité publique, de la DEALM, du directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et du maire de la commune concernée. Le maître d'ouvrage participe en qualité d'invité.

La réglementation relative aux ERP les classe selon cinq catégories, en fonction de leur capacité d'accueil : au-delà de 1 500 personnes (catégorie 1), de 701 à 1 500 personnes (catégorie 2), de 301 à 700 personnes (catégorie 3), jusqu'à 300 personnes (catégorie 4), entre 100 et 200 personnes (catégorie 5). Cette classification impose une visite périodique des établissements des trois premières catégories, en principe, tous les trois ans et de quatrième catégorie tous les cinq ans. Aucune périodicité n'est requise pour les établissements de cinquième catégorie. Par ailleurs, des visites inopinées peuvent être effectuées.

Pour la période sous revue, seuls quatre avis de la sous-commission départementale de sécurité ont été portés à la connaissance de la chambre. La chambre demande à la sous-commission départementale de lui transmettre l'ensemble des avis émis pour la période allant de 2019 à aujourd'hui.

Tous les avis sont favorables. Deux ont été émis à l'occasion de l'ouverture d'un établissement et deux sont relatifs à des visites de levée d'avis défavorable.

Les observations concernent la réalisation périodique de visites de contrôle par des organismes agréés, la vérification annuelle des extincteurs, l'isolation des locaux à risques particuliers importants d'incendie et la gestion interne des situations d'urgence.

La périodicité des visites n'est pas respectée[37]. Ainsi, le stade de Cavani, établissement de catégorie 1 pouvant accueillir un total de 1 860 personnes, a fait l'objet d'une seule visite en 2019 et le gymnase de Cavani, établissement de catégorie 3 d'une capacité de 677 personnes, objet d'un levée d'avis défavorable en 2022 n'avait pas été vu depuis 2014.

---

[34] Articles L. 3221-4 du CGCT et L. 131-3 du code de la sécurité intérieure.
[35] Arrêté n° 2015-16643 relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité et aux sous-commissions spécialisées du 8 décembre 2015.
[36] Relatif à la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité.
[37] Déjà l'état des lieux et des besoins, réalisé en 2016, ne comptabilisait aucun passage de la commission.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

La chambre s'étonne du faible nombre de visites compte tenu de l'importance du patrimoine bâti du conseil départemental et du grand nombre de sites recevant du public.

2 UNE FAIBLE VALORISATION DU PATRIMOINE

La possession d'immeubles ne constitue pas une richesse pour le conseil départemental, la plus grande partie n'est pas occupée par ses services et ne produit pas de revenus, le seul coût des taxes foncières (8,5 M€) est 20 fois supérieur à la recette des redevances d'occupation du domaine public. C'est le montant le plus élevé des départements français, soit 33 € par habitant alors que la moyenne des départements est inférieure à 1 €.

2.1 Une gestion des régularisations foncières inachevée

L'évolution du régime foncier de Mayotte

Le foncier de Mayotte est resté longtemps soumis à un double régime celui dit des titres et celui des occupations coutumières.

L'article 6 du traité de cession du 25 avril 1841 stipule que « *les terres non reconnues propriétés particulières appartiennent de droit au gouvernement français qui seul pourra en disposer* » sous réserve de l'inviolabilité des occupations coutumières actée dans l'article 5 du même traité.

Pour tous les terrains, dont le pseudo-propriétaire ne possédait pas de titre, l'État était donc présumé propriétaire.

Ce principe est précisé dans l'article 29 du décret du 28 septembre 1926 portant réglementation du domaine à Madagascar, applicable à Mayotte, modifié par le décret n° 56-224 du 28 février 1956 et abrogé par l'ordonnance n° 92-1139 du 12 octobre 1992 relative au code du domaine de l'État et des collectivités publiques à Mayotte. Il dispose que « *l'État est présumé propriétaire de tous les terrains non bâtis ni enclos qui, au jour de la promulgation du présent décret ne sont pas possédés par des tiers en vertu de titres fonciers d'immatriculation ou de titres réguliers de concession. Cette présomption pourra, toutefois, être combattue par la preuve contraire établissant, en ce qui concerne notamment les personnes exerçant des droits réels selon la coutume, que leur droit de propriété résulte d'une occupation de bonne foi paisible et continue ainsi que d'une mise en valeur rationnelle permanente depuis plus de trente ans.* ».

Ce n'est qu'en 1992 que le cadastre est mis en place par l'ordonnance n° 92-1069 du 1er octobre 1992 et le décret n° 93-1088 du 9 septembre 1993. L'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005 rend obligatoire à partir de janvier 2008, pour les personnes physiques et morales, l'immatriculation ainsi que l'inscription des droits réels immobiliers transmis ou constitués sur ces immeubles immatriculés. La rédaction d'un acte authentique est désormais exigée pour publier un droit immobilier au livre foncier de Mayotte.

Le foncier qui a été transféré au Département n'était pas destiné à rester en totalité dans le patrimoine du Département. Une opération dite de régularisation foncière a conféré au

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Département le droit de céder ces terrains à des propriétaires privés. Le conseil départemental a décidé, par sa délibération du 3 septembre 1996, de mettre en œuvre une opération de régularisation foncière sur l'ensemble des terres présumées lui appartenir[38]. Une première phase de cette régularisation a été réalisée entre 1996 et 2012, par le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), devenu l'agence des services et paiement (ASP) en 2009 après sa fusion avec l'agence unique de paiement, que le Département avait désigné en tant qu'opérateur foncier. À compter de 2012, l'ASP a cessé d'être l'opérateur du Département qui a assuré directement la régularisation qui n'est toujours pas achevée à ce jour[39]. Les conditions à remplir pour obtenir une régularisation était une « *occupation de bonne foi, paisible et continue ainsi que d'une mise en valeur rationnelle permanente depuis plus de trente ans* »[40].

Dès 2016, la Cour des comptes[41] avait formulé des recommandations sur la régularisation du désordre foncier à Mayotte. En 2022, dans son rapport sur le développement de Mayotte, elle indiquait que le règlement de ce désordre restait un préalable à la réussite de la départementalisation. La transition sans préparation d'un régime de propriété très spécifique, en partie coutumier, vers un régime de propriété de droit commun a engendré une situation dans laquelle la propriété foncière publique comme privée est mal déterminée, créant des blocages difficiles à surmonter pour l'aménagement de l'archipel et pour la stabilisation de la situation des particuliers.

Ni la régularisation des immeubles non titrés enclenchée depuis 1996 n'a été menée à son terme en dépit des moyens humains qui lui ont été dédiés, ni celle des immeubles titrés du Département, au demeurant sujets à des occupations qui ne sont pas connues et autorisées par la collectivité.

2.1.1 Des régularisations au compte-gouttes au profit de particuliers

2.1.1.1 De 1996 à 2012 : un début dynamique des régularisations

À compter de 1996, la CNASEA, devenue en 2009 l'ASP, a été chargée de préparer la régularisation de l'occupation coutumière du domaine privé de la collectivité, considérée comme propriétaire présumé des biens fonciers non titrés, et de constituer des réserves foncières, à l'amiable ou par préemption, pour le compte du Département. La mission d'accompagnement du processus de régularisation comprenait l'enquête de terrain, la levée des parcelles, la constitution du dossier et la saisine de la commission du patrimoine foncier de la collectivité. Cette dernière validait les dossiers en commission, faisait réaliser le bornage et délivrait les titres de propriété.

