

UFR Droit & Science politique

Année universitaire 2018-2019

Master 2 Droits de l'homme



Le traitement dérogatoire en droit des étrangers à Mayotte

Mémoire préparé sous la direction de Mr. Serge SLAMA, Professeur de droit public

*Présenté et soutenu publiquement pour l'obtention du Master 2 – Droits de l'homme
par Mariama OSBERT*

« L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur. »

Remerciements

Je souhaite remercier en premier lieu Monsieur Serge Slama pour la pertinence et la bienveillance de son accompagnement tout au long de la conception de ce mémoire.

Aux salariés de Solidarité Mayotte, j'adresse toute ma reconnaissance. Leur accueil chaleureux et nos intenses discussions m'ont permis d'étayer les réflexions à l'origine de ce travail.

Je tiens à remercier mes parents pour m'avoir confrontée avec lucidité aux problématiques mahoraises dès le plus jeune âge et pour leur positivité qui a su me mener au bout de ce dense exercice.

J'exprime toute ma gratitude à ma tante d'avoir partagé avec moi son toit et ses réalités de femme comorienne immigrée à Mayotte. Sa résilience et sa tolérance ont été une source d'inspiration.

Enfin, je remercie mes grands-parents de s'être toujours intéressés à mon travail et d'avoir mis en œuvre les conditions optimales à sa réalisation. Je transmets une pensée particulière à mon grand-père pour sa relecture dévouée et perspicace.

Table des abréviations

CCM	Collectif des citoyens de Mayotte
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CESDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CODIM	Comité de défense des intérêts de Mayotte
CRA	Centre de rétention administrative
DROM	Département et région d'Outre-mer
INSEE	Institut national de statistique et des études économiques
MPM	Mouvement populaire mahorais
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PAF	Police aux frontières
TOM	Territoire d'Outre-mer

Sommaire

Introduction

Titre I : Le droit des étrangers à Mayotte : pratiques et régime d'exception

Chapitre 1 : Mise en œuvre d'un infra-droit d'exception par l'administration locale

Chapitre 2 : Pérennisation d'un régime ultra-dérogatoire au droit des étrangers

Titre II : Des spécificités à appréhender pour une meilleure adaptation du droit des étrangers à Mayotte

Chapitre 1 : Le contexte social tendu : une contrainte particulière à appréhender

Chapitre 2 : Un droit inefficace du fait de son inadéquation aux singularités mahoraises

Conclusion

Bibliographie

INTRODUCTION

Mayotte est une l'une des quatre îles qui constituent l'archipel des Comores, formé de trois autres îles (Anjouan, Mohéli et Grande-Comore) et situé dans le canal du Mozambique entre Madagascar et la corne de l'Afrique.

Cette appartenance est documentée dès 1751 dans l'Encyclopédie Diderot et d'Alembert qui définit Mayotte comme étant « la plus méridionale des îles *Comorres* »¹. L'archipel est réputé avoir été le théâtre d'une « histoire agitée »² marquée par de « fréquentes expéditions militaires d'une île contre l'autre »³, au détriment de son unité politique. Celle-ci sera notoirement entravée lorsque le sultan Andriantsoly cède Mayotte à la France par le biais d'un traité⁴ ratifié le 10 février 1843 par le Roi Louis Philippe Ier.

Paradoxalement, c'est sa présence à Mayotte et « la reconnaissance de l'unité nationale des Comores »⁵ qui permet à la France d'asseoir sa souveraineté sur l'ensemble des îles comoriennes après la Conférence de Berlin de 1885. Grande-Comore, Mohéli, Anjouan et Mayotte redevinrent un ensemble après quarante-deux ans de séparation.

En tant que colonie ancienne, Mayotte conserve un « rôle privilégié »⁶ car elle abrite la capitale administrative des quatre îles. Lorsque les Comores obtiennent le statut de territoire d'Outre-mer (TOM) en 1946, des tensions politiques émergent entre les îles : peu peuplée, Mayotte ne dispose que de quatre sièges sur vingt-quatre à l'Assemblée consultative⁷. Ce déséquilibre s'accroît avec la création du Gouvernement comorien qui votera en 1966 le transfert de la capitale depuis Mayotte (Dzaoudzi) vers la Grande-Comore (Moroni)⁸.

On observe alors un mouvement double : tandis que les Comores gagnent en autonomie vis-à-vis de la France, la dépendance de Mayotte vis-à-vis d'Anjouan et de la Grande-Comore

¹ DIDEROT, Denis ; D'ALEMBERT, Jean Le Rond (dir.), *L'Encyclopédie*, 1^{ère} éd., Volume 10, 1751, p.218.

² MICHALON, Thierry, « L'archipel des sultans batailleurs », *Le Monde Diplomatique*, juin 2009, pp. 16-17.

³ *Ibid.*

⁴ Traité du 25 avril 1841 portant cession de Mayotte à la France.

⁵ DAMIR Ben Ali, « Evolution du statut politique et administratif de l'archipel des Comores de 1814 à 1872 », *Revue indépendante en ligne*, 2017, p. 1. URL : <http://www.damirbenali.com/2017/10/24/evolution-du-statut-politique-et-administratif-de-l-archipel-des-comores-de-1814-a-1872/>

⁶ BLANCHY, S. RICCIO, D., ROINSARD, N. SAKOYAN, J., « Mayotte : de quoi la violence est-elle le nom ? », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, pp. 12-15.

⁷ MATHIEU, Jean-Luc, *La départementalisation de Mayotte – Analyse d'une politique publique*, L'Harmattan, 2015, p. 13.

⁸ Plus de développements : Titre II/Chapitre 1/Section 1/§1 : *Les revendications départementalistes durant les années soixante*, p. 39.

s'accroît. Aucune solution politique alternative, instituant par exemple un roulement du pouvoir entre les différentes îles, ne sera proposée par l'échelle locale ou nationale. Si bien qu'à la veille de l'indépendance, les Mahorais estiment se trouver face à deux possibilités extrêmes : être indépendants de la France mais maintenus sous l'égide des îles comoriennes plus puissantes ou rester dans le giron français et s'affranchir de cette première domination.

Alors que la suprématie de la Grande-Comore et d'Anjouan sur Mayotte depuis les années cinquante se faisait ressentir de manière concrète (Présidence du Conseil tenu par un grand-comorien⁹, transfert du chef-lieu vers la Grande-Comore, etc.), la domination française semble lointaine l'archipel ne faisant « l'objet que d'une administration et d'un développement strictement minimaux par la France »¹⁰ qui « n'a que très récemment cherché à régir le droit des personnes par le biais de l'exportation de ses propres normes »¹¹.

Ainsi, lors du referendum du 22 décembre 1974, 95% des suffrages exprimés sur les quatre îles se portèrent en faveur de l'indépendance de l'archipel. Mais la France, encouragée par le « lobby mahorais »¹² décide de compatibiliser les résultats île par île faisant émerger la particularité de Mayotte où 63,22% des électeurs s'étaient prononcés contre l'indépendance. Les conséquences de cette fragmentation électorale seront tirées par la loi du 24 décembre 1976 qui disposait en son premier article que « Mayotte, comprenant la Grande-Terre et l'île de *Pamanzi* ainsi que les autres îles et îlots dans le récif les entourant, constitue une collectivité territoriale de la République française. »¹³.

Cette décision sera dénoncée à plusieurs reprises par les organes onusiens selon lesquels « l'occupation par la France de l'île comorienne constitue une atteinte flagrante à l'unité nationale de l'Etat comorien, membre de l'Organisation des Nations Unies »¹⁴. De nombreuses résolutions¹⁵ de l'Assemblée générale des Nations Unies feront état de ces violations, demandant à la France de « se retirer immédiatement de l'île comorienne de Mayotte, partie intégrante de la République indépendante des Comores, et de respecter sa souveraineté »¹⁶.

⁹ La présidence du Conseil de gouvernement comorien fut menée par Saïd Mohamed Cheikh depuis sa création en 1961 jusqu'à ce qu'il meurt en 1970.

¹⁰ MATHIEU, Jean-Luc, *op. cit.*, p.13.

¹¹ BLANCHARD, Emmanuel, « Fracture (post)coloniales à Mayotte », *Vacarme*, 2007/1, n°38, p. 64.

¹² MATHIEU, Jean-Luc, *op. cit.* p.21.

¹³ Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 *relative à l'organisation de Mayotte*, Article 1, abrogée le 13 juillet 2001.

¹⁴ Assemblée générale des Nations Unies, *Question de l'île comorienne de Mayotte*, Résolution A/RES/31/4, 21 octobre 1976.

¹⁵ Voir notamment : Assemblée générale des Nations Unies, *Question de l'île comorienne de Mayotte*, Résolution A/32/7, 1^{er} novembre 1977 et *Question de l'île comorienne de Mayotte*, Résolution A/48/L, 19 janvier 1994.

¹⁶Assemblée générale des Nations Unies, 18 octobre 1976, *op. cit.*

La France maintiendra néanmoins son positionnement, forte du soutien des Mahorais exprimé à deux nouvelles reprises lors de consultations organisées le 8 février et le 11 avril 1976. La violation par l'Etat français de ses obligations internationales serait une réponse aux demandes exprimées par le peuple mahorais.

On remarquera à travers cette étude que ce schéma -de légitimation par la volonté générale mahoraise- s'est reproduit au fil des années, donnant à la légalité, issue de la volonté générale nationale, une importance secondaire.

A l'époque déjà, il semblait peu probable qu'une violation aussi importante du droit international ait été motivée par le seul souci de ne pas contrevenir à la volonté des Mahorais. La France était surtout déterminée à conserver une assise géopolitique dans le canal du Mozambique. Le placement du mercenaire Bob Denard « aux manettes »¹⁷ du jeune Etat comorien quelques jours après son accession à l'indépendance en est une preuve indirecte. Il y restera près d'une dizaine d'années, « période au cours de laquelle deux chefs d'Etats ont été assassinés »¹⁸.

Ce qui est perçue comme « une domination a priori acceptée et légitimée »¹⁹ de la France sur Mayotte, était, en réalité, une demande singulière d'indépendance des citoyens mahorais. On retrouve cette aspiration à la liberté dans le slogan des premiers départementalistes de l'île²⁰ : « Être français pour être libre ». L'appartenance à la France s'avérant être un moyen, et non une fin en soi.

C'est ainsi que la rupture politique entre Mayotte et l'archipel a été actée puis consommée au cours des quarante dernières années. Il est aujourd'hui illusoire de défendre le positionnement qui voudrait faire de Mayotte une île comorienne comme une autre. Il n'en demeure pas moins une unité culturelle, linguistique et religieuse entre les quatre îles.

L'archipel partage un héritage bantou et swahili à l'origine d'une langue commune, le comorien (shiKomori) dont le parler diffère subtilement d'une langue à l'autre²¹ sans entraver les

¹⁷ CARAYOL, R., DUFLO, M., GIACHINO L., MOHAMED I., NABHANE, M., « A Mayotte, le déni n'est pas la solution », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, p. 10.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ BLANCHARD Emmanuel, *op. cit.*, p. 63.

