



Contribution de Aurélien Siri

Séance Outre-mer français : « La place de la coutume en matière foncière à Mayotte »

Académie des sciences d'outre-mer

Jeudi 6 novembre 2025

Maître de conférences en droit privé et sciences criminelles

Ancien Directeur du Centre Universitaire de Formation et de Recherche de Mayotte

Détaché à la Cour des comptes en qualité de conseiller référendaire en service extraordinaire

Le foncier est une question cruciale dans l'ensemble des outre-mer français. Il s'agit d'un sujet transversal, à la croisée des politiques d'aménagement et du logement, de développement de l'agriculture, et d'implantation des entreprises ou des activités industrielles.

Les problématiques foncières sont différentes suivant les territoires. Elles présentent néanmoins une unité autour de la question du désordre foncier. Celui-ci est né et est entretenu par des évolutions dans le temps des textes législatifs et réglementaires, dérogatoires au droit commun, qui percutent des pratiques coutumières installées.

La sécurisation du foncier est un enjeu majeur pour les territoires ultramarins. Ces derniers sont confrontés à la rareté du foncier disponible à cause notamment de l'existence d'indivisions successorales non réglées (par exemple : 37 % du territoire de La Réunion est en indivision).

À Mayotte, la moitié de la superficie du territoire appartient à des personnes privées. Le foncier est un sujet de préoccupation qui connaît un regain d'actualité en 2025 à la suite du désastre causé par le cyclone « Chido ». Comme l'a dit le Général Facon, le 25 septembre dernier¹, la sécurisation du foncier est un prérequis au sein de la stratégie de développement déployée dans le cadre de la Mission interministérielle pour la reconstruction de Mayotte.

Aussi pour mieux comprendre cet impératif, je vous propose d'analyser, sous un angle juridique, les rapports – complexes et ambigus – entre la coutume et le foncier. La question posée consiste à déterminer : quelle est la place de la coutume dans le désordre foncier à Mayotte ? Il s'agit donc d'étudier ses causes et les particularismes locaux, notamment en comparaison avec d'autres territoires ultramarins.

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de commencer cette présentation par l'évolution institutionnelle de Mayotte, l'histoire du foncier à Mayotte, et l'existence du statut personnel mahorais.

¹ Intervention à l'Académie des Sciences d'Outre-Mer.

I. L'évolution institutionnelle de Mayotte

L'appartenance de Mayotte à la France est ancienne. Elle remonte à la Monarchie de Juillet. En 1841, le dernier sultan autoproclamé de Mayotte passe un accord de cession de Mayotte à la France. L'île de Mayotte est donc devenue française avant la Savoie (1860) et le Comté de Nice (1860).

L'histoire de Mayotte au sein de la République française se caractérise par un « *voyage dans les catégories juridiques* »².

Depuis la cession de l'île à la France en 1841 et jusqu'en 1976, Mayotte a connu une lente évolution institutionnelle liée au devenir de l'archipel des Comores. Celui-ci est passé successivement par les statuts de colonie, de protectorat, puis de province de la colonie de « *Madagascar et dépendances* » (qui est un terme il est vrai peu flatteur). L'archipel des Comores se transforme, en 1946, en territoire d'outre-mer (TOM) disposant d'une autonomie administrative et d'un chef-lieu : la ville de Dzaoudzi, située sur la Petite-Terre à Mayotte.

De 1976 à 2011, Mayotte s'est trouvée, comme l'écrit un enseignant-chercheur de l'Université de Mayotte, « *confiner dans un statut perpétuellement transitoire* »³ : collectivité territoriale de la République française en 1976, collectivité départementale en 2001 puis collectivité d'outre-mer en 2003.

La loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976, relative à l'organisation de Mayotte, constitue Mayotte en collectivité territoriale de la République française, sur le fondement de l'article 72 de la Constitution. Le statut provisoire de Mayotte de 1976 est un statut *sui generis* : ni DOM ni TOM tout en participant des deux systèmes.

La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 réaffirme l'appartenance de Mayotte à la République et dote l'île du statut de « collectivité départementale » (mi DOM mi TOM).

Mayotte devient, en raison de la révision constitutionnelle de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003, une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution.

Le 31 mars 2011, Mayotte devient officiellement un département français d'outre-mer, plus précisément un « DROM », c'est-à-dire un département d'outre-mer assurant, sur le même territoire, la compétence d'une région d'outre-mer. La même assemblée exerce à la fois les compétences de l'un et de l'autre.

Mayotte devient alors le 101^e département français, le 5^e département d'outre-mer, le 2^e département français dans l'océan Indien puis en 2014 la 9^e région ultrapériphérique de l'Union européenne.

La départementalisation de Mayotte est un long processus qui n'est pas achevé à ce jour. La transition de Mayotte vers le droit commun est un immense chantier juridique : « *celui de vouloir faire transiter*

² FABERON (Jean-Yves) et ZILLER (Jacques), *Droit des collectivités d'Outre-mer*, L.G.D.J., collection Manuel, 2007, spéc. p. 297.

³ M'SAÏDIÉ (Thomas), « Mayotte, un département perpétuellement transitoire », *R.R.J.*, 2015-3, p. 1093, spéc. p. 1096.

le droit singulier de Mayotte, marqué par la spécialité législative et le droit local, vers un système juridique »⁴ de type hexagonal.