---

[38] Les critères d'attribution des parcelles issues des mesures de régularisation foncière découlent des dispositions précitées du décret du 28 septembre 1926 modifié par le décret n° 56-224 du 28 février 1956.
[39] Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux, *Mise en œuvre de l'aménagement foncier à Mayotte*, novembre 2012.
[40] Décret du 28 septembre 1926 modifié par le décret n° 56-224 du 28 février 1956.
[41] Cour des comptes, *La départementalisation de Mayotte*, rapport public thématique, janvier 2016.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

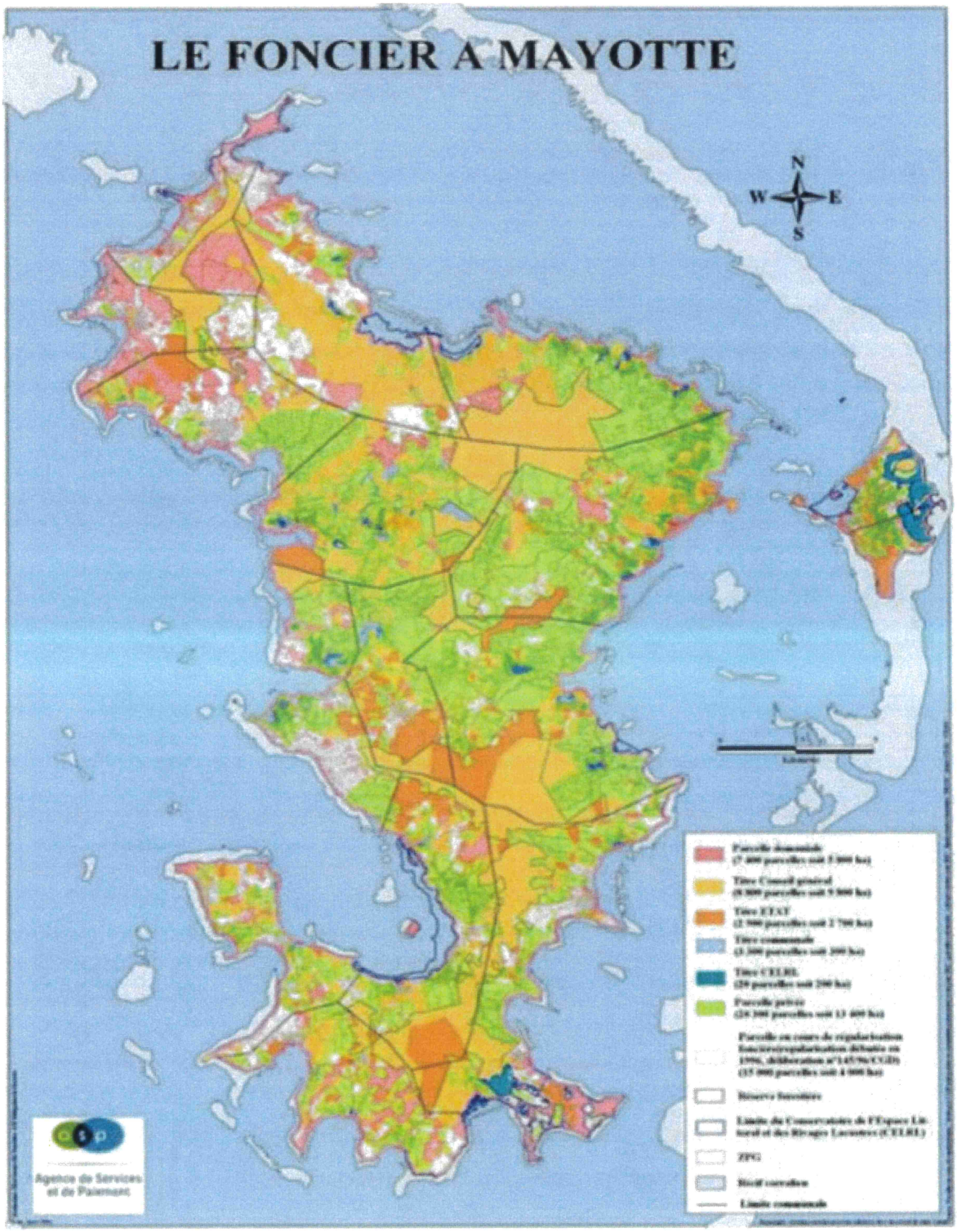
Certains titres appartenant aux personnes publiques ont aussi fait l'objet de cette procédure, sur délibération expresse du Département[42]. Dans le but de faciliter et d'accélérer la régularisation, les cessions sont exonérées depuis 2004 des droits d'enregistrement et de timbre, le Département prenant en charge tous les frais de bornage. La mission s'est terminée en 2012[43].

Pendant la période allant de 1996 à 2012[44], 26 000 parcelles ont été levées représentant 5 554 ha, soit le tiers du foncier du Département. 15 700 de ces parcelles, soit 4 200 ha, ont reçu un avis favorable et 14 200 parcelles qui représentent plus de 3 300 ha ont été régularisées. Lors des entretiens, le Département a indiqué que le recensement n'était pas exhaustif. Par ailleurs, les préemptions réalisées par cet organisme dans le cadre de l'ordonnance n° 98-520 du 24 juin 1998 relative à l'action foncière, aux offices d'intervention économique dans le secteur de l'agriculture et de la pêche et à l'aide au logement dans la collectivité territoriale de Mayotte, n'avaient pas été régularisées.

[42] Délibération du Département 26 juillet 2004.
[43] Délibération du Département du 31 janvier 2012.
[44] Source : compte rendu des assises du foncier de 2023.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Carte n° 2 : Situation foncière à la fin de la mission ASP



Source : ASP, avril 2012

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

2.1.1.2 Après 2012 : un fort ralentissement du rythme des régularisations

Suite à la mission de l'ASP, 11 800 parcelles déjà identifiées restaient à régulariser, soit 900 ha. Compte tenu de la mise en place de la fiscalité locale en janvier 2014, cette régularisation avait été considérée comme étant urgente. En effet, les régularisations permettent d'élargir l'assiette de l'impôt aux nouveaux propriétaires et de donner plus de recettes aux collectivités du bloc communal.

À compter de 2012[45], le Département a donc mis en place une nouvelle procédure de régularisation foncière en réduisant la durée de l'occupation continue à au minimum 10 ans (contre 30 ans antérieurement). Seule la construction en dur était considérée comme une mise en valeur suffisante. La nouvelle procédure prévoyait également l'engagement de négociations avec l'État au sujet du transfert de propriété des terrains dits « des décasés de l'aéroport ».

Enfin, l'article 27 de la loi de finances du 30 décembre 2022 pour 2023 a eu pour objet d'une exonération de droits d'enregistrement ou de taxe de publicité foncière au titre des cessions effectuées par une personne publique ainsi que des actes de notoriété et les décisions judiciaires constatant la prescription acquisitive dans le cadre du dispositif exceptionnel et temporaire de résorption du désordre foncier dans l'archipel prévu par la loi de programmation du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique. Cependant ce dispositif n'est prévu que jusqu'au 31 décembre 2025.

L'ensemble de ces dispositions devait faire l'objet d'une évaluation à terme afin de mesurer leur impact sur la situation immobilière dans le Département de Mayotte après quelques années.

Le Département indique avoir procédé à 385 régularisations de 2019 à 2023. Il préciser n'avoir réalisé aucune régularisation foncière en 2019 et seulement une en 2020 en raison de la crise sanitaire. 66 régularisations sont réalisées en 2021, 160 en 2022 et 158 en 2023. Il fait également état de 20 726 régularisations depuis que l'ASP n'est plus mandataire, c'est-à-dire de 2013 à 2024. Ce chiffre semble néanmoins plutôt correspondre à une régularisation sur l'ensemble de la période 1996 à 2024. Le nombre de régularisations enregistrées les 5 dernières années est faible en dépit d'un effectif de 12 agents affectés au service de la régularisation foncière (sans tenir compte des15 agents du service topographie et des 6 agents pour le service titres pour les particuliers)[46].