²⁰ Plus de développements : Titre II/Chapitre 1/Section 1/§1 : *Les revendications départementalistes durant les années soixante*, p. 39.

²¹ Le shiKomori se déploie en quatre « parlers » : le mahorais (shiMaore) proche de l'anjouanais (shiNdzuanis) et le grand-comorien (shiNgazidja) proche du mohélien (shiMwali). Source : CARAYOL, R., DUFLO, M., GIACHINO L., MOHAMED I., NABHANE, M., *op. cit.* p. 11.

possibilités de communication. Leur histoire commune est également marquée par la colonisation venue du Moyen-Orient, à l'origine de la pratique de l'Islam.

Mayotte a su conserver ces particularités au sein de la République française. Le journal télévisé est diffusé chaque soir en français puis en mahorais, c'est également le cas de la météo et de certaines émissions politiques. L'appel à la prière du muézin résonne cinq fois par jour dans les mosquées implantées dans chaque quartier de l'île tandis que les enfants se rendent au « chioni »²² plusieurs fois par semaine depuis leur plus jeune âge.

L'appartenance historique, géographique et culturelle de Mayotte à l'archipel semble toutefois avoir été rejetée par les raisonnements à l'origine des spécificités juridiques appliquées à Mayotte, notamment en droit des étrangers.

En France, le droit des étrangers constitue l'ensemble des normes qui régissent l'entrée et le séjour des étrangers sur le territoire français. Au sens du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) « sont considérées comme étrangers [...] les personnes qui n'ont pas la nationalité française, soit qu'elles aient une nationalité étrangère, soit qu'elles n'aient pas de nationalité »²³. La nationalité française est ainsi l'élément qui distingue juridiquement les français des personnes étrangères.

Lorsque Mayotte devient une collectivité territoriale en 1976, les habitants de l'île conservent l'accès à la nationalité française tandis que les ressortissants des trois autres îles possèdent la nationalité comorienne du nouvel Etat.

Durant la colonisation des Comores, la nationalité française « conférait [...] peu de droits²⁴ » de sorte qu'elle avait peu d'impact sur la vie quotidienne des Comoriens. Son incidence devint décisive lorsqu'un « embryon d'Etat social s'implante »²⁵ à Mayotte, faisant de la nationalité française une condition d'accès aux droits sociaux qui creuse les différences de traitement entre Comoriens et Mahorais, désormais distingués juridiquement.

Les étrangers représentent 41% de la population mahoraise, parmi lesquels 94% sont des ressortissants comoriens²⁶. En comparaison, les personnes de nationalité étrangères constituent

²² Ecole coranique en shiKomori, identique dans le parler des quatre îles.

²³ CESEDA, article 111-1.

²⁴ BLANCHARD, Emmanuel, « « Français à tout prix » : Mayotte au prisme de « l'ingénierie démographique » », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, p. 3.

²⁵ Emmanuel Blanchard, « Fractures (post)coloniales à Mayotte », op. cit. p. 65.

²⁶ Institut Nationale de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), « Migration, natalité et solidarités familiales : La société de Mayotte en pleine mutation », *INSEE Analyses*, n°12, mars 2017.

6.4% des personnes résidant en métropole²⁷. Ces proportions, inédites à l'échelle de la France, témoignent d'un enchevêtrement inextricable entre les populations mahoraises et comoriennes. Lorsque les « étrangers » représentent presque la moitié de la population, c'est qu'il n'existe pas de scission nette entre elles mais bel et bien des liens solides notamment d'ordre familial.

Pour cerner au mieux de ce phénomène majoritaire, le choix a été fait de ne pas traiter de la demande d'asile sur le sol mahorais au cours de cette étude. Bien que celle-ci pose de nombreuses problématiques du fait de son ampleur grandissante sur le territoire, elle ne permet pas de rendre compte des spécificités mahoraises quant à la qualification juridique de l'étranger.

En effet, plus qu'ailleurs, la situation mahoraise interroge la pertinence du critère de nationalité pour qualifier un individu d'étranger.

En 1995, la France instaure un visa obligatoire pour les Comoriens souhaitant rejoindre Mayotte²⁸. Ses conditions d'octroi, notamment en termes de moyens économiques, le rendent quasiment impossible à obtenir. Jusqu'alors les migrations étaient libres au sein de l'archipel. Celui-ci conservait une forme d'unité territoriale malgré la scission politique opérée en 1974. Dès lors, l'instauration du visa revêt une importance à la fois symbolique et pratique. D'autant plus que désormais, ce ne sont plus les droits des Comoriens à Mayotte qui sont restreints, mais concrètement leur droit d'être à Mayotte.

Ce visa dit « Balladur », pose les fondations de la rhétorique à l'origine du traitement kafkaïen des ressortissants comoriens sur le territoire mahorais. En supprimant la libre circulation au sein de l'archipel, il crée le problème d'une immigration qui peut désormais être qualifiée d'irrégulière. Le fait que ces « migrations ancestrales²⁹ » soient désormais lues à travers le prisme de la régularité crée un différentiel d'ampleur. C'est comme si une nouvelle unité de mesure, autrement plus petite, avait été choisie pour quantifier le phénomène des migrations entre l'Union des Comores et Mayotte.

C'est l'appréhension de ce phénomène qui légitime à Mayotte la mise en œuvre d'un traitement dérogatoire en droit des étrangers.

²⁷ INSEE, « Population française, étrangère et immigrée en France depuis 2006 », *INSEE Focus*, n°38, 13 octobre 2015.

²⁸ Visa instauré le 18 janvier 1995 par Edouard Balladur, alors Premier Ministre de la République française.

²⁹ Emmanuel Blanchard, « « Français à tout prix » : Mayotte au prisme de « l'ingénierie démographique », *op. cit.* p. 5.

La dérogation s'entend d'une « exclusion du droit commun dans un cas particulier »³⁰. Pour appréhender le traitement dérogatoire en droit des étrangers à Mayotte, il faut saisir les mesures qui excluent l'application du droit commun et les cas particuliers auxquels elles se rapportent.

Dans les départements et régions d'Outre-mer (DROM) dont Mayotte fait partie, ces dérogations sont rendues possibles par application de l'article 73 de la Constitution française de 1958.

Celui-ci pose un principe : l'applicabilité de plein droit des lois et règlements dans les DROM. C'est l'identité législative avec la métropole. Mais il y appose une exception : « Ils [les lois et règlements] peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ». En matière de droit des étrangers, la situation mahoraise offre de nombreuses « caractéristiques et contraintes particulières » envisageables.

Elles peuvent être appréhendées au prisme des chiffres, reflets de l'importance des flux migratoires, de la proportion d'étrangers qui résident à Mayotte et singulièrement du nombre de Comoriens parmi eux.

Le prisme historique quant à lui fait état d'un processus de décolonisation autant singulier qu'imparfait, à l'origine de violations du droit international qui n'ont toujours pas été réparées. Il met également en lumière la fragmentation politique d'un archipel pourtant lié de façon immémoriale par la géographie et la culture.

Le prisme socio-économique témoigne d'une fracture violente entre les populations³¹, poussées à bout par un développement inabouti qui frappe les structures publiques éducatives et médicales.

L'Etat semble avoir utilisé le prisme de l'immigration en lui-même³², fixant aux dérogations l'objectif de lutter contre son irrégularité.

Il est alors légitime de se demander si les dispositifs exceptionnels mis en œuvre à Mayotte en droit des étrangers sont adaptés aux « caractéristiques et contraintes particulières » du département.

³⁰ GUICHARD S., DEBARD T. (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 26^{ème} Ed. 2018-2019, p. 368.

³¹ Plus de développements : Titre II/Chapitre 1 : Le contexte social tendu, une contrainte particulière à appréhender, p. 38.

³² Plus de dev : Titre II/Chapitre 2/ Section 1/§1 : *L'importance des flux migratoires : une spécificité à nuancer* : p. 50.

L'intérêt de ce questionnement réside d'abord dans l'urgence qu'il y a à mener une réflexion sur la situation mahoraise. Le droit des étrangers est devenu un élément crucial de la vie publique de l'île. S'il s'avère inadapté aux problématiques locales, les conséquences négatives s'en feraient ressentir tant à l'échelle de la vie privée des personnes que de la politique internationale dans la région.

Cette étude avancera et discutera deux hypothèses qui tendent à saisir le traitement dérogatoire mis en œuvre à Mayotte comme un phénomène global ancré dans un contexte et des modes de pensées singuliers.

La première affirme l'existence à Mayotte d'un régime d'exception attentatoire aux droits fondamentaux, conséquence de l'infra-droit mis en place par les administrations locales et les adaptations législatives voulues par l'Etat.

Il s'agit ici d'appréhender l'ampleur du traitement dérogatoire en droit des étrangers, et ses conséquences en matière de légalité. Le régime d'exception mis en œuvre à Mayotte ne semble pas seulement porter atteinte au droit commun des étrangers, il s'érige en dérogation à des normes nationales et internationales de protection des droits fondamentaux. Cela pose la question des voies de légitimation de ce régime, comprises dans notre seconde hypothèse.

Selon celle-ci, le dispositif d'exception mis en place à Mayotte est inadapté aux caractéristiques et contraintes particulières du territoire bien qu'il soit légitimé par l'importance des flux migratoires dont Mayotte fait l'objet.

Cela pose la question de l'efficacité du dispositif, entravée par son inadéquation. Dans un contexte international de multiplication des migrations et de leurs causes, il est nécessaire de mener une réflexion sur le risque potentiel d'élargissement au niveau national des mesures prises à Mayotte. Les flux migratoires invoqués en légitimation du droit sont une spécificité généralisable qui ne tient pas assez compte des particularités mahoraises. L'île serait alors un « laboratoire juridique » dont la portée dépasserait ses frontières.

Après avoir analysé le droit des étrangers à Mayotte par le biais de l'infra-droit administratif et du régime ultra-dérogatoire mis en œuvre par l'Etat (Titre I), nous étudierons ces fondements par l'appréhension de spécificités nécessaires à l'adaptation du droit des étrangers dans ce département (Titre II).

Titre I : Le droit des étrangers à Mayotte : pratiques et régime d'exception

L'Administration est le premier interlocuteur des étrangers en France. Son rôle est essentiel dans le territoire mahorais où 41% de la population est étrangère selon l'INSEE³³. La pression qui s'exerce sur les administrations locales est proportionnelle à l'enjeu que représente le traitement des étrangers sur le département.

Ce contexte particulier a conduit à l'édification progressive de pratiques administratives érigées en normes, constituant aujourd'hui un véritable un « infra-droit » spécifique à Mayotte.

La préfecture de Mamoudzou³⁴ et les services de police administrative y sont chargés de faire le lien entre l'Etat, la population et les personnes étrangères. L'actualité mahoraise témoigne de la détérioration de ce lien ; les mouvements sociaux se multiplient et une partie de leurs revendications vise à intensifier la lutte contre l'immigration irrégulière. Cette dernière devient le symbole d'une politique nationale qui serait à l'écoute des citoyens mahorais.