S'agissant, en particulier de la question foncière, celle-ci demeure toujours pendante, même si deux structures publiques ont été mises en place :

- D'abord, une structure « classique » : un Établissement public foncier et d'aménagement, qui existe à Mayotte depuis 2017, et qui joue le rôle de société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER), notamment pour éviter le morcellement des parcelles agricoles, qui est le premier responsable du morcellement du foncier. Cet établissement a été absorbé en 2025 par la création d'un « établissement public de refondation de Mayotte », qui a pour mission de « coordonner les travaux de reconstruction »⁵ à la suite du cyclone ;

- Ensuite, une structure spécifique : une Commission d'urgence foncière⁶, présidée par un magistrat et composée de représentants de l'État et des collectivités territoriales, est opérationnelle depuis 2019, pour mettre en place une politique volontariste de régularisation des occupations sans titre.

La loi du 11 août 2025 de programmation pour la refondation de Mayotte modernise le fonctionnement institutionnel de la collectivité, désormais dénommée « Département-Région » de Mayotte. Elle conforte son statut de collectivité unique et réforme le mode d'élection de ses élus en s'inspirant des règles applicables en Guyane et en Martinique. Elle instaure un scrutin proportionnel avec un découpage du territoire en treize sections, dans le cadre d'une circonscription électorale unique, pour élire les conseillers de l'Assemblée de Mayotte, qui passent de 26 à 52. Pour accompagner ces changements, la loi organique du même jour modifie les dispositions du Code général des collectivités territoriales et du code électoral.

II. L'histoire du foncier à Mayotte

L'histoire de l'évolution du marché foncier à Mayotte met en évidence tantôt le mépris tantôt la préservation des droits coutumiers des Mahorais⁷.

Après avoir affirmé que « toutes les propriétés sont inviolables », l'article 5 du Traité de cession de Mayotte à la France, prévoit expressément la garantie aux habitants de l'île de Mayotte de conserver la propriété foncière des terres cultivées.

Le foncier a été un objet de lutte et un instrument de domination, du colonisateur à l'encontre du colonisé.

Il a même été avancé par un anthropologue que certaines coutumes avaient été secrétées « par une réaction de défense de la Société locale contre l'emprise et l'envahissement des terres par les colons français »⁸.

⁴ SERMET (Laurent) et COUDRAY (Jean), *Mayotte dans la République*, Actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002, Montchrestien, collection Grands colloques, 2004, spéc. p. 4.

⁵ Art. 1^{er} du projet de loi d'urgence pour Mayotte : « la mission de coordonner les travaux de reconstruction de Mayotte, en lien avec les ministères et leurs opérateurs et de veiller à la livraison de l'ensemble des ouvrages et à la réalisation de l'ensemble des opérations d'aménagement conduites par des acteurs publics et privés nécessaires à la reconstruction ».

⁶ La Commission d'urgence foncière a été créée en 2017 en application de l'article 35-1 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. Depuis le 1^{er} juillet 2023 (arrêté préfectoral n° 2023-SG-508), la Commission d'urgence foncière (CUF) et son GIPL support sont remplacés par la création d'une structure unique, sous la forme d'un groupement d'intérêt public, intitulée « GIP-CUF ».

⁷ ASKANDARI (Allaoui), *L'évolution du marché foncier à Mayotte. De 1841 à nos jours*, L'Harmattan, collection Questions contemporaines, 2006.

⁸ MAS (Jean), « La loi des femmes et la loi de Dieu (A propos d'une coutume grand-comorienne) », *Annuaire des pays de l'océan Indien*, 1979, volume VI, p. 103, spéc. p. 117.

III. Comparaisons sur le droit foncier en Outre-mer

La coutume en matière foncière n'a pas la même place dans tous les territoires ultramarins.

Le législateur français ne reconnaît pas officiellement l'existence de « terres coutumières » à Mayotte⁹, à l'image de ce qui existe en Nouvelle-Calédonie¹⁰. Les terres coutumières appartenant aux personnes ayant le statut coutumier kanak sont expressément régies par la coutume¹¹, en dehors des terrains privés qui sont soumis au droit civil et des biens relevant du domaine public.

En Polynésie française, un tribunal foncier échevinal, composé d'un magistrat professionnel et deux assesseurs, a été créé il y a dix ans¹². Ce tribunal tient compte des spécificités locales relatives aux terres polynésiennes, fortement liées aux coutumes locales, alors que la coutume polynésienne n'est pas reconnue juridiquement à travers l'existence d'un statut personnel particulier.

IV. Le statut personnel mahorais

La Constitution française de 1958 reconnaît la spécificité du droit des populations autochtones. Selon l'article 75 : « *Les citoyens de la République, qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ».

Ainsi, deux types de statut s'appliquent aux habitants de Mayotte : le « *statut civil de droit local* », d'une part, ou le statut civil de droit commun, d'autre part.