L'absence d'accompagnement des occupants coutumiers dans le montage des dossiers depuis la fin de la mission de l'ASP pourrait être à l'origine de l'importante baisse des régularisations foncières postérieurement à 2012.

Il resterait 5 274 parcelles à régulariser ce que le Département s'est engagé à faire pour 2028. Pour atteindre cet objectif, une délibération a été adoptée en 2024 pour instituer des frais pour le traitement des dossiers à hauteur de 300 € par dossier et des frais de participation au bornage à hauteur de 500 € par dossier. L'ouverture d'un portail *web* pour les usagers est prévue à compter de mars 2025 et permettra d'effectuer en ligne les demandes de régularisation et d'acquisition foncières ainsi que de suivre l'avancement du traitement des dossiers. En réponse aux observations de la chambre, l'ASP qui détient encore certaines archives relatives aux opérations de régularisation a indiqué avoir dû décliner en avril 2024 une sollicitation du

---

[45] Délibération du 12 juillet 2012.
[46] Par ailleurs, le Département n'anticipe pas le devenir des agents dédiés à ces opérations à la clôture des opérations.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Département pour réaliser un travail de recensement des litres, de lever de parcelles et de production de divers documents en zones agricoles (environ 400 ha) et en zones urbaines (environ 150 ha) en raison du délai de réalisation trop contraignant fixé au second semestre 2024. Ce délai est, en effet, incohérent, d'autant plus que le Département reconnaît les difficultés liées à ce travail de recensement, préalable indispensable aux régularisations. La chambre s'interroge sur la capacité de la collectivité à tenir ses engagements.

2.1.1.3 Des régularisations en méconnaissance des dispositions légales et réglementaires

Aux termes de l'article 11 de l'ordonnance du 28 juillet 2005 portant adaptation de diverses dispositions relatives à la propriété immobilière à Mayotte, « *la propriété peut être acquise par la délivrance gratuite par la collectivité départementale de Mayotte de titres définitifs de propriété aux titulaires de droits coutumiers individuels établis à Mayotte qui ont mis individuellement en valeur et durablement des terrains appartenant au domaine de cette collectivité ou présumés lui appartenir, sur lesquels ils ne sont fondés à se prévaloir d'aucun droit de propriété.* ».

Toutefois, ces dispositions n'autorisent pas le conseil départemental à céder gratuitement des terrains à des personnes autres que celle titulaire du droit coutumier individuel établie à Mayotte qui a mis individuellement en valeur et durablement le terrain, objet de la régularisation et, en particulier, ne permettent pas la cession de telles parcelles à des membres de la famille de la personne détenant le droit coutumier[47].

Par plusieurs lettres d'observation, le préfet a rappelé au conseil départemental, d'une part, que la cession gratuite ne peut bénéficier qu'à l'occupant reconnu comme coutumier et, d'autre part, que l'occupation durable mettant en valeur le terrain doit être démontrée. Aucune suite n'a été donnée à ces observations tant par le Département que par la préfecture. Non seulement, le conseil départemental cède gratuitement des terrains à des personnes ne remplissant pas les conditions précitées mais il a aussi cédé plusieurs fois la même parcelle ou des parcelles dont il n'était plus propriétaire.

La procédure de régularisation foncière prévoyait une interdiction des cessions des terrains pour une durée de 10 années sous peine de reprise par le Département. Les services du Département qui avaient constaté la réalisation de telles cessions ont modifié la procédure sans toutefois mettre en œuvre la procédure de reprise prévue dans les actes. Par délibération du 18 décembre 2023, le Département a donc instauré des clauses anti-spéculatives dans les actes de transfert de propriété à tarif social. La décision prévoit que pour les actes de régularisation à titre gratuit et pour les actes de vente conclus à des prix inférieurs au marché de l'immobilier :

- une action en rescision sera réalisée en cas de revente dans un délai de deux ans en application des articles 1674 à 1685 du code civil ;
- l'application d'une indemnité de 15 % du montant de la plus-value réalisée en cas de revente au prix du marché avant l'expiration d'un délai de 10 ans.

Cette nouvelle procédure intervient tardivement. La chambre recommande au conseil départemental de mettre en place un suivi régulier des cessions notamment pour l'application de la délibération du 18 décembre 2023 au sujet des clauses anti-spéculatives sous peine de

[47] TA de Mayotte, 1re juillet 2022, *Préfet de Mayotte*, n° 2001651, C.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

rendre cette mesure aussi inefficace que l'interdiction de cession prévue dans les ventes initiales jamais mise en œuvre.

Recommandation n° 4 : Mettre en place un suivi régulier des cessions notamment pour l'application de la délibération du 18 décembre 2023 au sujet des clauses anti-spéculatives.

2.1.2 Des régularisations au profit des collectivités publiques toujours inabouties

2.1.2.1 Une mise en œuvre tardive des échanges État – Département

Le foncier public, du fait de l'histoire institutionnelle de l'archipel et des transferts de compétences issus de la départementalisation, doit faire l'objet d'une clarification et d'une réallocation entre l'État et la collectivité départementale. En 2011[48], un premier échange a été réalisé, l'État avait cédé au Département 85 125 m² d'une valeur de 5,6 M€ et le Département à l'État 26 735 m² d'une valeur de 5,6 M€. En 2018, une seconde convention d'échange entre le Département et l'État a été signée sans toutefois donner lieu à concrétisation.

De nouvelles négociations entreprises en 2023 et 2024 ont abouti à un acte d'échange en juillet 2024. La valeur des biens cédés par l'État au Département a été évalué par les services chargés du domaine à 9,4 M€ et celle des biens cédés par le Département à l'État à 9,2 M€.

L'État cède 133 516 m² comprenant 5 355 m² de bâtis. Les trois quarts de ces terrains sont situés à Ouangani et sont occupés par la direction des ressources terrestres et maritimes (DRTM). Le lotissement des décasés de l'aéroport n'est pas valorisé, car il est contrebalancé par l'obligation pour le Département de régulariser les occupants à titre gratuit. Lors du premier allongement de la piste de l'aéroport en 1995, le relogement des habitants n'a été que partiellement réalisé.

Il en est de même pour les locaux de la caisse de retraite des fonctionnaires, du SGAR et de la maison départementale pour les personnes handicapées dont le transfert du bâti est reporté à la liquidation de la caisse de retraite.

Le Département cède à l'État 160 153 m² de terrain comprenant 1 970 m² de bâti. Près de deux tiers de ces cessions concernent le site du régiment du service militaire adapté (RSMA) à Tsingoni. Un quart des cessions correspond au terrain de la prison de Majicavo.

Si l'acte d'échange a été pris, les transferts de propriété ne le sont toujours pas.

La chambre constate le retard pris dans la mise en œuvre effective de l'échange.

[48] Convention du 23 mars 2011.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

2.1.2.2 La dissolution inachevée du SMIAM

Le syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM)[49] a été créé en 1979 entre les 17 communes et le Département de Mayotte. Il avait pour objet l'étude, la construction et l'aménagement des écoles maternelles et primaires ainsi que les équipements sportifs. Il pouvait constituer des réserves foncières pour la réalisation des objets du syndicat.

En 2014, compte tenu de ses difficultés de fonctionnement, le syndicat a été dessaisi de sa compétence à la demande des collectivités membres et ne conservait sa personnalité morale que pour les seuls besoins de sa dissolution.