C'est l'une des raisons qui explique que l'Etat durcisse la lutte contre l'immigration clandestine sur le département par le biais de mesures dérogatoires au droit commun. Toutefois, le régime d'exception ainsi mis en place frôle « les frontières de la légalité »³⁵, notamment en matière de respect des droits fondamentaux des personnes étrangères.

Afin d'en comprendre les implications, il est nécessaire d'analyser ce traitement d'exception, qu'il émane de l'Administration sous la forme d'un infra-droit (Chapitre 1), ou de l'Etat par l'édification d'un régime ultra-dérogatoire au droit commun (Chapitre 2).

³³ INSEE Analyses, *Migration, natalité et solidarités familiales : La société de Mayotte en pleine mutation*, N°12, mars 2017.

³⁴ Il y a deux préfectures à Mayotte mais celle située en Petite-Terre ne dispose pas de « service étranger ».

³⁵ Termes utilisés par POMMEROLLE Marie-Emanuelle à propos de la Guyane française : « L'administration des étrangers en Guyane française : les jeux autour de la légalité en situation postcoloniale », *Droit et société*, 2013/3, n°85, p. 695.

Chapitre 1 : Mise en œuvre d'un infra-droit d'exception par l'administration locale

Ainsi qu'énoncé plus haut, le droit des étrangers est traité à Mayotte sous l'angle de la lutte contre l'immigration irrégulière. Toutes les administrations concernées semblent converger vers cet objectif ultime qui se traduit en chiffres démesurés pour cette île aux 256 500 habitants³⁶.

Organisé en plusieurs étapes, le cycle se boucle par les reconduites massives de ressortissants comoriens sur l'île d'Anjouan menées selon un « infra-droit » problématique en termes de libertés et de respect de l'Etat de droit.

Le traitement administratif des étrangers résidant à Mayotte (Section 1) explique l'ampleur de l'utilisation du centre de rétention administrative de Pamandzi dont les pratiques et chiffres sont inédits en France (Section 2).

Section 1 : L'administration des étrangers en amont de la rétention

L'infra-droit appliqué par les administrations mahoraises altère l'accès au séjour des étrangers résidant sur l'île (§1), et participe à l'atteinte spéciale qui est portée à leur droit à la sûreté sur ce territoire (§2).

§1 : Un accès au séjour biaisé

La régularisation d'une personne étrangère se fait par le biais du service « immigration » des préfectures. Il lui faut transmettre un dossier qui comprend les pièces nécessaires selon la loi pour prétendre à tel ou tel titre de séjour. La Préfecture de Mamoudzou est la seule à Mayotte qui dispose d'un tel service. Ce dernier est ainsi chargé de traiter l'ensemble des premières demandes de titre de séjour, des renouvellements et des changements de statuts. Il est également le responsable administratif des demandes d'asile.

Cela représente un travail considérable puisque dans ce département, près de la moitié de la population est étrangère. Il est rendu difficile par la sensibilité du thème de l'immigration à Mayotte, qui implique que la Préfecture soit fréquemment prise à partie dans les conflits sociaux.

³⁶ INSEE, « 256 500 habitants à Mayotte en 2017 », INSEE Focus, n°105, 14 décembre 2017.

Ainsi le 31 octobre 2017, les membres du Collectif d'associations mahoraises ont été reçu en préfecture, préoccupés notamment par la régularisation des étrangers qui selon l'un d'eux viendraient « exprès pour causer des problèmes, leur gouvernement les envoie pour nous [les Mahorais] torturer »³⁷.

A l'issue de l'entrevue, Mr. Etienne Guillet à l'époque directeur du cabinet de la préfecture fut obligé d'expliquer que « les régularisations sont encadrées par la loi, on applique donc la loi. Si on refuse un titre de séjour, il faut avoir des raisons. On est très vigilant, on distribue les titres de séjour avec parcimonie à certaines personnes qui rassemblent les critères ».

Ces justifications prouvent à quel point le travail préfectoral en matière d'immigration est rendu difficile sur le 101^{ème} département dans la mesure où la légalité est une préoccupation secondaire pour les citoyens mahorais auxquels la préfecture se doit de rendre des comptes.

En mars 2018, suite à la décision des autorités comoriennes de ne plus admettre sur leur territoire ses ressortissants éloignés de Mayotte³⁸, divers collectifs mahorais décident de bloquer l'accès au service étranger de la Préfecture de Mayotte. Un accès lacunaire au service a été maintenu jusqu'au mois de juillet au-delà duquel il fut finalement rendu impossible. Cette situation dura plus de trois mois durant lesquels « [...] faute de pouvoir faire renouveler leur titre de séjour, des étrangers en situation régulière ont perdu leur emploi ; des jeunes bacheliers dont les dossiers avaient été acceptés dans des universités métropolitaines n'ont pu quitter l'île ; des parents d'enfants malades voient leurs droits à l'assurance maladie interrompus »³⁹, dénonce le Défenseur des droits.

Il fallut attendre le 8 octobre 2018 pour que soit mis fin à ces atteintes par le délogement des manifestants. Mais avant de réouvrir au public, le service a revu son fonctionnement. Les dossiers envoyés par courrier ne sont plus enregistrés et les demandes sont traitées exclusivement sur rendez-vous, étape avant laquelle les usagers n'ont plus accès à un interlocuteur direct du service. La personne doit faire la demande de rendez-vous par mail en précisant son numéro de téléphone. Elle est alors ajoutée à une liste et un agent de la Préfecture est chargé de téléphoner aux personnes inscrites pour les informer de leur rendez-vous. Il s'agit

³⁷ L'ensemble des informations et citations relatives à l'entrevue du Collectif en préfecture sont issues de : Le journal de Mayotte, « *Des titres de séjours « délivrés avec une grande parcimonie »*, 31 octobre 2017.

³⁸ Plus de développements : Titre I/Chapitre 1/Section 2/§1 : La rétention des étrangers au CRA de Pamandzi, p. 16.

³⁹ Défenseur des droits, *Préfecture de Mayotte : la fermeture du service étrangers conduit à des atteintes graves aux droits des personnes*, Communiqué de presse, 24 septembre 2018.

d'un appel unique, et si la personne ne décroche pas elle ne sera pas rappelée, sa demande de rendez-vous ne sera pas traitée.

Ce procédé kafkaïen place les personnes dans une situation de stress qui les pousse à venir chaque jour devant les portes du service espérant que leur nom sera sur la liste. Parfois c'est l'inverse, ils sont convoqués mais leur nom n'est pas sur la liste⁴⁰.

Ce processus a été conçu comme devant s'appliquer « temporairement »⁴¹ pour éviter l'engorgement suite aux blocages. Un an plus tard il est toujours de mise et limite gravement l'accès au service public des personnes étrangères.

Bien que cela ne semble pas être l'intention de la Préfecture, ces difficultés d'accès constituent le premier élément qui entrave le droit au séjour des étrangers résidant à Mayotte, entièrement dépendants de ce service pour faire régulariser leur situation.

Ce droit est également mis à mal par les agents préfectoraux qui opposent à certaines demandes des refus arbitraires. Pour étayer cette affirmation, nous analyserons d'une part l'histoire de Madame X, rencontrée lors d'une permanence de Solidarité Mayotte⁴² en avril 2019 et d'autre part cinq décisions de refus de séjour assortis d'obligations de quitter le territoire français (OQTF) délivrées par la Préfecture de Mayotte entre mai et juin 2019.

Madame X est née aux Comores en 1972. Elle arrive à Mayotte en 1992 de manière légale car le visa « Balladur » n'est instauré que trois ans plus tard. Elle y élève seul son fils français par le droit du sang. Elle obtient son premier titre de séjour mention « vie privée et familiale » en sa qualité de parent d'enfant français en 2008. Elle parvient à signer un contrat de travail à durée indéterminée en 2012 et décide alors de demander une carte de résidente de 10 ans.

L'article L314-9 du CESEDA prévoit que la carte de résident est délivrée de plein droit à « l'étranger parent d'enfant français et titulaire depuis au moins trois années de la carte de séjour temporaire » mention vie privée et familiale « sous réserve qu'il remplisse encore les conditions prévues pour l'obtention de cette carte de séjour ». Par renvoi au 2° de l'article L314-8 du même code, l'article L314-9 prévoit qu'à Mayotte spécifiquement, le parent doit justifier de ressources

⁴⁰ Voir à ce propos : Région Outre-mer de la Cimade : « Mayotte : la machine à expulser hors de contrôle », 17 juillet 2019, en ligne : <https://www.lacimade.org/mayotte-la-machine-a-expulser-hors-de-controle/>.

⁴¹ Site internet de la Préfecture de Mayotte, section « étranger en France », URL : www.mayotte.gouv.fr/Demarches-administratives/Etrangers-en-France

⁴² J'ai orienté Madame X vers la Cimade qui, à Mayotte, est spécialisée dans le droit au séjour. J'ai néanmoins pris le temps d'écouter son histoire et de lui parler de mon mémoire. Elle a accepté que ses difficultés administratives y soient relatées sous couvert d'anonymat.

stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses besoins. Madame X ajoute donc à son dossier son dernier avis d'imposition, son contrat de travail à durée indéterminée en temps plein et ses trois derniers bulletins de salaire.

Elle verra pourtant sa demande refusée six années de suite durant lesquelles seule une carte de séjour temporaire lui sera délivrée. En mai 2019, alors que sa situation administrative et financière n'a pas changé, sa demande sera finalement acceptée.

Il n'est pas possible de connaître la motivation réelle de ces refus arbitraires, mais il est possible d'en analyser les conséquences sur la vie de Madame X. Notons d'abord qu'à chaque renouvellement de sa carte temporaire il lui faut déboursier près de 160 euros en timbres fiscaux. Il est ensuite important de relever que les dérogations au droit des étrangers appliquées à Mayotte font que seule la carte de résident ouvre droit aux allocations de la CAF et à la possibilité de rejoindre la métropole ou la Réunion sans visa⁴³.

La situation de Madame X, qui n'est pas un cas isolé, est ainsi précarisée par le caractère discrétionnaire des refus de l'Administration. Dans ce département où l'immigration est perçue comme un fléau, il est difficile de croire que ces décisions sont prises en respect du principe de neutralité du service public.

L'orientation défavorable de l'Administration à la régularisation des étrangers se vérifie *via* l'analyse de refus de séjour⁴⁴ pris récemment par la préfecture de Mayotte.

La CIMADE Mayotte a récemment constaté qu'un nombre important de ses usagers se voyaient opposer des refus à leur demande de séjour malgré la présentation d'un dossier complet⁴⁵. Ces décisions, dont cinq nous ont été transmises par l'association, concernent des titres de séjour différents mais sont toutes motivées de la même manière. Elles affirment sans plus de précision que le dossier « est incomplet » et que la personne, « régulièrement invitée à produire les éléments complémentaires nécessaires à l'examen de sa demande, ne s'est pas présentée ».