Pour relever du statut civil de droit local applicable à Mayotte, il faut, suivant la pratique, en l'absence de définition légale ou jurisprudentielle :

1° être « originaire de Mayotte », c'est-à-dire être né à Mayotte et avoir deux parents de statut civil de droit local mahorais,

⁹ L'histoire de la propriété à Mayotte montre toutefois que les anciens décrets du 4 février 1911 et du 9 juin 1931 (spécialement l'article 2) relatifs à la propriété foncière, abrogés par l'ordonnance n° 2005-870 du 28 juillet 2005, prévoyaient un régime foncier spécifique pour les autochtones reposant sur la coutume. Voir Bertheline MONTEIL et Ségolène De BRETAGNE, in *La place de la coutume à Mayotte*, Rapport de l'Institut des Études et de la Recherche sur le Droit et Justice, dir. Hugues Fulchiron, Étienne Cornut, Élise Ralser et Aurélien Siri, 2022, spéc. p. 354, qui concèdent n'avoir pas « *trouvé trace, ni dans la tradition orale ni dans les actes de l'administration, des « actes et coutumes fixant le régime de la propriété foncière indigène » ni de ceux définissant l'emprise des terres coutumières* ».

¹⁰ Sur le lien particulier qui unit l'Homme à la terre dans les sociétés autochtones de l'Océanie, voir CORNUT (Étienne), « Nature et lien à la terre selon la coutume kanak : d'un patrimoine matériel et spirituel à la personnification. Quelle planification juridique pour quels droits ? », in *Mélanges Marc Véricel*, Mare & Martin, 2023, p. 441 ; et, du même auteur, « La valorisation des terres coutumières par celle du droit coutumier. Le principe coutumier de l'union des hommes et de la terre », in *Patrimoine naturel et culturel de la Nouvelle-Calédonie : aspects juridiques*, L'Harmattan, 2015, dir. Céline Castets-Renard et Guylène Nicolas, p. 125. Sur la relation spirituelle et matérielle qui lie les peuples autochtones à la terre et à « leurs » terres, voir CLAVEL (Sandrine), « Entre ciels et terres : les droits fonciers des peuples autochtones », in *Le Droit entre Ciels et Terres. Mélanges en l'honneur du Professeur Laurence Ravillon*, Paris, Éditions A. Pédone, 2022, p. 373, spéc. p. 379.

¹¹ Article 18 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie : « *Sont régis par la coutume les terres coutumières et les biens qui y sont situés appartenant aux personnes ayant le statut civil coutumier. Les terres coutumières sont constituées des réserves, des terres attribuées aux groupements de droit particulier local et des terres qui ont été ou sont attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers, pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Elles incluent les immeubles domaniaux cédés aux propriétaires coutumiers. Les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables* ».

¹² Article 23 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015, relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures, créant les articles L. 552-9-1 et s. du Code de l'organisation judiciaire ; Décret n° 2017-1474 du 16 octobre 2017 relatif à l'organisation et au fonctionnement du tribunal foncier de la Polynésie française ; Article 17 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française.

2° être de confession musulmane,
et 3° être de nationalité française.

À cette dualité de statuts correspond une dualité de règles en matière civile.

La justice particulière aux citoyens de statut personnel, à savoir la justice cadiale, rendue par les cadis (qui étaient à la fois chefs religieux et juges musulmans), a été supprimée, peu avant la départementalisation de Mayotte, afin d'assurer le respect des principes fondamentaux de la République.

Depuis l'ordonnance du 3 juin 2010, les cadis ont perdu leur fonction juridictionnelle au profit des juridictions de droit commun. Ils sont intégrés au Conseil départemental de Mayotte en tant que fonctionnaires de la collectivité et se sont vus proposés, en quelque sorte en compensation, des fonctions de médiation sociale, dont les contours n'ont jamais vraiment été clairement définis.

D'autres spécificités, au contraire, ont été préservées, en particulier lorsqu'elles relèvent de la sphère privée et de l'identité culturelle¹³.

V. Les sources du statut personnel mahorais

Les sources du statut personnel sont anciennes et mal connues. Aux sources d'origine coranique (ou, plus exactement dans l'archipel des Comores, d'inspiration musulmane¹⁴), s'ajoutent les sources d'origine coutumière.

Bien que le traité de 1841, de cession de Mayotte à la France, ne le mentionne pas expressément, il est répété habituellement que celui-ci garantit aux Mahorais le respect de leur loi personnelle, des coutumes et des traditions¹⁵.

Le respect des coutumes locales peut se déduire implicitement de l'article 7 du traité de cession qui fait allusion à une justice particulière, qui appliquait un droit de source locale.

« Les discussions, disputes ou différends quelconques qui s'élèveraient entre les Français et les anciens habitants de Mayotte seront jugés par des hommes sages et éclairés choisis dans les deux populations et désignés par Sa Majesté le Roi des Français ou par son représentant à Mayotte ».

Entre 1841 et 2000, le statut personnel mahorais n'a pas évolué de façon significative. Les textes qui sont intervenus pour en préciser le contenu ou l'organisation se limitent à un décret de 1939 et à une délibération de la Chambre des députés des Comores de 1964. Cette dernière a érigé les traditions

¹³ Rapp. SEUBE (Jean-Baptiste) par RALSER (Élise), « L'application de la loi à Mayotte », in *Juris-Classeur Civil code*, art. 1, fasc. 50, mise à jour janvier 2024, spéc. § 52, pour qui « la reconnaissance du statut personnel coutumier repose sur celle d'un droit à l'identité des « populations d'outre-mer » (Constit., art. 72-3) et la Cour européenne des droits de l'homme [...] a admis un droit à l'identité « sociale » (CEDH, 26 juin 2014, n° 65192/11, *Menesson c/ France*) ; donc, à l'heure où l'imbrication entre statut personnel et identité culturelle et religieuse fait également intervenir d'autres droits fondamentaux, tels que le droit au respect de son identité, le droit au respect de ses croyances et l'attachement au pluralisme culturel, il conviendrait peut-être de veiller à préserver, quel qu'en soit le fondement juridique, l'identité culturelle mahoraise, afin de ne pas heurter la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ».