Pour accomplir ses missions, le syndicat disposait de recettes réparties comme suit :

- 60 % de contributions des communes membres, sachant que la contribution annuelle de 60 % telle qu'elle résulte du vote du budget du syndicat est répartie entre les communes à hauteur de 13 % de la dotation globale de fonctionnement de l'année précédente affectée à chacune d'elles ;
- 40 % de contributions du Département.

Les contributions des personnes publiques au budget du syndicat ont été maintenues entre 2014 et 2017. Par délibération du comité syndical du 7 avril 2023 (dont les quatre représentants du Département), le syndicat a confirmé le maintien des titres de recettes à l'endroit des membres du SMIAM qui n'étaient pas à jour de leur contribution. La chambre constate que les contributions du Département restent impayées pour 0,5 M€.

Dix ans après la décision de dissolution, cette dernière n'est toujours pas réalisée alors que la cession du patrimoine du syndicat (environ 17 km^2) représente un enjeu financier et foncier pour le Département et les communes membres.

Pour les terrains sur lesquels des équipements publics avaient été implantés, le transfert de deux premières listes d'équipement a été approuvé par le comité du syndicat en 2019 et 2023. Lorsque le terrain appartient au syndicat, le terrain et le bâti sont transférés à la commune occupante. Le Département n'a pas approuvé ces transferts.

En revanche, lorsque le terrain n'appartient pas au syndicat seul le bâti est transféré aux communes, le terrain devait simplement être mis à disposition. Cependant, le Département a constaté que certaines parcelles nécessitaient un découpage du fait du delta trop important entre la surface du bâti et celle de la parcelle de terrain et proposé une division des parcelles. Le rapport entre les deux surfaces pouvait être supérieur à dix pour certaines communes.

Pour les autres réserves foncières du syndicat, le plus étendu de ces terrains est celui du qui a été acquis auprès d'une société avec plus de 800 ha. Elle est détenue en copropriété avec le SMIAM. Le Département a proposé que le syndicat lui cède le domaine. Les rétrocessions des équipements scolaires et sportifs ne sont prévues que vers les communes. Aussi, le Département considérait que les actifs restants devaient lui revenir dès lors qu'une grande partie de ce domaine fait l'objet d'occupations pour lesquels le Département doit réaliser des régularisations foncières (voir *supra*).

Pour fluidifier les régularisations, un outil d'aide à l'évaluation foncière pour les collectivités territoriales à Mayotte qui visait à pallier l'absence d'applicatif de type base nationale des données patrimoniales donnant accès aux mutations enregistrées sur le territoire

---

[49] CRC Mayotte, 9 janvier 2024. *Syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM)*.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

a été mis en place à compter de 2019. Suite à la signature d'une convention entre les services chargés du domaine et la personne publique tenue, en vertu de différentes dispositions législatives ou réglementaires, de consulter les services chargés du domaine sur les projets d'opérations immobilières, la personne publique préremplit l'outil d'aide à l'évaluation et l'adresse au service local du domaine accompagné d'une fiche navette. La collectivité prépare, ainsi, l'avis du domaine en lui fournissant les données nécessaires à la détermination de la valeur vénale du bien considéré. À partir de cet outil pré-complété, les services chargés du domaine contrôlent, demandent les justificatifs éventuellement nécessaires, modifient si besoin les éléments et valident une fiche navette constituant un avis domanial simplifié.

Le SMIAM et le Département détiennent en copropriété plus de 300 parcelles de terrains sur les communes de Bandraboua, de Mtsamboro, de Koungou et de M'Tsangamouji. Le Département paye à ce titre plus de 90 000 € de taxe foncière par an et ne demande pas au syndicat le remboursement de sa part en tant que copropriétaire.

2.2 Des opérations d'acquisition et de cession peu avantageuses

Une politique de cessions immobilières est susceptible d'offrir aux collectivités locales des marges de manœuvre financières. Elle constitue également une piste de réduction des dépenses (d'investissement et d'exploitation) pour le patrimoine qui n'est pas directement utile à la gestion des services publics locaux.

2.2.1 Des cessions d'immobilisations dans des conditions irrégulières

2.2.1.1 Un faible nombre de cessions

Le Département s'est engagé à réaliser 3 M€ de cessions d'immobilisations par an sur la période de 2024 à 2027 dans le contrat d'engagement alors que sur la période 2019 à 2023, il n'a inscrit que 4,1 M€ à ce titre. De plus, en 2023, le montant est majoré de 0,8 M€ par la cession de barges qui aurait dû être comptabilisée sur le budget annexe des transports. Si le Département a atteint l'objectif fixé en 2024, cela tient essentiellement (2,2 M€) à l'indemnité d'expropriation reçue en vertu d'un jugement du 6 juin 2024. Aucune somme n'a été perçue au premier trimestre 2025. Ce résultat n'est ainsi pas imputable à une gestion dynamique des cessions. En réponse aux observations de la chambre, le Département se prévaut de plusieurs délibérations prises en 2023 et 2024 autorisant la vente de parcelles pour un montant total de 3,9 M€, aucune de ces ventes n'a à ce jour fait l'objet d'un transfert de propriété.

Tableau n° 3 : Recettes résultant des cessions immobilières

En €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul
Produits des cessions	282 875	0	2 672 329	188 978	986 907	**3 039 222**	**7 170 311**

Source : comptes de gestion

L'objet des cessions est difficile à apprécier dès lors que le Département n'établit pas l'annexe présentant l'état de variation des immobilisations en méconnaissance des dispositions

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

de l'article R. 3313-7 du CGCT. Le Département a transmis le tableau suivant établi en nombre et pas en montant :

Tableau n° 4 : Tableau des acquisitions, cessions et régularisations

Année	Cessions	Acquisitions	Régularisation
2019	2	7	0
2020	1	1	1
2021	3	7	66
2022	1	05	160
2023	2	68	158
TOTAL	**9**	**98**	**385**

Source : réponse du Département

Toutefois, ces nombres paraissent complètement fantaisistes. D'ailleurs, le tableau ne correspond pas au détail prévu par la réglementation. Ce bilan annuel devrait mentionner les prix de cession et d'acquisition. Les modèles résultant de l'instruction comptable des départements imposent de ventiler les cessions ou les acquisitions par type d'opération (à titre onéreux, à titre gratuit, mise à disposition, affectation, mise en concession ou affermage) et de faire figurer, selon les cas, le montant de la plus-value ou de la moins-value comptable (différence entre prix de cession et valeur nette comptable).

La chambre recommande au conseil départemental d'établir chaque année, dès 2025, l'état de variation des immobilisations prévu par l'article R. 3313-7 du CGCT. En réponse aux observations de la chambre, le Département s'est engagé à présenter ce document dès 2026 sans préciser pourquoi il n'entend pas respecter ses obligations légales et réglementaires dès 2025.

Recommandation n° 5 : Établir chaque année, dès 2025, l'état de variation des immobilisations prévu par l'article R. 3313-7 du code général des collectivités territoriales.

2.2.1.2 Des cessions contestées

D'après l'inventaire réalisé en 2018 par le SMIAM, 900 ha sont détenus en copropriété avec le Département.

La plus importante de ces copropriétés est le domaine de Dzoumogné avec plus de 800 ha. L'acquisition réalisée dans les années 1970 prévoyait la cession d'une partie du domaine à des exploitants agricoles résultant de 161 promesses de vente données par le vendeur. L'absence de réalisation de ces cessions et de la régularisation des occupations a engendré plusieurs litiges.