Ces décisions sont inquiétantes dans la mesure où elles laissent à penser que ces différentes demandes ont été rejetées d'office, sans être instruites. La CIMADE prévoit une saisine du Défenseur des droits à ce propos.

⁴³ Plus de précision : Titre 1/Chapitre 2/ Section 1/§1 : *Des mesures dérogatoires pour éviter « l'appel d'air »* : p. 23.

⁴⁴ Documents anonymisés disponibles en Annexe, pp 64-68.

⁴⁵ Région Outre-mer de la Cimade : « Mayotte : la machine à expulser hors de contrôle », 17 juillet 2019, en ligne : <https://www.lacimade.org/mayotte-la-machine-a-expulser-hors-de-contrôle/>.

La situation précaire des étrangers vivant à Mayotte s'intensifie du fait qu'il leur est impossible de se fonder sur le droit pour prévoir les décisions de l'Administration. Celle-ci est pourtant soumise au principe de légalité administrative⁴⁶ qui subordonne son action au respect du droit. Dans le département qui dispose du plus grand CRA de France, un tel positionnement a nécessairement plus d'impact sur le devenir des personnes concernées.

Le droit des étrangers étant particulièrement contraignant et restrictif à Mayotte, le pouvoir discrétionnaire de l'Administration aurait pu contribuer à rétablir un équilibre pour l'accès au droit des personnes. La marge de manœuvre dont elle dispose peut en effet constituer un contre-balancement favorable à ses usagers, mais la situation actuelle ne semble pas permettre à la Préfecture de Mamoudzou de faire ce choix.

Il est important de souligner néanmoins que sur 41% de personnes étrangères vivant à Mayotte, seuls 15 à 20% d'entre elles seraient en situation irrégulière⁴⁷. La Préfecture de Mamoudzou fait son travail de régularisation, mais elle évolue dans un système qui semble l'empêcher d'en faire plus, ce qui contribue à aggraver les atteintes au droit à la sûreté des étrangers résidant à Mayotte.

§2 : Mise à mal du droit à la sûreté des étrangers résidant à Mayotte

Alors qu'en métropole la police aux frontières (PAF) est une institution lointaine, elle fait partie de la vie quotidienne des résidents de l'île. Sa présence y est flagrante ; les camions bleus marqués PAF traversent villes et villages, se remplissant d'individus au fil de la journée ; les contrôles sur le « grand » marché provoquent des mouvements de foules qu'il est impossible d'ignorer ; les chaussures à talons abandonnées dans les taxis attestent des contrôles que leurs propriétaires ont essayé de fuir pieds nus.

La PAF est une branche spécialisée de la police nationale créée en 1999. Elle lutte contre l'immigration irrégulière sur les réseaux ferroviaire et aéroportuaire, et assure un contrôle transfrontalier terrestre et maritime⁴⁸. A Mayotte, ses agents interpellateurs sont partout. Un rapport du Sénat publié en 2008⁴⁹ justifie « l'extension des missions de la PAF de Mayotte par

⁴⁶ Code des relations entre le public et l'administration, article L100-2 : « L'administration agit dans l'intérêt général et respecte le principe de légalité ».

⁴⁷ BLANCHY, S. RICCIO, D., ROINSARD, N. SAKOYAN, J., *op. cit.* p.13.

⁴⁸ Site internet de la police nationale : <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Aux-Frontieres>.

⁴⁹ TORRE, Henri, « Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine », Rapport d'information de la Commission des finances du Sénat, n°461, 10 juillet 2008, p. 44.

rapport aux missions traditionnelles des polices aux frontières » par « l'ampleur du problème auquel fait face Mayotte ».

Selon ce même rapport, Mayotte serait « un territoire en difficulté »⁵⁰ qui ne peut pas se permettre d'accueillir autant de migrants. Il conclut à « l'intérêt de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine »⁵¹, « moins coûteuse que l'accueil des immigrés clandestins »⁵².

L'omniprésence de la police représente également un problème d'ampleur en matière de liberté individuelle.

Cet « acharnement »⁵³ a récemment été dénoncé par la Confédération des petites et moyennes entreprises de Mayotte dont le directeur dénonce les contrôles menés au sein même de son magasin. Les chauffeurs de taxi ne sont pas épargnés et se plaignent régulièrement du manque à gagner créé par les contrôles d'identité répétitifs de leurs passagers⁵⁴.

Cette situation, que Rémi Carayol décrivait déjà en 2009⁵⁵, n'a fait que de s'intensifier, notamment par le biais d'évolutions juridiques qui étendent la zone dans lesquels sont possibles les contrôles d'identité « en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titre et documents prévus par la loi »⁵⁶.

Le droit à la sûreté est pourtant l'un des quatre droits imprescriptibles prévu à l'article 2 de la Déclaration Universelle des droits de l'homme et du citoyen⁵⁷. Il vise une « garantie de la liberté individuelle »⁵⁸ notamment contre les arrestations et détentions arbitraires émanant du pouvoir. Il est décliné à l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CESDH)⁵⁹. La police administrative dispose en France de pouvoirs grandissants et les

⁵⁰ TORRE, Henri, « Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine », Rapport d'information de la Commission des finances du Sénat, n°461, 10 juillet 2008, p. 9.

⁵¹ *Ibid.* p. 66.

⁵² *Ibid.* p. 66.

⁵³ Mayotte la première : « La CPME dénonce des contrôles abusifs de la PAF », 20 mai 2019, URL : <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte/cpme-denonce-controles-abusifs-paf-712541.html>.

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ CARAYOL, Rémi, « Chasse à l'homme à Mayotte », *Plein droit*, vol. 82, no. 3, 2009, pp. 19-23.

⁵⁶ Code de procédure pénale, article 78-2. Plus de précision à ce sujet : Titre I, Chapitre 2, Section 1, §2 : Légalisation des pratiques privées et administratives abusives.

⁵⁷ Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789, article 2 : « Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression ».

⁵⁸ LECLERC, Henri, « De la sûreté personnelle au droit à la sécurité », *Journal du droit des jeunes*, 2006/5, n°255, p. 7.

⁵⁹ Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des liberté fondamentales, 1950, article 5 : « Toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. [...] ».

étrangers interpellés à Mayotte risquent l'arrestation, la détention et l'éloignement. Il est donc pertinent d'évaluer le respect de leur droit à la sûreté.

Celui-ci est inexistant lorsque chacune des actions de la vie quotidienne est compromise par le risque d'être contrôlé. La négation des libertés individuelles ainsi mise en œuvre touche nécessairement d'autres droits fondamentaux tels que celui à la vie privée et familiale ou le droit à la santé.

En effet, le risque de contrôle est tel qu'il empêche parfois les parents d'amener leurs enfants à l'école ou les malades de se soigner. Il est même possible de se faire arrêter en allant à la préfecture pour faire régulariser sa situation.

Une partie de la doctrine⁶⁰ s'accorde à dire qu'un glissement juridique s'opère de la sûreté des personnes vers la sécurité de la société. Il permet des atteintes graves aux libertés individuelles des uns au nom de la sécurité de tous. De manière générale, ce raisonnement est critiquable à bien des égards mais il surprend encore plus lorsqu'il associe la lutte contre l'immigration irrégulière à une action en faveur de la sécurité sociétale.

Pourtant, insécurité et lutte contre l'immigration sont constamment mis face à face à Mayotte. Cela transparait notamment dans le « Plan d'action pour l'avenir de Mayotte » mis en place par le gouvernement suite aux mouvements sociaux de 2018. La sécurité et l'immigration sont traités au sein d'une même thématique. L'immigration n'est pas abordée dans la thématique liée au social, à la formation ou à l'économie. La mesure n°1 « pour garantir la sécurité sur l'ensemble du département »⁶¹ comprend entre autres l'affectation d'« un 3ème escadron de gendarmerie mobile notamment pour la lutte contre l'immigration clandestine (LIC) et la sécurisation des transports scolaires »⁶².

Blâmer et précariser les personnes immigrées pour l'insécurité qui touche la société c'est raviver les oppositions et entraver la paix sociale, déjà fragilisée à Mayotte.

Les pratiques évoquées sont aggravées par leur finalité qu'est l'éloignement de grande ampleur des ressortissants comoriens vers Anjouan après un passage au centre de rétention administrative de Pamandzi (CRA).

⁶⁰ Leclerc Henri, *op. cit.*

⁶¹ Plan d'action pour l'avenir de Mayotte, Mesures « Sécurité, Justice et Immigration » [en ligne], URL : https://transparenceoutremer-mayotte.gouv.fr/mesure_category/mesures-pour-securite-justice-et-immigration/

⁶² *Ibid.*

Section 2 : Rétention et éloignement depuis Mayotte : des pratiques et des chiffres inédits en France

Le centre de rétention administrative (CRA) de Pamandzi est le lieu fondamental de mise en œuvre de la politique d'éloignement du 101^{ème} département français. Spécifique par son ampleur, cette politique choque par les irrégularités de son fonctionnement qui touchent tant à la rétention des étrangers (§1) qu'à leur éloignement (§2).

§1 : Rétention des étrangers au CRA de Pamandzi

Le centre de rétention administrative de Pamandzi a débuté son activité le 19 septembre 2015 après que l'Etat ait été contraint de fermer le précédent en raison des conditions d'accueils indignes des personnes retenues⁶³.

Quatre ans plus tard, ce n'est plus l'aspect matériel du centre qui choque mais l'ampleur de son activité. Les chiffres, inédits en France et en Europe⁶⁴, sont le résultat d'une politique chiffrée, facilitée par les dérogations juridiques mises en œuvre sur le territoire.

Les objectifs d'expulsions⁶⁵ depuis Mayotte ont été portés à 25 000 par le Ministre de l'intérieur, soit plus que le nombre total d'éloignements opérés depuis la métropole en 2018⁶⁶. Le CRA de Mayotte est-il à même d'assurer la légalité des détentions alors qu'il est devenu le rouage crucial d'une « machine à expulser hors de contrôle »⁶⁷ ?

Avec 16 469 personnes enfermées en 2018, le CRA de Mayotte représente à lui seul 40% du nombre total de placements en rétention sur le territoire français. En 2017, il comptabilisait 71% du total de placements en France.

Les personnes retenues disposent du droit au conseil et d'une assistance juridique⁶⁸. A l'ouverture du nouveau CRA, la Préfecture a lancé un appel d'offre relatif à la mise en œuvre

⁶³ Les conditions d'accueils jugées contraires à la dignité humaine ont été notamment dénoncées par : Cour des comptes, *Enquête sur la gestion des centres de rétention administrative*, juillet 2009 ; Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *Recommandations relatives au centre de rétention administrative de Pamandzi et à la maison d'arrêt de Mayotte*, 30 juin 2010.

⁶⁴ Notamment en matière d'enfermement des enfants : en 2017 le CRA de Pamandzi était celui qui avait retenu le plus de mineurs. Source : La Cimade et associations collaboratrices, « Centres et locaux de rétention administrative », Rapport 2017, p. 57.

⁶⁵ Chiffres cités par la Région Outre-mer de la Cimade, *op. cit.*

⁶⁶ La Cimade et associations collaboratrices, « Centres et locaux de rétention administrative », Rapport 2018, p. 67.