¹⁴ Doctrine chaféite, *Minhâdj at-Twalibin* : code officiel applicable dans l'Archipel des Comores.

¹⁵ De telles stipulations sont fréquentes dans les traités d'annexion. Le traité d'annexion de Tahiti à la France du 29 juin 1880 engageait à tenir compte des « lois et coutumes tahitiennes ». L'article 8 de l'Acte de Capitulation du 3 décembre 1810, par lequel la France céda l'Île Maurice aux Anglais, prévoyait clairement que les habitants de l'Île conserveraient « leur religion, lois et coutumes ».

orales de Mayotte en source du statut personnel de droit local : « *Ils [les cadis] peuvent invoquer aussi les coutumes locales propres à chaque île* » (art. 7, al. 2).

Ces traditions fondent, par exemple, en matière immobilière, l'application des règles de transmission matrilineaire.

VI. Le domaine matériel du statut civil de droit local applicable à Mayotte

L'article 75 de la Constitution circonscrit le contenu du statut personnel au statut civil de la personne.

Le statut civil de droit local applicable à Mayotte est limité à l'état et la capacité des personnes, aux régimes matrimoniaux, aux successions et libéralités¹⁶, alors qu'il a un domaine indéfini à Wallis et Futuna¹⁷, et qu'il régit l'ensemble du droit civil pour les kanak¹⁸.

Sont exclus le droit des obligations, le droit commercial, le droit du travail et le droit pénal¹⁹.

L'ordonnance du 3 juin 2010 ne mentionne pas le droit foncier. Le droit de propriété sur les biens immobiliers ainsi que la publicité foncière ne relèvent pas du domaine matériel du statut civil de droit local applicable à Mayotte. La propriété foncière est un domaine, qui est principalement régi par deux droits écrits : le droit commun et le droit local d'inspiration musulmane²⁰. Le droit musulman consacre notamment le principe de la vivification (*ihyâ*) des terres dites « mortes », suivant lequel la terre appartient à celui qui l'occupe, l'exploite et la met en valeur.

Toutefois, dans les faits, la coutume s'applique à Mayotte en matière foncière. Le foncier touche à l'origine de l'individu, à ses ancêtres, qui sont les intermédiaires avec les Dieux. Le respect – quasi sacré – qui est dû aux ancêtres, commande aux usagers de la coutume de s'y conformer pour assurer

¹⁶ Art. 1^{er}, al. 1^{er}, de l'Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010.

¹⁷ L'article 2 de la loi statutaire n° 61-814 du 29 juillet 1961 rappelle l'article 75 de la Constitution en affirmant que « *Les originaires du territoire des îles Wallis et Futuna ont la nationalité française. Ils jouissent des droits prérogatives et libertés attachés à la qualité de citoyen français et sont soumis aux mêmes obligations. Ceux d'entre eux qui n'ont pas le statut de droit commun conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas expressément renoncé* ». L'article 3, alinéa 1, énonce que « *La République garantit aux populations du territoire des îles Wallis et Futuna le libre exercice de leur religion, ainsi que le respect de leurs croyances et de leurs coutumes en tant qu'elles ne sont pas contraires aux principes généraux du droit et aux dispositions de la présente loi* ».

¹⁸ Article 7 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 : « *Les personnes dont le statut personnel, au sens de l'article 75 de la Constitution, est le statut civil coutumier kanak décrit par la présente loi sont régies en matière de droit civil par leurs coutumes* ». Voir Cass., avis, 16 décembre 2005, n° 05-00026 ; Bull. inf. C. cass., 1^{er} avr. 2006, n° 637, p. 25 : où la Cour de cassation prend très clairement parti sur le caractère général et de principe du droit coutumier en matière civile, pour les personnes de statut civil coutumier kanak. Elle énonce en effet qu'« *il résulte de l'article 7 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 que les personnes de statut civil coutumier kanak sont régies, pour l'ensemble du droit civil, par leurs coutumes* ».

¹⁹ Comme l'a rappelé la Cour de cassation, la loi pénale doit demeurer la même pour tous. Voir Cass. crim, 10 octobre 2000, n° 00-81959, à propos de la tribu Cepenehe en Nouvelle-Calédonie, où les juges n'ont pas retenu les arguments des demandeurs au pourvoi excipant « *du caractère coutumier des châtiments corporels, ainsi que de l'absence, jusqu'alors, d'immixtion des autorités étatiques dans la justice coutumière* ». Voir aussi l'Ordonnance n° 96-267 du 28 mars 1996 relative à l'entrée en vigueur du nouveau code pénal dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte ainsi qu'à l'extension et à la modification de certaines dispositions législatives rendues nécessaires par cette entrée en vigueur, J.O.R.F., 31 mars 1996, p. 4957.