Ainsi, il résulte d'un jugement du tribunal administratif de novembre 2021[50], que les promesses de vente résultant de l'acquisition des années 1970 n'ont pas été complètement purgées par le Département. À la demande des agriculteurs occupants, le tribunal administratif de Mayotte a annulé la délibération de la commission permanente du conseil départemental du

[50] TA de Mayotte, 18 novembre 2021, *D. et autres*, n° 1801315, C.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

19 mars 2018 autorisant la vente au vice-rectorat de Mayotte d'une partie des terrains du domaine de Dzoumogné, soit 49 315 m², pour la réalisation d'un collège, d'un gymnase et d'un centre médico-social. Il confirme que les terrains font partie de la vente réalisée par la société Bambao qui comprenait des promesses de vente aux agriculteurs occupants, mais ne se prononce pas sur la revendication de propriété[51]. En revanche, il relève que la vente des parcelles est intervenue sans l'accord du syndicat copropriétaire et annule la délibération.

De même, une assignation devant le tribunal judiciaire de Mamoudzou pour une parcelle de ce domaine de plus de huit hectares a été réalisé par les consorts H. en décembre 2019. Le rapport d'expertise provisoire d'avril 2022 conclut dans le sens de la reconnaissance de la propriété des consorts H.

La même propriété a également fait l'objet de trois recours devant la commission d'urgence foncière. Les occupants invoquent la prescription trentenaire pour obtenir un acte de notoriété.

La chambre constate la défaillance du Département dans sa mission de régularisation des promesses de ventes et de régularisation des occupations. En réponse aux observations de la chambre le conseil départemental indique que « *le retard de régularisation s'explique par l'absence de présentation des justificatifs par les intéressés, qui ne semblent pas vouloir s'acquitter des taxes afférentes*. ».

Des cessions irrégulières

Par délibération du 18 décembre 2018, le Département a accepté de vendre deux parcelles situées sur la commune de Sada à Électricité de Mayotte (EDM) pour un montant de 85 370 € alors que l'avis des domaines précise qu'une des parcelles est occupée par M. M. et consorts. Par acte administratif[52] du 16 janvier 2019, le Département cède à nouveau une des deux parcelles à M. C. pour un montant de 2 014 € pour régulariser l'occupation coutumière du terrain sans qu'il ne soit attesté de l'occupation coutumière régulière, l'acquéreur n'étant pas l'occupant mentionné le mois précédent.

Après avoir recueilli l'avis favorable de la commission patrimoine et foncier, par délibération n° 1860/2015/CP du 19 janvier 2015, le conseil départemental de Mayotte a validé la vente d'une parcelle d'une superficie de 549 m², cadastrée CM 468 et située à Vahibé sur la commune de Mamoudzou à M. C. Il ressort du jugement du tribunal administratif de Mayotte[53] que la même parcelle avait par délibération du conseil municipal de Mamoudzou du 14 décembre 2000 attribué à Mme D.

---

[51] Qui relève de la compétence du tribunal judiciaire.

[52] Les personnes publiques peuvent vendre, acheter ou échanger des terrains sans passer par le notaire. En vertu de l'article L. 1311-13 du CGCT :« *Les maires, les présidents des conseils départementaux et les présidents des conseils régionaux, les présidents des établissements publics rattachés à une collectivité territoriale ou regroupant ces collectivités et les présidents des syndicats mixtes sont habilités à recevoir et à authentifier, en vue de leur publication au fichier immobilier, les actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux, passés en la forme administrative par ces collectivités et établissements publics.* »

[53] TA Mayotte, 5 mai 2022, *M. C*, n° 1902490.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

2.2.2 Des acquisitions foncières onéreuses

2.2.2.1 Une acquisition coûteuse à Paris

Depuis 1989, le conseil départemental dispose d'une représentation de Mayotte à Paris. Elle a repris en partie les activités de la maison de Mayotte, une association qui assurait une mission de service public dans le domaine scolaire, universitaire, sanitaire et social en faveur des Mahorais qui vivent dans l'hexagone. Entre 1989 et 2019, la délégation a été locataire de sept emplacements à Paris, pour un loyer mensuel de 7 551 € de janvier à août 2019.

L'acquisition d'un local moderne, fonctionnel et bien situé pour installer ce service (8 agents, soit un coût annuel de plus de 0,3 M€ avec un salaire moyen de 3 000 €) a été rattachée aux objectifs stratégiques du plan de mandature 2015-2021, notamment à la promotion du territoire dans l'hexagone et en Europe et au conseil et à l'accompagnement des Mahorais de passage ou vivant dans l'hexagone ou en Europe.

Le projet d'acquisition figure dans le contrat de convergence 2019-2022 pour un montant de 12,5 M€, mais ne bénéficie pas de financement hormis celui du Département.

Le Département a fait appel à une agence immobilière pour la recherche et la négociation de l'acquisition de ce local. Il a signé un mandat exclusif de recherche, contrat de droit privé, avec la société X le 3 octobre 2018. Aux termes de l'article 14 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, alors applicable, les services d'acquisition de biens immeubles relèvent bien des marchés publics de services. Toutefois, ils ne sont soumis aux procédures de passation des marchés publics, notamment en matière de publication et de mise en concurrence, que depuis le 1er avril 2019, aux termes des dispositions de l'article L. 2512-5 du code de la commande publique, l'article 14 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 précitée les ayant exclus de son champ d'application. Le conseil départemental, a finalement transigé avec la société le 11 juin 2019 pour l'indemniser à hauteur du montant des frais de mission initialement prévus dans le mandat exclusif de recherche, au motif qu'il avait omis de passer un contrat de droit public avec l'agence immobilière chargée de la recherche du bien.

Par délibération du 4 février 2019, la commission permanente a autorisé l'acquisition d'un hôtel particulier de trois étages, édifié en 1923, d'une surface totale de 698 m², situé dans le 16ème arrondissement, au prix de 10,9 M€[54]. À ce prix d'acquisition s'ajoutent 752 300 € de frais de notaires et 392 400 € pour les honoraires de l'agence immobilière. L'immeuble avait été acheté pour 7,14 M€ en 2015.

L'acte authentique de vente a été établi le 29 avril 2019. Il révèle que l'immeuble ne dispose pas de l'attestation, émise par la mairie, certifiant la conformité des travaux réalisés en vertu d'un permis de construire délivré le 25 septembre 2009, modifié le 24 décembre 2010, dès lors qu'aucune déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux n'a été déposée, notamment en l'absence de réalisation de l'élévateur pour personnes à mobilité réduite. Cela implique pour le conseil départemental que la reconstruction à l'identique en cas de sinistre ne pourra être réalisée que sous condition de la preuve de la conformité du bâtiment

[54] Conformément à l'avis des services chargés du domaine du 9 janvier 2019.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

aux prescriptions des permis de construire précités et que l'obtention d'un nouveau permis de construire pourra être conditionnée par la régularisation de ces travaux.

En plus de ce risque juridique, l'immeuble nécessite des travaux d'aménagements pour un montant de 1,5 M€ (dont 1,1 M€ ont déjà été réalisés). Par ailleurs, alors que sa vocation première est d'assurer l'accompagnement des Mahorais en Europe, il n'est pas accessible directement par les transports en commun.

En 2025, le Département a pris un arrêté relatif aux tarifications de la location d'espaces de travail dans les deux premiers niveaux (deux salles de réunion, une salle de visioconférence, trois box d'isolement, le hall de réception, deux espaces ouverts pour ateliers d'échanges) qui en comporte six. La location est ouverte à toutes les entreprises. Il prévoit donc de louer jusqu'à un total de 291 m² représentant plus de 40 % des surfaces du bâtiment et même d'y domicilier des entreprises.