⁶⁷ Région Outre-mer de la Cimade, *op. cit.*

⁶⁸ Respectivement prévus aux articles L551-2 et L551-3 du CESEDA.

de l'article R553-14bis du CESEDA. C'est à l'association Solidarité Mayotte que le lot « Accueil, information et assistance juridique à l'égard des étrangers » a été attribué. Il est significatif de noter que l'association Solidarité Mayotte est spécialisée en droit d'asile, une thématique grandissante à Mayotte mais minoritaire dans les activités du centre de rétention mahorais.

C'est à travers les salariés de cette association que les personnes retenues sont à même de contester la validité de leur détention et de ses conditions de réalisation. Ses salariés sont chargés de vérifier la situation administrative des personnes. Ils effectuent des recours gracieux auprès de la Préfecture et des saisines du juge des référés et de celui de la liberté et de la détention.

Mais le fonctionnement du CRA, agencé autour des objectifs d'expulsions, n'offre aux personnes retenues que des possibilités limitées d'avoir accès à l'exercice de leurs droits. Chaque jour, à 12 heures précises, un bateau embarque les ressortissants expulsés vers les Comores⁶⁹. Les trois salariés de Solidarité Mayotte, même en démarrant leur journée très tôt et en menant leurs démarches sur les chapeaux de roue, ne peuvent empêcher des éloignements de plus en plus nombreux. C'est un combat perdu d'avance dans ce CRA où la durée moyenne d'enfermement est de 17h⁷⁰. Cela est encore plus patent les samedis, dimanches et jours fériés, jours durant lesquels l'assistance n'est le fait que d'un seul salarié sur place ou s'effectue par le biais d'une permanence téléphonique matinale.

Cette différence de rythme entre le travail de l'association et celui de l'Administration est un élément crucial pour comprendre la négation des droits des personnes retenues au CRA de Pamandzi. En 2017, seuls 1 829 des 17 934 enfermés, soit à peine 10% des personnes concernées, ont pu avoir accès à l'association⁷¹. En 2018, ce fut le cas de 2 229 personnes sur 16 496⁷², soit 13,5% des enfermés. En comparaison, seules 6 personnes des 1 187 retenus au CRA de Marseille n'ont pu avoir d'entretien avec l'association présente⁷³.

Ces chiffres sont d'autant plus affligeants lorsque l'on est au fait des pratiques abusives de la Préfecture et des agents interpellateurs de la PAF. Chaque jour des personnes dont la situation ne justifie pas l'enfermement sont amenées au CRA où ils ne disposent alors que d'une chance

⁶⁹ 89% des personnes retenues au CRA de Pamandzi sont de nationalité comorienne. Source : La Cimade et associations collaboratrices, Rapport 2018, *op. cit.* p. 67.

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ La Cimade et associations collaboratrices, Rapport 2017, *op. cit.*

⁷² La Cimade et associations collaboratrices, Rapport 2018, *op. cit.*

⁷³ *Ibid.*

sur 74⁷⁴ de pouvoir faire valoir leurs droits avant d'être reconduites. Ils quantifient la première des nombreuses illégalités que nous évoquerons dans la partie relative aux éloignements.

Alors que l'éloignement semble être le but ultime de la rétention mise en œuvre à Mayotte, les chiffres de l'année 2018 interrogent. Tandis qu'en 2017, 16 814 personnes sur 17 934 ont été éloignés (soit 93%), l'année 2018 fait état d'un ratio nettement plus faible de 9 272 éloignements pour 16 496 enfermements (soit 56%).

Le 22 mars 2018, le Ministère comorien en charge des Transports, des Postes et des Télécommunication a interdit que soient débarqués sur son territoire toutes les personnes déclarées être en situation irrégulière par les autorités mahoraises. Cette décision s'est soldée par un « arrêt total des reconduites aux frontières comoriennes⁷⁵ » depuis cette date jusqu'au mois d'octobre 2018. Et pourtant, la Préfecture a décidé de poursuivre les placements en rétention durant cette période.

Le choix apparaît d'autant plus surprenant qu'en réaction à la décision des Comores, un collectif de citoyen mahorais a entrepris de bloquer le service des étrangers de la Préfecture de Mayotte. Le blocage dura 5 mois durant lesquels toutes les démarches nécessaires aux étrangers ont été rendues inaccessibles.

Il était impossible pour les personnes de faire régulariser leur situation ou de se faire expulser vers les Comores. Mais en raison d'un choix arbitraire de l'Administration, les placements en CRA ont continué d'avoir lieu.

Ces privations de liberté sont contraires à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui a jugé en septembre 2015⁷⁶ que la rétention d'une personne au seul motif de sa situation irrégulière devait être imposée à des fins d'éloignement sans quoi elle n'est pas conforme à la CESDH.

Dans le « Rapport rétention » de l'année 2018, la CIMADE caractérise cette décision comme étant une manière de « donner une visibilité de façade à l'action de l'Etat ». Au-delà des objectifs de l'enfermement sur cette période, son maintien en dit long sur la manière dont l'Etat français perçoit et traite les étrangers. L'enfermement est la mesure privative de liberté la plus coercitive, mise en œuvre après la commission d'un crime ou d'un délit grave, selon une procédure pénale stricte. Bien que la rétention administrative soit distincte du milieu carcéral,

⁷⁴ Calcul effectué à partir des chiffres de 2018.

⁷⁵ La Cimade et associations collaboratrices, Rapport 2018, *op. cit.*

⁷⁶ CEDH, *Nabil et a. c. Hongrie*, req. n°62116/12, arrêt, 22 sept. 2015.

celle-ci est analysée comme étant « un lieu maltraitant et traumatisant »⁷⁷. Choisir d'y enfermer des personnes sans perspective d'éloignement et alors qu'elles sont empêchées physiquement de faire régulariser leur situation, c'est nier leurs droits et leur dignité. Cette décision illustre également les licences que la France se permet sur le territoire mahorais.

L'Etat de droit, le respect du droit par l'Etat, semble y prendre un sens différent. Ce constat se retrouve dans l'analyse des éloignements mis en œuvre depuis Mayotte.

§2 : *L'éloignement des étrangers depuis Mayotte*

Plus de 17 736 personnes ont été expulsées de Mayotte depuis le mois de janvier 2019⁷⁸. En comparaison, 14 859 personnes ont été éloignées de la métropole sur l'ensemble de l'année 2017. Ce chiffre s'élevait à 16 814 personnes pour les éloignements depuis Mayotte sur la même année⁷⁹.

Les reconduites ont majoritairement lieu vers l'Union des Comores dont les ressortissants constituaient 89% des personnes retenues au CRA de Pamandzi en 2018⁸⁰. Chaque jour, y compris les samedis, dimanches et jours fériés, un bateau contenant près de 80 personnes quitte les côtes mahoraises vers l'île d'Anjouan. Certaines personnes sont également reconduites vers Madagascar par avion. La France ne dispose pas de laisser passer pour expulser vers les pays dont sont originaires les autres personnes retenues au CRA (République démocratique du Congo, Rwanda, Burundi et Tanzanie⁸¹ majoritairement).

Le rythme soutenu des éloignements n'est pas sans conséquence sur leur légalité. Les pratiques policières et l'empressement de l'Administration empêchent que les vérifications nécessaires à la reconduite des personnes soient correctement mises en œuvre.

L'article L511-4 du CESEDA liste les catégories de personnes qui ne peuvent faire l'objet d'une mesure de reconduite à la frontière. C'est le cas des mineurs, des personnes justifiant de leur présence en France depuis au moins l'âge de 13 ans et des parents d'enfants français à même d'établir leur contribution effective à l'entretien et à l'éducation de ces derniers.

⁷⁷ La Cimade et associations collaboratrices, Rapport 2017, *op. cit.* p. 18.

⁷⁸ Région Outre-mer de la Cimade : *op. cit.*

⁷⁹ Les chiffres de l'année 2018 sont moins illustratifs en raison de la suspension des éloignements vers les Comores suite à la décision de l'Union des Comores de ne plus admettre ses ressortissants expulsés de Mayotte.

⁸⁰ La Cimade et associations collaboratrices, Rapport 2018 : *op. cit.*

⁸¹ *Ibid.*

En 2018, 1 221 enfants, âgés entre 1 mois et 17 ans, ont été enfermés au CRA de Pamandzi contre 208 sur toute la métropole. En 2017, ils étaient 2 493 soit 78% du nombre total de mineurs retenus en France.

Dans le meilleur des cas, les enfants sont expulsés avec leurs parents⁸². Mais il existe deux autres possibilités.

La première consiste à « rattacher » arbitrairement l'enfant à un adulte (présent avec lui lors de l'interpellation) auquel on attribue une autorité parentale « de fait » pour permettre l'éloignement.

La seconde consiste à ce que les services de police déclarent l'enfant majeur au moment de son intégration au CRA. Cette pratique est rapportée par les membres de Solidarité Mayotte dans le « rapport rétention » de 2018. Elle se justifierait dans la mesure où « la préfecture considère que l'acte de naissance établi à l'étranger, seul ou accompagné d'un certificat de scolarité ne constitue pas une preuve suffisante pour attester de la minorité, et exige, à ce titre, une CNI ou tout autre document avec photo »⁸³.

L'atteinte portée aux droits de ces enfants est d'autant plus grave qu'ils sont expulsés vers Anjouan, l'île comorienne la plus proche de Mayotte, alors qu'ils peuvent être Grand comorien ou Mohélien. Ce choix diminue les chances pour l'enfant de pouvoir être pris en charge par une connaissance de ses parents à l'arrivée.

Dans ce genre de situations et si les parents du jeune arrivent à avoir accès à un juge dans les délais impartis par le référé liberté, il n'est pas difficile de faire reconnaître par un juge l'illégalité de l'éloignement. Le plus compliqué consiste à réparer l'atteinte commise en obtenant le retour du jeune, généralement par le biais d'une injonction avec astreinte à la préfecture.

Cette difficulté s'illustre dans l'affaire Ali Moindje Soilahoudine, défendue par Marjane Ghaem⁸⁴ en 2013 et pendante à la CEDH. Le jeune Moindje était âgé de 14 ans lorsqu'il a été interpellé par la police, placé en rétention et éloigné dès le lendemain vers l'Ile d'Anjouan. Les illégalités commises par l'administration sont nombreuses et manifestes dans cette affaire. L'éloignement a eu lieu de manière si expéditive que l'administration n'a pu prendre en compte

⁸² Meilleur des cas dans la mesure où il est légal : « l'éloignement forcé d'un étranger majeur décidé sur le fondement de l'article L. 511-1 du CESEDA peut légalement entraîner celui du ou des enfants mineurs l'accompagnant », CE, juge des référés, req. N°385173, 25 octobre 2014, §6.

⁸³ La Cimade et associations collaboratrices, Rapport 2018, *op. cit.* p. 69.