²⁰ En ce sens, voir Bertheline MONTEIL et Ségolène De BRETAGNE, in *La place de la coutume à Mayotte*, préc., spéc. p. 350 et s.

le maintien de la collectivité et la cohésion du groupe²¹. C'est pour cette raison que l'Association des femmes leaders de Mayotte critiquait le projet de loi d'urgence sur la reconstruction. Dans un communiqué publié en janvier 2025, elle dénonçait l'expropriation forcée des terres en affirmant : « *Nos terres ne sont pas de simples biens matériels. Elles incarnent notre culture, notre histoire et notre identité* ».

VII. La coutume du *magnahoulé*

Parmi les principales coutumes locales appliquées à Mayotte²², on peut citer le *magnahoulé* (ou *manyahuli*). Cette coutume est la plus emblématique parce qu'elle fait exception au régime coranique des biens. Les fils n'héritent pas de leur mère, alors que le Coran privilégie l'héritier mâle : l'homme héritant le double de la part d'une femme.

La Sourate 4, verset 11, mentionne qu'Allah prescrit : « *au fils, une part égale à celle de deux filles* ».

La coutume du *magnahoulé* place les Mahorais dans un rapport d'inégalité juridique, économique et sociale entre la femme et l'homme.

Suivant cette coutume, les filles reçoivent par donation généralement de la mère, lors de leur mariage, ou par héritage un bien immobilier (un terrain constructible à bâtir ou une maison).

En règle générale, les fils héritent de terres arables pour la culture d'autosubsistance (bananiers, manioc, ananas, tomates, salades, piments, etc.).

En pratique, l'application de la coutume du *magnahoulé* conduit les Mahoraises, propriétaires de biens, à ne pas recourir au service des notaires.

VIII. Occupations traditionnelles et occupations illégales

À côté de cette coutume locale s'ajoutent les occupations traditionnelles, c'est-à-dire les occupations de terrain sans titre de propriété, souvent avec l'autorisation orale du véritable propriétaire et sans contestation de quiconque. En 2023, 1/3 de la population mahoraise dispose d'un titre de propriété. 60 000 à 70 000 parcelles privées sont occupées par des personnes qui ne détiennent pas de titre propriété.

²¹ En ce sens, voir ROUHETTE (Annie), « Le rôle des coutumes dans le droit des personnes », *Annales de l'Université de Madagascar*, 1965, n° 2, p. 31.

²² Autres coutumes :

1° le droit de tutelle de la mère veuve sur les enfants mineurs ;

2° le *chongo* ou *shungu* (terme notamment utilisé à Mohéli), c'est-à-dire l'obligation de contribuer à des repas communiels dans certaines circonstances importantes (mariage, circoncision, décès et enterrement...) et dont les dépenses ostentatoires et les frais, généralement élevés, sont payés au moyen d'une quote-part de tous les invités ;

3° le contrat d'entraide villageoise (*musada* ou *m'sada*), qui crée une obligation à la fois morale et juridique pour la communauté d'aider un villageois qui en fait la demande. Cette liste n'est pas exhaustive. On peut ajouter également d'autres coutumes, comme par exemple le *gungu* qui est un mode de traitement des délits et crimes particulièrement graves (en particulier à caractère sexuel, tels l'inceste) par des mesures d'éloignement forcé prononcées par un conseil des notables contre les coupables. Il en est de même d'une coutume qui veut que lorsqu'une mineure est victime de violences sexuelles – ce qui constitue à Mayotte l'un des cas les plus fréquents de la saisine du juge des enfants –, la situation se règle à l'amiable à la suite de transactions entre les familles ou sous l'autorité des anciens. Selon les cas, l'auteur de l'agression sexuelle sera tenu de verser une réparation pécuniaire afin de réparer le dommage causé par sa faute voire d'épouser la victime – enceinte – afin de rétablir l'honneur (*sheo*) bafoué.

Ces occupations, parfois plus que trentenaires, sont effectuées en dehors du cadre juridique, c'est-à-dire que le titre constatant la mise à disposition du terrain ou bien l'échange de terrains n'a pas été déposé à la conservation de la propriété immobilière. La construction sur ce terrain d'une maison (et fréquemment l'auto-construction), opérée sans autorisation d'urbanisme (sans permis de construire), est une situation généralisée à Mayotte. À Mayotte comme en Guyane, environ 70 % des constructions sont en infraction aux règles d'urbanisme (contre 30 à 40 % dans les Antilles et 15 % à La Réunion).

Ces pratiques ne peuvent pas être qualifiées de coutumes, car la contrariété à la loi s'oppose à la reconnaissance d'un caractère juridique obligatoire, et sans l'appui de la loi l'occupation traditionnelle est insusceptible de conférer, à elle seule, le droit de propriété au sens du Code civil²³.

Bien qu'irrégulières du point de vue du droit positif, les occupations traditionnelles consenties se distinguent des occupations illégales, spontanées et rapides, sans l'accord du propriétaire.

En 2020, grâce à des photos aériennes, la Ville de Mamoudzou, le chef-lieu du département de Mayotte, a estimé à 570 hectares la superficie occupée par des bidonvilles, soit environ 13 % du territoire communal et 45 % des zones construites.