La chambre constate que l'agence d'attractivité et de développement touristique de Mayotte, association du Département dédiée au tourisme, n'est pas installée sur le site du 16ème arrondissement.

Ainsi, l'acquisition de la maison de Mayotte à Paris, pour un coût total de plus de 12 M€, soit l'équivalent de 139 années de loyers sur la base du loyer versé de janvier à août 2019, illustre l'absence de procédure interne formalisée pour les acquisitions foncières amiables. La chambre considère que l montant de l'acquisition et des travaux d'aménagement de l'immeuble est disproportionné par rapport à l'intérêt public et au besoin identifié.

Le capital immobilisé pour les besoins de la délégation que constitue l'immeuble du 16ème arrondissement à Paris est considérable. La chambre invite, par conséquent, le conseil départemental à revendre cet immeuble ce qui lui permettrait notamment de respecter le montant des cessions prévues au contrat d'engagement conclu en décembre 2023.

2.2.2.2 Des expropriations imparfaitement réalisées

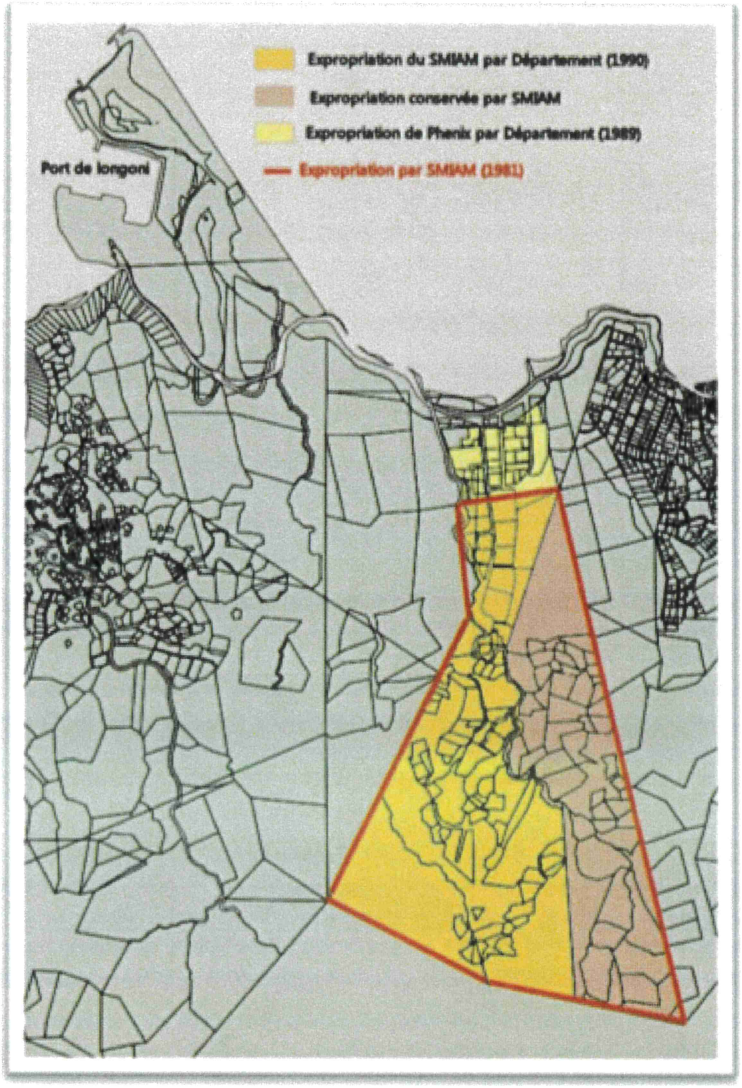
La famille Y était propriétaire du domaine Marmande situé à proximité du port de Longoni sur le territoire de la commune de Koungou. Le domaine avait une surface de plus de 80 ha.

En 1981, la propriété est morcelée, la partie sud (70 ha) est vendue au syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte. Par un jugement de mai 1989, le Département exproprie les consorts Y de la partie nord pour la construction d'un port en eaux profondes soit une superficie d'environ 10 ha moyennant une indemnité équivalant à 36 587 €. Les terrains expropriés n'ont pas reçu la destination publique prévue.

En mai 2003, le Département exproprie le SMIAM de la partie sud pour la fusionner avec la partie nord acquise par voir d'expropriation auprès des consorts Y, toujours dans l'optique de la réalisation d'un port en eaux profondes.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Carte n° 3 : Cessions et expropriation du domaine Marmande



Source : fichier du cadastre et actes d'expropriation

La partie expropriée située au nord a été divisée en 33 parcelles dont certaines ont été vendues par le Département à des sociétés à compter de 1996. Le Département n'avait pas informé l'exproprié des ventes intervenues suite au changement de destination et l'a ainsi privé de la possibilité d'exercer son droit à rétrocession[55]. Les ayant droits du propriétaire exproprié ont demandé la rétrocession des parcelles encore disponible et l'indemnisation de celles qui avaient été revendues. Ces droits ont été constatés par un jugement mixte contradictoire prononcé le 5 décembre 2016. Le Département a été condamné par un jugement de la chambre civile du tribunal judiciaire de Mamoudzou du 7 décembre 2020, confirmé en toutes dispositions par un arrêt de la chambre d'appel de Mamoudzou du 8 février 2022, à une indemnisation de plus de 1,5 M€[56]. Cette condamnation est devenue définitive à la suite du rejet

[55] Le traité d'adhésion, passé entre l'expropriant et l'exproprié, prévoyait pourtant que l'exproprié renonce expressément au droit de rétrocession et au droit de priorité en cas de revente selon les dires de l'expert judiciaire.
[56] 1 533 408 €.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

du pourvoi des demandeurs par la Cour de cassation le 8 juin 2023. Elle a été payée par le Département en septembre 2023 à l'exception des intérêts au taux légal.

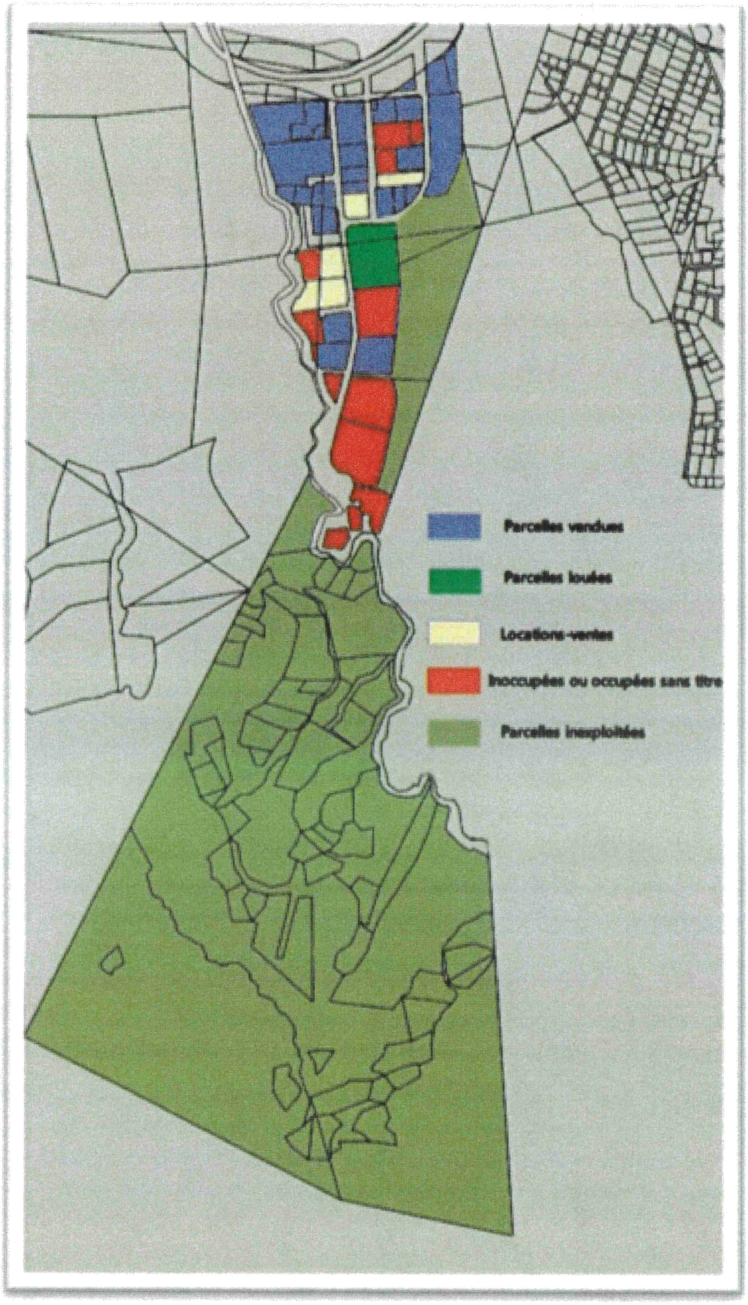
Après l'abandon du projet de port en eaux profondes, la destination de la zone, dénommée désormais vallée 3[57], a été revue en vue d'accueillir des entreprises. Le jugement d'expropriation de 2020 précise que sur la trentaine de parcelles, 16 avaient été revendues et que parmi les 17 parcelles restantes, seules 3 restaient pleinement disponibles, les 14 autres ayant fait soit l'objet d'une location-vente soit d'une délibération actant leur cession qui rendait leur la rétrocession impossible.