⁸⁴ Marjane Ghaem est une avocate inscrite au barreau de Mayotte.

les documents prouvant la minorité du jeune, pourtant apportés en Préfecture par sa mère le jour même de son placement au CRA. La date de naissance de Monsieur Moindje a donc été inventée par les services de police. Sa mère disposait de la protection subsidiaire par décision de l'OFPRA, qui bénéficie de plein droit à ses enfants mineurs. Le jeune était également suivi par l'Aide sociale à l'enfance et faisait l'objet d'une mesure éducative en milieu ouvert. Reconnaissant les violations, le juge administratif mahorais a pourtant jugé⁸⁵ qu'elles n'impliquaient pas d'enjoindre au préfet d'organiser le retour du mineur.

Un problème comparable s'est posé en juin 2019 avec l'éloignement d'une femme et de ses deux enfants français âgés respectivement de 1 et 3 ans⁸⁶. Ici encore, les comportements illégaux de l'administration se succèdent.

L'intéressée a fait l'objet d'un contrôle d'identité au sein même de son domicile par les agents interpellateurs de la PAF. Elle a affirmé la nationalité française par application du droit du sang de ses deux enfants et leur a expliqué que son dossier afin d'obtenir un titre de séjour en qualité de parent d'enfant français était en cours de traitement à la Préfecture.

Il ne lui a pas été donné droit « d'emporter avec elle des affaires de rechange pour les enfants ni de documents permettant de justifier sa situation administrative ».

Elle a été intégrée au CRA avec ses deux enfants et soumise à une obligation de quitter le territoire français, sans qu'une vérification effective de sa situation ne soit faite.

Le lendemain matin, son concubin se rend au centre de rétention avec l'extrait de naissance français des deux enfants et la carte d'identité de l'ainé. Au vu de ces éléments, l'agent de permanence de la Préfecture suspend l'éloignement de la famille initialement prévu pour le jour même. Pour autant aucun retrait de l'OQTF ne sera prononcé. La famille sera expulsée le lendemain vers Anjouan malgré la connaissance de la nationalité des enfants et la preuve du lien de filiation avec leur mère.

Le concubin s'est aussitôt rendu au commissariat de police qui a refusé d'enregistrer sa plainte contre la Préfecture et les agents interpellateurs.

A ce jour, le Procureur ne s'est toujours pas saisi de la situation de la famille.

⁸⁵ TA Mayotte, juge des référés, req. 1400047, 31 janvier 2014.

⁸⁶ L'ensemble des informations relatives à cette situation sont tirées de la *Lettre au Procureur* écrite par une salariée de Solidarité Mayotte au nom de l'époux de la femme en question. La lettre a été transmise au Procureur de Mayotte le 26 juin 2019 et est disponible en annexe VI de ce mémoire p. 69.

Avec un nombre aussi important de reconduites à l'année, l'éloignement n'est plus perçu comme un acte violent aux conséquences irrémédiables pour les personnes concernées. La justice n'est plus choquée par les erreurs de l'Administration qu'il est rare de voir réparées sans l'acharnement d'une association ou d'un avocat.

Chapitre 2 : Pérennisation d'un régime ultra-dérogatoire au droit des étrangers

L'infra-droit mis en place par les administrations mahoraises est peu protecteur des droits fondamentaux des personnes étrangères. Ses conséquences, connues de l'Etat français, l'invitent à réagir afin de rétablir le respect du droit sur le département.

Toutefois, les voix des citoyens mahorais ne cessent de s'élever pour demander l'inverse : ils s'estiment délaissés au profit des ressortissants étrangers⁸⁷.

En guise de réponse, les différentes réformes en matière d'immigration prises par l'Etat français comprennent leur lot de dérogations spécifiques à Mayotte. Loin de viser à mettre fin aux illégalités constatées, ces dérogations concrétisent les violations et parfois les aggravent.

Pourtant, lorsque l'Etat légitimise ou légalise les manquements aux droits des étrangers, il accroît les distinctions entre la métropole et le 101^{ème} département français. Il est donc possible d'interroger la place de Mayotte au sein de la République à travers l'analyse du droit des étrangers qui s'y applique.

Cette tendance à la restriction des droits des étrangers résidant à Mayotte est entérinée par la loi du 10 septembre 2018 (Section 1) ; les dérogations ainsi amplifiées semblent pourtant difficilement compatibles avec le statut de département français (Section 2).

Section 1 : Une restriction des droits entérinée par la loi du 10 septembre 2018

La loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie contient un nombre important de dispositions applicables spécifiquement à Mayotte, en dérogation au droit commun des étrangers.

Elle complète un corpus de mesures prises pour éviter de créer un « appel d'air » à Mayotte (§1) et confirme la tendance étatique qui consiste à légaliser certaines pratiques administratives et privées abusives qui sont d'usage à Mayotte (§2).

§1 : Des mesures dérogatoires pour éviter « l'appel d'air »

Certaines mesures dérogatoires mises en œuvre à Mayotte ne luttent pas contre l'immigration irrégulière en tant que telle. Moins visibles que les contrôles d'identités intempestifs et les

⁸⁷ Plus de développements : Titre II/Chapitre 1.

reconduites de grande ampleur, elles ont pourtant pour objectif de limiter l'immigration en évitant de créer un « appel d'air » vers Mayotte.

Selon cette théorie, il est possible de réduire les aspirations à migrer en rendant moins attractif le territoire de destination. L'attractivité renvoie ici aux possibilités et aux droits octroyés aux étrangers une fois arrivés sur le territoire mahorais. Il s'agit donc pour l'Etat de durcir la politique d'accueil des migrants en plus de sa politique migratoire restrictive. Ce raisonnement justifie ainsi toute restriction des droits des personnes étrangères qu'elles soient ou non en situation irrégulière. Les droits sociaux, les possibilités de régularisations et ce qu'elles induisent sont généralement les plus impactés par ce processus.

Ceci a conduit Madame Anick Girardin à envisager de faire de la maternité de Mamoudzou « une maternité extraterritoriale, pour avoir des états civils différents avant d'être reconduit dans son pays d'origine »⁸⁸. La hausse significative du nombre de naissances à la maternité de Mayotte serait provoquée par « l'appel d'air du droit du sol »⁸⁹ qui attirerait toujours plus de femmes sur le territoire. Interrogé par l'OBS⁹⁰, Antoine Math membre du GISTI et chercheur en sciences sociales, explique pourtant que la hausse du nombre de naissance à Mayotte est mécaniquement liée à la démographie mahoraise qui comprend 80% de personnes âgés de moins de 40 ans.

Ainsi, l'impact de mesures fondées sur l'existence d'un « appel d'air » sur l'immigration des femmes reste très incertain. C'est pourtant ce raisonnement, entre autres facteurs⁹¹, qui mènera à l'aménagement du droit du sol à Mayotte. La perspective que ces choix entraînent une baisse de l'immigration prend le dessus sur le vécu des personnes impactées par les mesures en question.

C'est également le cas en matière d'accès à la santé pour les étrangers vivant à Mayotte. En effet, l'aide médicale d'Etat (AME) n'y est pas appliquée. Il s'agit pourtant du dispositif qui permet en métropole l'accès au soin des personnes en situation irrégulière. Le Défenseur des

⁸⁸ Propos tenus par Anick Girardin, ministre des Outre-mer le 12 mars 2018. Retranscrit par ROUSSEL, Hélène, « Anick Girardin : « Mayotte est une terre d'accueil qui a trop accueilli » », *France inter*, 13 mars 2018.

⁸⁹ DIFFALAH, Sarah, Mayotte : pourquoi donner un statut international à la maternité n'est pas réaliste, *L'OBS*, 15 mars 2018, en ligne : <https://www.nouvelobs.com/societe/20180315.OBS3700/mayotte-pourquoi-donner-un-statut-international-a-la-maternite-n-est-pas-realiste.html>

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Plus de développements : Titre I/Chapitre 2/Section 2/§2 : Un droit à la nationalité dérogatoire.

droits dans un rapport sur les étrangers malades⁹², à pourtant tenu à contredire l'idée selon laquelle « la qualité de notre système de santé créerait un « appel d'air » vis-à-vis des étrangers.

Les conséquences des raisonnements de ce type se font également sentir sur les étrangers en situation régulière à Mayotte avec la mise en place de titres qui n'autorisent le séjour qu'à Mayotte. L'article L832-2 du CESEDA soumet les détenteurs de titres de séjour obtenus à Mayotte à « l'obligation de visa » pour « se rendre dans un autre département ». Les détenteurs de certains titres comme la carte de résident⁹³ ne sont pas soumis à cette obligation, mais ils ne représentent pas la majorité des titres octroyés à Mayotte.

Un titre de séjour obtenu partout ailleurs donne le droit de se rendre dans toute la France, y compris en Outre-mer. Il n'y a qu'à Mayotte que les étrangers en situation régulière voient leur liberté de circulation réduite de la sorte. Sans visa, il leur est impossible de se rendre dans tout autre département français -la Réunion incluse- sans visa.

Cette situation inédite s'est aggravée avec la loi du 10 septembre 2018 par l'extension de cette condition de visa aux mineurs résidant à Mayotte détenteurs d'un « document de circulation des étrangers mineurs » (DCEM)⁹⁴.

La restriction des droits ainsi opérée ne semble pas avoir pour simple objectif une baisse d'attractivité pour les étrangers n'ayant pas encore migré. C'est l'accès à la métropole qui est restreint et contrôlé. Cette mesure est l'indice d'un traitement dérogatoire au droit des étrangers qui cette fois se ferait en défaveur de la population mahoraise.

Il s'agit en effet de l'un des rares dispositifs pris à l'égard des étrangers qui n'emporte pas l'assentiment des collectifs de citoyens mahorais. Ils considèrent que « *cette exception administrative fixe les migrants sur notre île et la transforme en centre de rétention/d'intégration à ciel ouvert* »⁹⁵

Toutefois, les mesures prises pour diminuer l'attractivité d'un territoire pour les étrangers sont de nature à nuire d'une manière spacieuse à leurs droits. En effet, dans la mesure où leur choix

⁹² Défenseur des droits, « Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer », 13 mai 2019.

⁹³ Ne sont pas soumis à l'obligation de visa les détenteurs d'une carte de résident, d'une carte de séjour membre de famille d'un ressortissant de l'UE, du passeport talent mention carte bleue européenne, d'une carte de séjour délivrée en tant que bénéficiaire de la protection internationale.

⁹⁴ Plus de développement : Titre I/ Chapitre 2/Section 1/§2 : Légalisation des pratiques privées et administratives abusives.

⁹⁵ Lettre ouverte du Collectif des citoyens de Mayotte au Ministre de l'Intérieur, 14 avril 2019, §4. URL : <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte/visite-ministerielle-lettre-ouverte-du-collectif-citoyens-mayotte-700524.html>

- de migrer ou non - relève de la volonté des personnes, celui-ci est rendu difficilement réalisable, quels qu'en soient les facteurs objectifs. Monsieur Cris Beauchemin, directeur de recherches à l'Institut national des études démographiques, expliquait à une journaliste du Monde⁹⁶ que la destination choisie par les migrants dépend notamment du contexte économique du pays d'origine et des liens sociaux existant dans le pays d'accueil. Ce critère est particulièrement probant à Mayotte où la plupart des migrants sont originaires de l'Union des Comores.