Pour lutter contre l'habitat illégal, le département de Mayotte dispose de dispositifs juridiques exorbitants de droit commun, mais cette faculté accordée au préfet de Mayotte, parfaitement encadrée²⁴, est contestée sur le terrain juridique au nom du droit au respect à la vie privée et familiale, ainsi qu'à l'intérêt supérieur des enfants. On peut citer comme exemple l'opération policière *Wuambushu* lancée en avril 2023 visant à détruire les bidonvilles. Plus de 700 « décasages » – comme l'on dit à Mayotte – ont eu lieu en moins d'un an.

À la suite du cyclone *Chido*, la plupart des bidonvilles de Mayotte ont été détruits. La loi d'urgence pour Mayotte du 24 février 2025 intègre une mesure « *pour interdire la reconstruction des bidonvilles* »²⁵. Cette interdiction revêt, à dire vrai, une dimension symbolique et un caractère politique. Quand on voit les habitants de Mayotte reconstruire de nouveau des maisons en tôle, la lutte du droit contre les faits semble vouée à l'échec.

IX. Le désordre foncier à Mayotte

Le désordre foncier à Mayotte est d'abord un « désordre » juridique. Celui-ci a pour causes :

- D'une part, l'absence d'enregistrement des propriétés immobilières au service de la publicité foncière par le notaire, qui est rarement saisi,
- Et d'autre part, l'absence de transcription des mutations successives de propriétés. Ces propriétés sont transmises notamment – mais pas seulement – en application de la coutume du *magnahoulé*, par actes établis ou non par le *cadi*.

²³ En ce sens, voir Bertheline MONTEIL et Ségolène De BRETAGNE, in *La place de la coutume à Mayotte*, préc., spéc. p. 352.

²⁴ Art. 197 de la loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique dite « Loi ÉLAN ».

²⁵ Arrêté préfectoral du 3 janvier 2025 restreignant la vente de tôles en acier aux particuliers réparant leur domicile et aux professionnels, sur présentation d'un justificatif d'identité, d'un justificatif de domicile et d'un Kbis pour les professionnels.

Il n'est pas rare que des Mahorais vendent plusieurs fois le même terrain par actes sous seing privé sans se rendre chez le notaire pour établir une vente par acte authentique, et donc que les acheteurs paient des terrains sans savoir s'ils l'achètent à leur véritable propriétaire. Les ¾ de la population de Mayotte vivant sous le seuil de pauvreté, les Mahorais consacrent le coût de l'acte notarié au démarrage de leur construction.

Le désordre foncier à Mayotte résulte moins de l'application légitime d'une coutume locale que du non-respect des règles de publicité foncière due à un grand nombre de négligences administratives de la part des propriétaires supposés. Ce désordre foncier résulte également de l'irrégularité des modes de transmission de la propriété, c'est-à-dire des pratiques extra-légales de dévolution consensualiste de la propriété, le plus souvent par voie successorale²⁶.

X. La sécurisation du foncier à Mayotte

Depuis plusieurs années, l'État tente de « sécuriser » le régime du foncier à Mayotte, source de vives tensions sur l'île (occupations irrégulières, constructions illégales...) mais aussi de contentieux devant les juridictions²⁷.

De 1931 jusqu'à 2008, les textes réglementaires imposaient l'immatriculation de tous les immeubles, qui ne dépendaient pas du domaine public, sur le Livre foncier de Mayotte²⁸. Le titre publié au Livre foncier était doté d'une force exceptionnelle : il était définitif, inattaquable et imprescriptible. Bien que cette inscription ne fût pas obligatoire pour les Mahorais soumis au statut civil de droit local, ces derniers avaient majoritairement immatriculé leurs propriétés.

« Au 31 décembre 2007, le parc immobilier titré par les personnes de droit privé (physiques et morales) et de droit public était garanti par 17 466 titres couvrant environ 187 km² sur 375 km² qui sont la surface totale de l'île »²⁹.

De sorte que les règles coutumières ne peuvent concerner, en théorie, que les propriétés non immatriculées.

À partir du 1^{er} janvier 2008, l'ordonnance du 28 juillet 2005 substitue le système de droit commun de la publicité foncière à celui du Livre foncier. Pour obtenir la publication d'un acte cadial (par exemple un partage successoral) selon les formes exigées par le droit commun de la publicité foncière, les Mahorais relevant du droit local devaient recourir au notaire pour mettre aux normes l'acte cadial, sans que sa validité soit remise en cause.

La loi du 7 décembre 2010 (art. 31, 13°), qui ratifie l'ordonnance du 3 juin 2010, retire aux cadis leurs fonctions notariales et reconnaît, par voie de conséquence, la compétence exclusive des notaires de droit commun notamment en matière d'acte translatif de droit réel immobilier (vente, échange, donation).

La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant dispositions en matière sociale et économique, permet au possesseur d'un bien situé à Mayotte devenu propriétaire

²⁶ *Idem*, spéc. p. 354.

²⁷ Pour une illustration, voir SEUBE (Jean-Baptiste) et REVET (Thierry), « Prouver sa propriété à Mayotte : entre tradition et modernité. Obs. sous Cass. civ. 3^{ème}, 15 mai 2008, n° 04.18.932 », *Droit & Patrimoine*, 2009, n° 178, p. 135.