Ainsi, plus de 30 ans après les acquisitions, le Département reste propriétaire d'environ la moitié des parcelles sur la zone.

[57] La vallée 1 abrite le dépôt pétrolier et la centrale électrique d'EDM, la vallée 2 abrite une vingtaine d'entreprise sur une superficie de 4,3 ha (essentiellement les transitaires).

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Carte n° 4 : Carte parcelles vendues, louées, non exploitées



Source : fichier du cadastre et actes d'expropriation

La majorité des parcelles situées au sud ne fait pas l'objet d'une mise en valeur. L'exploitation des parcelles situées au nord n'est pas optimale. En 2020, le Département a fait l'objet d'une mise en demeure de la préfecture pour non-respect des prescriptions spécifiques aux risques de pollution. Le Département devra mettre en place un ouvrage de traitement des pollutions.

Une petite dizaine ont fait l'objet d'une location-vente, le Département n'a au demeurant pas assuré un suivi rigoureux des recettes de ces locations-ventes. Pour la période sous revue, des encaissements ont été enregistrés seulement pour sept de ces dossiers, d'un montant total de 893 763,37 €.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Un des bénéficiaires n'a versé ni annuité ni loyer à l'exception d'une pénalité de retard en 2022 pour les années de 2017 à 2019. Le non-paiement de six annuités consécutives aurait dû entraîner la résiliation du contrat selon l'article 12 de la convention dès 2023. La société bénéficiaire se présentant comme propriétaire ou locataire a loué l'immeuble à diverses sociétés. Le Département a estimé sa perte de recettes à plus de 4 M€.

Enfin, dans deux des contrats, aucun loyer n'a été fixé en sus de l'annuité.

Le conseil départemental a également consenti plusieurs baux emphytéotiques pour des durées allant de 18 à 30 ans sous conditions particulières de la construction des bâtiments indispensables à l'exercice de l'activité économique du bénéficiaire. L'absence d'obtention dans un délai de 12 mois des autorisations de construire nécessaires, le bail devait être résilié de plein droit. Or, plusieurs parcelles objets d'un tel bail signé entre 2013 et 2015 n'ont toujours pas reçu de construction sans que la résiliation du bail n'ait été prononcée. De 2019 à 2023, le Département a perçu la somme totale de 198 803 € à ce titre. Aucune recette n'a été enregistrée en 2024.

L'établissement A à qui la SARL B avait cédé en 2012 le bail emphytéotique dont elle était titulaire depuis 2005 n'a versé le loyer porté par un avenant du 4 juin 2012 à 14 568 € par an, révisable en fonction de la variation de l'indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) au titre la période allant de 2012 à juin 2018 qu'en 2018 (87 384,84 € dont 87 080,21 € aurait été réglé en 2018) et pour celle allant de juillet 2018 à juin 2023 (96 254,21 €) qu'en 2024 sans que le Département ne mette en œuvre sa faculté de résiliation expressément prévue dans le bail. Aucun paiement n'a été enregistré pour la période postérieure. Pourtant, par une délibération du 22 novembre 2024, le Département a validé la cession de la parcelle occupée par cette société pour un prix de 416 614 € augmenté des arriérés de loyers dont les bases de calcul ne ressortent pas de la délibération.

Enfin, la parcelle mise à disposition de la société X dans le cadre des contrats relatifs à la gestion et à l'exploitation des transports scolaires sur le territoire a donné lieu à des conventions d'occupation signées depuis 2010 toutefois sans donner lieu à un suivi régulier des recettes. Dès la convention 2021-2022 du 29 juillet 2021, une part variable est prévue en complément de la redevance fixe établie à 140 000 €. Suite à un processus d'appel à manifestation d'intérêt pour l'occupation des locaux et des terrains (parc de stationnement intérieur de 55 places et extérieur de 22 places, une station de lavage) moyennant une redevance fixe estimée à 149 950 €, lancé en juin 2023 le Département conclut avec la même société une convention d'occupation temporaire du site pour une durée d'un an, renouvelable une fois. Le montant de la redevance fixe s'élève à 200 000 €. Il est également prévu une part variable (la part variable représentera 80 % du montant du produit des domaines perçus annuellement par l'occupant conformément à son offre[58]). Si la société s'est bien acquittée d'un montant total de 600 000 € entre 2021 et 2024 au titre de la redevance fixe, le Département n'a jamais perçu la part variable ni même tenté de recouvrer cette somme. Pourtant la société indique, en réponse aux observations de la chambre, avoir sollicité le Département pour l'émission d'un titre de recette d'un montant de 8 820 € correspondant à la part variable résultant d'une sous-location d'août 2022 à juillet 2024. Cette illustration démontre tout l'intérêt que le Département peut tirer de la valorisation effective de son patrimoine.

[58] La formule n'est pas claire et pas chiffrée.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

Le non-respect des procédures liées à l'expropriation a exposé le Département à une procédure judiciaire lourde avec des conséquences financières importantes. Si cette opération est ancienne, l'absence de stratégie patrimoniale empêche la collectivité de valoriser ce bien et de réduire son impact sur sa situation financière.

2.3 Des mises à disposition insuffisamment formalisées

L'article L. 2125-1 du CG3P dispose, d'une part, que toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique donne lieu au paiement d'une redevance et, d'autre part, que, par dérogation, une autorisation peut être délivrée gratuitement dès lors que l'occupation participe directement à assurer l'exercice des missions des services de l'État chargés de la paix, de la sécurité et de l'ordre public ou encore si la demande émane d'associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général.

Aux termes de l'article L. 2122-1-1 du même code, lorsque « *cette autorisation permet à son titulaire d'occuper ou d'utiliser le domaine public en vue d'une exploitation économique, l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester.* ».

L'occupation du domaine public d'une collectivité ne saurait être exclusive et pérenne[59].