Les liens historiques, géographiques, culturels et familiaux qui existent entre Mayotte et les Comores sont autant d'indices de l'inefficacité des mesures visant à limiter « l'appel d'air » entre le 101^{ème} département et l'archipel.

A ce propos, il est important de souligner l'effort de l'Etat français qui a souvent intégré l'aide régionale à l'Union des Comores dans l'ensemble des mesures visant à diminuer l'attractivité de Mayotte pour les ressortissants comoriens⁹⁷. Un accord sur les migrations entre la France et les Comores, visant notamment à « une gestion concertée et rationnelle de la circulation des personnes⁹⁸ », était en cours de discussion. Alors qu'ils annonçaient conjointement la parution d'un document-cadre avant la fin du mois de novembre 2018, celui-ci n'a été signé qu'en juillet 2019. Il ne propose pas réellement de solution de gestion « nouvelle » des migrations dont il est question⁹⁹.

Les problèmes de gouvernance de l'Etat comorien fait que, malgré les aides, le fossé économique entre Mayotte et les Comores demeure vertigineux.

Il est donc légitime d'interroger la pertinence de ce raisonnement dans un département où les droits des étrangers sont déjà fortement limités.

Preuve en est, dans la politique étatique qui consiste à légaliser *a posteriori* des pratiques prises par différents organes en violation des droits des personnes étrangères.

⁹⁶ CHEMIN, Anne, « L'immigration réagit-elle aux « appels d'air », *Questions au démographes Cris Beauchemin* », *Le Monde*, 11 janvier 2018.

⁹⁷ Voir à ce propos le Rapport d'information déposé par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République *sur la situation de l'immigration à Mayotte*, 8 mars 2006, et notamment : II. La réduction des flux migratoires vers Mayotte suppose une diminution de son attractivité pour les clandestins/ A. Le nécessaire développement de la coopération avec l'Union des Comores.

⁹⁸ Déclaration conjointe du ministre français de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministre comorien des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, 6 novembre 2018.

⁹⁹ Plus de développement à propos de l'Accord-cadre : Titre II/Chapitre 2/ Section 2/ §2.

§2 : *Légalisation de pratiques abusives*

Les pratiques administratives et privées décrites au chapitre précédent choquent par leur illégalité. Il est surprenant de voir qu'elles sont tolérées localement, quand la plupart d'entre elles auraient été vigoureusement dénoncées et sanctionnées si elles avaient eu lieu en métropole. C'est ainsi, qu'au niveau national, on attend les réactions en mesure de protéger les victimes de ces abus, réaffirmant l'existence de l'Etat de droit sur le département.

L'Etat a choisi d'avoir l'effet inverse en légalisant *a posteriori* ces comportements pris en violation du droit. Nous analyserons ce processus à travers trois pratiques respectivement imputables à la Préfecture, à la police et aux collectifs de citoyens mahorais.

Lorsque la loi du 10 septembre 2018 choisit de réduire les possibilités de circulation que le DCEM autorise, elle légalise une pratique administrative déjà mise en œuvre.

Le DCEM permet aux mineurs étrangers résidant en France de circuler librement et de pouvoir être réadmis sur le territoire après un séjour à l'extérieur du pays. En raison de la liberté de circulation restreinte liée à certains titres de séjour à Mayotte, les parents du jeune détenteur d'un DCEM peuvent être contraints à demander un visa pour se rendre en métropole. Dans cette situation, la préfecture et la PAF exigeaient alors de l'enfant qu'il demande lui aussi un visa¹⁰⁰.

Cette exigence était une pratique abusive dans la mesure où le jeune résidant à Mayotte pouvait voyager vers la métropole sur simple présentation du DCEM et d'un titre de transport en cours de validité.

La loi du 10 septembre 2018 légalise cette pratique lorsqu'elle limite la réadmission du mineur résidant à Mayotte et détenteur d'un DCEM à l'île. Elle précise qu'il leur faut désormais demander un visa pour se rendre dans tout autre département français.

La loi va au-delà de la légalisation de la pratique administrative qui logeait à la même enseigne l'enfant et son parent y compris dans les situations où cela leur était favorable¹⁰¹. Un jeune dont le parent disposait d'une carte de résident était dispensé de l'obligation de visa. Aujourd'hui, un adulte détenteur d'une carte de résident devra faire la demande d'un visa pour son enfant s'il souhaite rejoindre la métropole avec lui.

¹⁰⁰ GISTI, *Droit des étrangers en France : ce que change la loi du 10 septembre 2018*, Les cahiers juridiques, 2018, p. 138.

¹⁰¹ *Ibid.*

La légalisation des pratiques abusives n'est pas un simple procédé juridique. Elle contribue à fragiliser la situation des personnes concernée et doit être analysée en tant que telle.

La loi du 10 septembre 2018 a également permis de légaliser les pratiques des policiers mahorais en matière de contrôle d'identité.

Le code de procédure pénale prévoyait en son article 78-2 que les contrôles d'identité « en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi » étaient possibles à Mayotte « dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà sur l'ensemble du territoire ». La loi du 10 septembre 2018¹⁰² rend possible ces contrôles dérogatoires « sur l'ensemble du territoire ».

Cette modification peut paraître superflue dans la mesure où les forces de l'ordre ne tenaient déjà pas compte de la limitation. De plus, Monsieur Rémi Carayol¹⁰³ expliquait à juste titre que la zone d'un kilomètre représente « l'essentiel de la surface habitée de l'île ».

Mais l'édiction d'un texte et sa formulation n'est pas anodine. La loi ne se contente pas d'étendre la zone de contrôle, elle en supprime toute limite. En plus de légitimer les pratiques illégales des policiers, le choix d'élargir les contrôles sur l'ensemble des territoires résonne comme un feu vert juridique donné à ces derniers qui n'hésitent pas à contrôler à l'intérieur des domiciles¹⁰⁴.

De manière plus préoccupante, il affirme qu'à Mayotte l'Etat lutte contre l'immigration au prix de la sureté des personnes qu'il a sous sa juridiction.

Ce message est encore plus fort lorsque l'Etat décide de mettre en place la destruction des logements informels et d'en expulser ses habitants. Le procédé diffère des situations précédentes. Ici, l'Etat ne permet pas aux collectifs de citoyens mahorais de continuer leur action de « décasages »¹⁰⁵, il se l'approprie.

Monsieur Frederic Veau a été nommé préfet de Mayotte en réponse à la crise sociale qui a mené aux opérations de « décasages » par les collectifs mahorais. Alors que des centaines de « décasés » sont à la rue et que des dizaines d'enfants s'en retrouvent déscolarisés, Monsieur Veau choisit d'organiser sa propre opération de « décasages ». Le 2 juin 2016 au matin, les

¹⁰² LOI n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

¹⁰³ CARAYOL, R., « Chasse à l'homme à Mayotte », *Plein droit*, vol. 82, n°3, 2009, pp. 19-23.

¹⁰⁴ Voir à ce propos la Lettre au Procureur, Annexe VI de ce mémoire p 69.

¹⁰⁵ Plus de développements sur les « décasages » : Titre II/Chapitre 1/Section 2.

habitants du quartier de Tanafou ont été délogés de leurs habitations qui furent ensuite rasées. Les personnes en situation irrégulière furent arrêtées et expulsées du territoire.

Aucune solution de relogement n'a été proposée aux autres victimes de cette opération, majoritairement des femmes et des enfants¹⁰⁶.

La jurisprudence de la CEDH est pourtant claire à ce sujet : la destruction d'un habitat, informel ou illégal, est à même de constituer une violation de l'article 8 de la CESDH.

Dans l'arrêt *Öneryıldız c. Turquie*¹⁰⁷, la CEDH considère que même un habitat de fortune construit sur une décharge publique doit disposer de la protection de l'Etat au titre de l'article 1^{er} du Protocole 1 à la CEDH. Elle va plus loin dans l'arrêt *Yordanova et autres c. Bulgarie*¹⁰⁸, car elle y affirme que l'expulsion de personnes d'un campement illicite est susceptible de violer l'article 8 de la CESDH.

Pourtant, la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN)¹⁰⁹ donne au Préfet de Mayotte et de Guyane la possibilité d'évaluer les « habitats informels » et d'ordonner à leur propriétaire de les démolir¹¹⁰. La mesure s'accompagne ici de proposition de relogement et de la fixation d'un délai avant l'évacuation. Elle peut cependant être mise en œuvre sans qu'une décision de justice soit rendue *a priori*. De par sa nature, elle demeure à même de violer l'article 8 de la CESDH.

De manière plus symptomatique de la politique mise en œuvre à Mayotte, cette mesure peut être qualifiée de discriminatoire. Sous couvert de lutter contre le logement informel et insalubre, l'opération à Tanafou a conduit à l'expulsion de plusieurs personnes étrangères en situation irrégulière. Le « décasage » est utilisé comme un moyen de lutter contre l'immigration irrégulière ; il frappe à l'aveugle en faisant l'hypothèse que les habitants des logements informels sont des étrangers en situations irrégulière.

Selon les explications de Marie Duflo¹¹¹, l'Etat n'est pas en reste puisque cette justification¹¹² figure « dans l'exposé des motifs d'un amendement introduit par le gouvernement en mai 2018 » lors de l'examen parlementaire de la loi ELAN.

¹⁰⁶ Les informations sur cette opération sont tirées de : « Mayotte – La préfecture hausse le ton. Mamoudzou : Le grand bidonville de Tanafou rasé par les forces de l'ordre, des centaines de personnes décasés », IPR, 3 juin 2016.

¹⁰⁷ CEDH, *Öneryıldız c. Turquie*, req. n° 48939/99, arrêt, 30 novembre 2004

¹⁰⁸ CEDH, *Yordanova et autres c. Bulgarie*, req. n° 25446/06, arrêt, 24 avril 2012.

¹⁰⁹ LOI n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

¹¹⁰ Ibid. Article 197.

¹¹¹ DUFLO, Marie, « L'irresponsabilité de l'Etat », Plein Droit, n°120, mars 2019, p 25.

¹¹² Selon laquelle les logements insalubres sont habités par des personnes en situation irrégulière.

La légalisation des pratiques abusives par l'Etat instaure un climat d'impunité en matière de violation des droits des personnes étrangères en contournant les garanties légales et conventionnelles préexistantes.

Cette tendance, à l'accélération des procédures et la légitimation des actions citoyennes, peut être expliquée par la volonté étatique de donner une réponse immédiate aux revendications issues des mobilisations mahoraises. Cela ne suffit pas à la justifier, d'autant que le régime d'exception ainsi mis en œuvre interroge sur le statut de l'île au sein de la République, et sur l'intérêt que l'Etat trouve à cette dénaturation du droit des étrangers.

Section 2 : Des dérogations difficilement compatibles avec le statut de département

Les dérogations en droit des étrangers mises en œuvre à Mayotte en font un territoire de l'exception juridique malgré son statut de département français.