²⁸ Titre IV « Dispositions relatives à l'immatriculation des immeubles et aux droits sur les immeubles. (Articles 2509 à 2534) », du Livre V « Dispositions applicables à Mayotte » du Code civil.

²⁹ Bertheline MONTEIL et Ségolène De BRETAGNE, in *La place de la coutume à Mayotte*, préc., spéc. p. 354.

par prescription acquisitive, de faire constater sa possession par acte de notoriété³⁰. L'acte de notoriété³¹ est rédigé par un notaire ou par la Commission d'urgence foncière de Mayotte.

La loi du 21 février 2022 (art. 242) relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale autorise l'occupation traditionnelle à produire, sous l'empire du système du Livre foncier, les effets d'une possession, utile et prolongée, à titre de propriétaire, à savoir continue, paisible, publique et non équivoque. Alors qu'il pouvait légitimement croire au caractère définitif, inattaquable et imprescriptible de son titre, le propriétaire régulièrement inscrit au Livre foncier risque désormais d'être rétroactivement privé de son droit de propriété au profit d'un occupant traditionnel, devenu possesseur par l'effet de la loi.

Enfin, le décret du 14 février 2023 relatif à la procédure applicable à certaines actions relatives au droit de propriété immobilière à Mayotte permet d'appliquer la procédure accélérée au fond, prévue par le Code de procédure civile (art. 481-1 et 839), aux actions qui visent à reconnaître un droit de propriété immobilière pour les biens acquis notamment par acte enregistré chez le cadi, si cet acte n'a pas été inscrit au Livre foncier de Mayotte avant le 1^{er} janvier 2008.

Ces dispositifs formalisent en quelque sorte la transposition de la coutume locale au droit commun ou du moins la mise en conformité des pratiques traditionnelles au droit commun.

Le rapport de recherche sur *La place de la coutume à Mayotte* recommande, sur le plan technique, de reconnaître un « juste titre » foncier d'origine coutumière³².

XI. Conclusion

Il existe des liens réels très étroits entre les problématiques foncières et la coutume mahoraise.

Pour autant, la coutume n'est qu'une cause parmi d'autres expliquant le désordre foncier constaté à Mayotte.

La coutume du *magnahoulé* est toujours persistante, même si elle tend inévitablement à disparaître en raison de l'évolution du marché immobilier, de la mise en place de la fiscalité locale et des changements sociétaux ayant cours à Mayotte.

³⁰ Article 35-2, inséré après l'article 35 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, suivant lequel : « *Lorsqu'un acte de notoriété porte sur un immeuble situé en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte et constate une possession répondant aux conditions de la prescription acquisitive, il fait foi de la possession, sauf preuve contraire. Il ne peut être contesté que dans un délai de cinq ans à compter de la dernière des publications de cet acte par voie d'affichage, sur un site internet et au service de la publicité foncière ou au livre foncier.*

L'acte de notoriété peut être établi par un notaire ou, à Mayotte, par le groupement d'intérêt public mentionné à l'article 35. Dans ce dernier cas, le groupement en assure la publicité.

Le présent article s'applique aux actes de notoriété dressés et publiés avant le 31 décembre 2027.

Un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions d'application du présent article ».

³¹ L'acte de notoriété est un document par lequel un officier public recueille des témoignages en vue d'établir une circonstance ou un fait matériel qu'un grand nombre de personnes a pu constater, dont ils ont pu avoir connaissance ou qui leur ont semblé avérés. C'est la preuve par la « commune renommée ».

³² PUIG (Pascal), in *La place de la coutume à Mayotte*, préc., spéc. p. 379 : « *Qu'ils soient constitutifs d'un usage ou d'une coutume, les actes sous seing privé relatifs à des mutations immobilières dressés avant 2008 par les cadis ou les greffiers en chef, mais non publiés au livre foncier, ne sauraient par eux-mêmes combattre l'inscription au livre foncier du précédent propriétaire. En revanche, ces « titres coutumiers » pourraient, à certaines conditions, fonder une prescription acquisitive abrégée ».*

Tout d'abord, la diminution drastique du foncier disponible et des surfaces habitables ainsi que la forte augmentation du prix de l'immobilier et la perception par les collectivités locales de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, conduisent les Mahorais à adopter de nouvelles stratégies d'exploitation immobilière plus rentables financièrement. Par exemple : la construction sur un terrain d'une maison divisée en plusieurs logements destinés à la location à des particuliers.

Ensuite, la valeur marchande des biens en zone urbaine étant devenue, du fait de leur rareté, bien plus élevée qu'en zone rurale, cette nouvelle configuration économique participe à une remise en cause, en pratique, de la coutume du *magnahoulé*, dans la mesure où les fils sont grandement désavantagés par rapport aux filles qui reçoivent la « part des lionnes ». Le notaire peut toutefois, si l'on recourt à lui, rétablir l'équilibre dans un partage successoral, entre descendants de sexes féminin et masculin, au moyen du mécanisme juridique de la soulte³³.