Le conseil départemental indique[60] mettre à disposition 27 bâtiments, répartis sur 15 sites, à divers organismes qu'il n'est pas en mesure d'identifier dans leur totalité. L'appartenance des biens à son domaine public ou privé n'est pas précisée. Aucune convention de mise à disposition n'a été transmise et le Département n'enregistre aucune recette à ce titre. La chambre rappelle à la collectivité qu'il lui appartient de déterminer clairement les conditions de ces mises à dispositions et, notamment, la prise en charge par le bénéficiaire des frais d'entretien, d'eau, d'électricité, etc.

Par ailleurs, le Département ne fait pas mention de ces mises à disposition dans les annexes de son compte administratif en méconnaissance des dispositions combinées des articles L. 3312-2 et R. 3313-7 du CGCT. Elles ont le caractère d'une subvention en nature susceptible d'être valorisée par le bénéficiaire et d'être additionnée au montant des subventions en numéraire pour apprécier le seuil de 23 000 € prévu par le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 au-delà duquel l'octroi d'un concours est subordonné à la conclusion d'une convention.

Seule la mise à disposition de locaux à la police ne soulève aucune interrogation.

En ce qui concerne l'occupation d'équipements sportifs par des associations sportives, ces dernières ne sont pas clairement identifiées ce qui ne permet pas d'apprécier si elles remplissent les conditions pour bénéficier d'une mise à disposition à titre gratuit. En outre, le foncier du terrain de tennis et du gymnase situés dans la commune de Pamandzi mis à disposition d'une association non identifiée appartient à un propriétaire privé. Le Département

---

[59] CE, 7 mars 2019, *Commune de Valbonne*, n° 417629, A.
[60] D'autres bâtiments semblent également mis à disposition sans toutefois figurer dans le relevé transmis par la collectivité.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE

s'expose ainsi à de nouvelles poursuites pour emprise irrégulière d'un terrain privé qu'il n'utilise pas.

S'agissant de la mise à disposition du marché couvert à la chambre du commerce et de l'industrie de Mayotte (CCIM), il s'agit bien d'une occupation du domaine public en vue d'une exploitation économique. Or, si par deux avis de concession, publiés au *bulletin officiel des annonces des marchés publics* (BOAMP) en 2018 et 2020, le Département a lancé une procédure de passation pour la gestion et l'exploitation du marché couvert, la CCIM continue à gérer ce site sur le fondement d'une convention conclue le 14 avril 2010, aucun avis d'attribution n'ayant été publié. Aucune procédure de mise en concurrence n'a été mise en œuvre pour la mise à disposition du site en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 2122-1-1 du code général de la propriété des personnes publique.

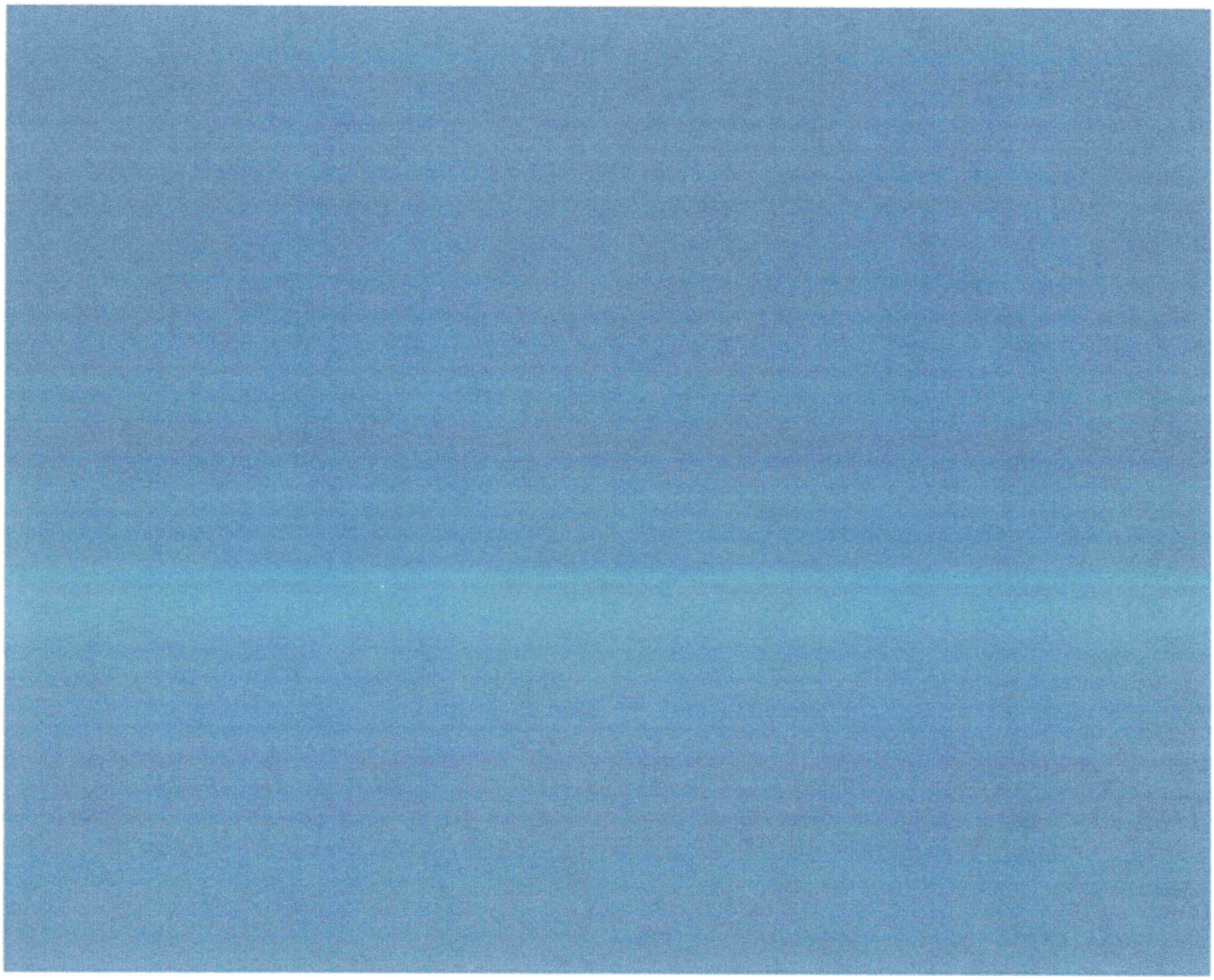
Quant à la mise à disposition d'un local du complexe sportif de Mamoudzou à la Société immobilière de Mayotte (SIM), elle était déjà recensée en 2012 par le cabinet en charge de la réalisation d'un schéma directeur immobilier du conseil départemental sans que la nature domaniale du bien ne soit précisée.

Enfin, la mise à disposition d'un immeuble pour l'université a été réalisée sans valorisation. En réponse aux observations de la chambre, l'université a indiqué qu'une convention de mise à disposition gratuite a été signée le 2 novembre 2016.

La chambre recommande au conseil départemental d'émettre, avant fin 2025, les actes autorisant l'occupation du domaine public des locaux mis gratuitement à disposition de tiers en précisant la valeur de cette mise à disposition.

Recommandation n° 6 : Émettre, avant fin 2025, les actes autorisant l'occupation du domaine public des locaux mis gratuitement à disposition de tiers en précisant la valeur de cette mise à disposition.

Envoyé en préfecture le 09/07/2025
Reçu en préfecture le 09/07/2025
Publié le
ID : 976-229850003-20250623-DL2306250105-DE



Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte
44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte

https://twitter.com/CRCLRM

https://www.linkedin.com/company/chambres-regionales-comptes-reunion-mayotte