Enfin, la généralisation de la scolarisation des femmes et l'augmentation du nombre de femmes diplômées de l'enseignement supérieur³⁴ subvenant, de manière autonome, à leurs besoins par la rémunération de l'exercice d'une activité professionnelle, devraient conduire, dans les années à venir, à réduire les situations de dépendance économique vis-à-vis des hommes, situations qui font partie du mariage coutumier. La femme mahoraise moderne ne cherche plus à obtenir un statut « honorable » par le mariage et un ménage pris en charge par le mari.

Plus largement, les droits civils reconnus progressivement à la femme mahoraise (en particulier, le droit de consentir librement à son mariage et de choisir d'être l'unique épouse), au cours du processus de départementalisation du territoire, ont eu pour corollaire l'évolution de son statut³⁵. Il s'ensuit que la coutume locale protectrice de la femme mahoraise, régulant en quelque sorte les inégalités avec l'homme mahorais (au regard de la polygamie, de la répudiation, de la dévolution des successions), perd sa raison d'être au fur et à mesure de l'avancée vers l'égalité des droits entre les femmes et les hommes à Mayotte depuis 2011.

Je vous remercie.

Références bibliographiques :

La place de la coutume à Mayotte, Rapport de l'Institut des Études et de la Recherche sur le Droit et Justice, dir. Hugues Fulchiron, Étienne Cornut, Élise Ralser et Aurélien Siri, 2022, rapport n° 18.19.

Lien : <https://gip-ierdj.fr/publications/la-place-de-la-coutume-a-mayotte/>

Actes des Assises de la reconquête foncière, Ville de Mamoudzou, 9 mars 2023.

Lien : <https://www.mamoudzou.yt/participer/les-assises/assises-de-la-reconquete-fonciere/>

³³ Somme d'argent qui doit être payée par celui qui, à l'occasion du partage d'une indivision reçoit un lot d'une valeur plus élevée que celle à laquelle ses droits lui permettent de prétendre.

³⁴ Plus de 70 % d'étudiantes inscrites chaque année à l'Université de Mayotte.

³⁵ Voir GÉMIEUX (Francine), « Départementalisation et condition des femmes mahoraises. Avancées et attentes », *Carnets de Recherche de l'océan Indien*, 2018, n° 1, p. 145, spéc. p. 147 : « Le cheminement de Mayotte vers le droit commun a eu pour corollaire la fin de toute mesure discriminatoire entre les citoyens. L'histoire de Mayotte, c'est aussi celle d'un statut personnel qui a interpellé au fil de l'intégration de l'île dans la République. La situation d'infériorité et d'inégalité que le statut personnel créait entre les femmes et les hommes n'était plus acceptable. Il y a un avant et un après 2011 pour les femmes mahoraises : aux premiers droits reconnus s'en sont ajoutés de nouveaux ». Sur « l'évolution du statut juridique de la femme mahoraise », voir le rapport de Moinamaoulida MADI, in *La place de la coutume à Mayotte*, préc., spéc. p. 305 et s.

ASKANDARI (Allaoui), *L'évolution du marché foncier à Mayotte. De 1841 à nos jours*, L'Harmattan, collection Questions contemporaines, 2006.

BLANCHY (Sophie), *La vie quotidienne à Mayotte (Archipel des Comores)*, L'Harmattan, collection Repères pour Madagascar et l'océan Indien, 1990.

CARBONEILL (André), « Spécificité du droit successoral en Grande Comore : droit musulman chaféite et succession coutumière *magnahoulé* », *Rev. Jur. océan Indien*, 2001-2002-2, p. 75.

CLAVEL (Sandrine), « Entre ciels et terres : les droits fonciers des peuples autochtones », in *Le Droit entre Ciels et Terres. Mélanges en l'honneur du Professeur Laurence Ravillon*, Paris, Éditions A. Pédone, 2022, p. 373.

CORNUT (Étienne), « Nature et lien à la terre selon la coutume kanak : d'un patrimoine matériel et spirituel à la personification. Quelle planification juridique pour quels droits ? », in *Mélanges Marc Véricel*, Mare & Martin, 2023, p. 441.

GUY (Paul), « Une coutume des Comores : le « Magnahoulé » », *Penant*, 1946, p. 3.

LE GUENNEC-COPPENS (Françoise), « Le manyahuli grand-comorien : un système de transmissions de biens peu orthodoxe en pays musulman », in *Hériter en pays musulman*, Paris, éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 1987, dir. Marceau Gast, p. 257.

SERMET (Laurent) et COUDRAY (Jean) (dir.), *Mayotte dans la République*, Actes du colloque de Mamoudzou, 14, 15 et 16 septembre 2002, Montchrestien, collection Grands colloques, 2004.

SEUBE (Jean-Baptiste), « Réflexion d'un juriste français sur le droit successoral comorien », *Annuaire des pays de l'océan Indien*, 2003-2005, volume XVIII, p. 155.

SEUBE (Jean-Baptiste) par RALSER (Élise), « L'application de la loi à Mayotte », in *Juris-Classeur Civil code*, art. 1, fasc. 50, mise à jour janvier 2024.

SEUBE (Jean-Baptiste) et REVET (Thierry), « Prouver sa propriété à Mayotte : entre tradition et modernité. Obs. sous Cass. civ. 3^{ème}, 15 mai 2008, n° 04.18.932 », *Droit & Patrimoine*, 2009, n° 178, p. 135.