Bien que l'adaptation des lois et règlements soit possible dans les DROM, la conformité à la Constitution de certaines mesures applicables à Mayotte interroge (§1) c'est notamment le cas de la récente réforme du droit du sol pour les enfants de parents étrangers nés sur l'île (§2).

§1 : Les dérogations en droit des étrangers à l'épreuve de principes constitutionnels

La départementalisation de Mayotte est l'aboutissement d'une lutte menée par les citoyens mahorais dès les années cinquante avec le Congrès des notables¹¹³ et poursuivie d'années en années par les élus locaux. Il faudra attendre la loi organique du 3 août 2009¹¹⁴ pour que le statut soit officialisé avec une application prévue pour mars 2011.

Depuis le 31 mars 2011, Mayotte est régie par l'article 73 de la Constitution qui prévoit que les lois et règlements y sont applicables de plein droit. C'est le principe d'identité législative ; symbole d'une intégration complète à la République et de l'égalité réelle avec la métropole.

Auparavant, son inscription dans la Constitution française¹¹⁵ impliquait que soit respecté le principe d'indivisibilité de la République prévu à l'article 1^{er} de la Constitution française de 1958.

¹¹³ Plus de développements : Titre I/Chapitre 2/Section 2/ §1 : Les revendications départementalistes du Congrès des notables et des chatouilleuses.

¹¹⁴ Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

¹¹⁵ Mayotte était inscrite à l'article 72-3 en tant que Collectivité d'Outre-mer.

Une analyse des dérogations au droit des étrangers tend à prouver, qu'à Mayotte, ces principes sont remis en question. En effet, avant le 7 mai 2014¹¹⁶, le CESEDA n'était pas applicable sur l'île malgré la départementalisation. Les conditions d'entrée et de séjour d'un étranger à Mayotte étaient prévues par les règles dérogatoires au droit commun comprises dans l'ordonnance du 26 avril 2000¹¹⁷. Selon cette dernière Mayotte était exclue du territoire visé par le CESADA comme étant la France.

C'est sur ce fondement qu'ont été prises de nombreuses décisions administratives qui, par leur nature, confirment cette exclusion.

Une jurisprudence constante¹¹⁸ des Cours administratives d'appel considère que l'ancienneté de la résidence et l'existence de liens familiaux à Mayotte étaient sans effet sur la demande d'un titre de séjour en métropole. Ainsi, un étranger titulaire d'une carte de séjour mention « vie privée et familiale » délivrée à Mayotte et résidant désormais en métropole ne pourra pas se prévaloir de sa résidence à Mayotte ou des liens familiaux qu'il y dispose pour en demander le renouvellement en France. De manière plus surprenante, il ne sera pas protégé d'une mesure de reconduite à la frontière dans le cas où ce même titre de séjour ne lui est pas délivré par les préfectures métropolitaines.

Les décisions administratives prévoyaient également l'éloignement des personnes concernées vers l'Union des Comores dont ils sont originaires. Les Cours administratives d'appel¹¹⁹ ont annulé ces décisions, considérant que Mayotte devait être retenues comme destination de retour. Il s'agit donc de la validation d'obligations de quitter le territoire français « métropolitain » vers Mayotte.

Ces décisions sont problématiques car elles visent des étrangers en situations régulières. Les OQTF sont normalement prises envers les personnes qui ne disposent pas de titre de séjour. Ce n'est pas le cas des personnes concernées. La régularité de leur situation administrative à Mayotte suppose des années de procédure tandis que leur présence en France implique qu'ils aient initialement obtenu un visa. Ces décisions apparaissent comme un barrage pour empêcher les flux migratoires importants qui pèsent sur Mayotte de se déverser en métropole. Les

¹¹⁶ Suite à l'Ordonnance n°2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

¹¹⁷ Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

¹¹⁸ CAA de Bordeaux, req. N°13BX02905, 6 mai 2014 ; CAA de Bordeaux, req. N°12BX00638, 18 octobre 2012.

¹¹⁹ Voir notamment CAA de Lyon, req. N°13LY01211, 28 novembre 2013.

étrangers résidant à Mayotte sont considérés comme une sous-catégorie d'étrangers dont les droits, notamment en matière de liberté de circulation, sont revus à la baisse.

De manière plus générale, ces décisions interrogent sur la place de Mayotte au sein de la France. Le fait d'expulser des personnes de France vers Mayotte, un département français, est hautement symbolique. Ces décisions opèrent une distinction forte entre la métropole et son 101^{ème} département, le ramenant à une situation d'intégration incomplète.

En effet, alors que les Mahorais se plaignent de l'immigration irrégulière et que la France s'engage à les accompagner dans leur lutte, aucune des mesures restreignant l'accès en métropole des étrangers résidant à Mayotte n'a été remise en question.

L'élargissement du CESEDA à Mayotte a été une désillusion dans la mesure où il maintient le régime dérogatoire qui comprend les titres autorisant le séjour sur le seul territoire mahorais. Le Conseil d'Etat avait considéré¹²⁰ que l'existence de ces différences ne constituait pas une violation du principe d'indivisibilité du territoire de la République, qu'il affirmait d'ailleurs n'être pas « au nombre des droits et libertés garantis par la Constitution ».

L'alignement des titres de séjour délivrés à Mayotte sur ceux délivrés en métropole aurait pourtant été une première solution aux flux migratoires importants, l'Etat a choisi de ne pas la mettre en œuvre.

Ce constat amène à s'interroger sur l'opportunité de la politique migratoire menée par la France à Mayotte. Lorsque l'Etat s'approprie « les décasages » et qu'il laisse impunis les collectifs de citoyens, il fait également le choix de fragiliser les droits des personnes étrangères plutôt que de risquer l'ouverture de sa frontière à des étrangers en situation régulière résidant sur l'un de ses départements.

L'édification d'un droit du sol propre à Mayotte par la loi du 10 septembre 2018 est une mesure du même genre, qu'il convient d'interroger de manière plus approfondie.

§2 : *Un droit à la nationalité dérogatoire*

Le droit du sol, au titre duquel un enfant né en France de parents étrangers peut disposer de la nationalité française, ne s'applique pas automatiquement. Selon le droit commun prévu aux articles 21-7 et 21-11 du Code civil, le jeune peut en faire la demande à condition de prouver sa résidence en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans. La

¹²⁰ Conseil d'Etat, req. n°347322, 1^{er} juillet 2011.

demande peut être effectuée lorsque l'enfant est mineur aux âges de treize ou seize ans, il lui faudra alors remplir la condition de résidence à partir de huit ou onze ans¹²¹. Il lui est également possible d'en faire la demande à sa majorité auquel cas il lui faut « prouver [s]a résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans¹²² ».

Les articles 16 et 17 de la loi du 10 septembre 2018 mettent en place une condition supplémentaire exigible aux seules personnes nées à Mayotte. Par dérogation au droit commun, le nouvel article 2493 du Code civil limite l'application des articles 21-7 et 11 précités à l'enfant dont « l'un de ses parents au moins résidait en France de manière régulière et ininterrompue depuis au moins trois mois »¹²³, « à la date de sa naissance »¹²⁴.

Autrement dit, malgré sa naissance en France, l'enfant né de parents étrangers à Mayotte ne pourra demander la nationalité française que si l'un de ces derniers est à même de prouver la régularité de sa situation durant les trois mois précédant sa naissance. Afin de faciliter la preuve de cette condition nouvelle, la loi prévoit à son article 17 que l'un des parents peut demander à porter sur l'acte de naissance de son enfant « la mention qu'au jour de la naissance de l'enfant, il réside en France de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois ».

Toutefois, la preuve n'est qu'une préoccupation accessoire. Elle implique qu'on remplisse d'abord la condition exigée, ce qui est rendu difficile par les difficultés d'accès au séjour régulier à Mayotte. Désormais il sera donc possible qu'un enfant naisse à Mayotte, y grandisse, aille à l'école française sans pour autant être éligible à l'obtention de la nationalité française. Il est rare que ces jeunes retournent dans leur pays d'origine puisqu'il leur sera alors quasi-impossible de revenir en France¹²⁵. Ils seront donc renvoyés à leur statut d'étrangers dans le pays qu'ils auront eu pour seul horizon.

La loi prévoit également la rétroactivité de cette mesure. Le nouvel article 2494 du Code civil vise en effet l'enfant mineur né à Mayotte de parents étrangers avant l'entrée en vigueur de la loi. Il transfère la condition de résidence habituelle prévue aux articles 21-7 et 11 du Code civil vers les parents de l'enfant souhaitant obtenir la nationalité française. Il faudra qu'au moins

¹²¹ Code civil, Article 21-11.

¹²² Code civil, Article 21-7.

¹²³ Code civil, Article 2493.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ Notamment en raison de l'octroi restrictif des DCEM.

l'un d'entre eux justifie « avoir résidé en France pendant la période de cinq ans, mentionnée aux mêmes articles 21-7 et 11¹²⁶ ».

En plus de témoigner de la détermination de l'Etat à faire appliquer cette mesure, l'article 2494 est à même d'avoir des conséquences importantes sur les familles étrangères résidant à Mayotte. Prenons l'exemple d'une femme en situation régulière depuis 2 ans en sa qualité d'étrangère malade, qui aurait deux enfants âgés respectivement de 9 et 17 ans à l'adoption de la loi. Le plus jeune pourra demander la nationalité française à ses treize ans car sa mère pourra justifier de sa situation régulière depuis qu'il est âgé de huit ans. L'aîné quant à lui ne pourra pas en faire la demande à 18 ans, car la situation de sa mère ne sera régulière que depuis trois années.

A travers ces exigences, l'intérêt de l'enfant est conditionné à la situation administrative de ses parents. La vie du jeune - sa naissance, sa résidence habituelle ou sa scolarisation - n'est plus prise en compte pour déterminer sa nationalité. Seul compte le fait de savoir si ses parents étaient ou non « clandestins » à certaines périodes de sa vie.

Le sénateur Thani Mohamed Soilihi, qui avait initialement présenté cette mesure sous forme de proposition de loi¹²⁷, la justifie par « la gravité du constat »¹²⁸ de l'immigration clandestine mais surtout par « l'insuffisance »¹²⁹ des infrastructures « au regard de l'ampleur des besoins essentiels à satisfaire »¹³⁰. Cet argumentaire témoigne du lien effectué, presque inconsciemment, entre les carences sociales et sanitaires du département et l'accueil des étrangers sur le territoire.

La situation dénoncée par le sénateur implique que soient mises en œuvre des réformes juridiques de profondeur, mais elle n'implique pas que celles-ci passent par le droit des étrangers.

A l'adoption de ces articles, 60 sénateurs et députés ont posé au Conseil Constitutionnel la question de leur constitutionnalité. La décision¹³¹ rendue par le Conseil concentre l'ensemble des arguments utilisés pour justifier la diminution des droits des étrangers à Mayotte. Il considère en effet que les « flux migratoires très importants » auxquels le département est

¹²⁶ Code civil, article 2494, créé par l'article 16,2° de la loi n°2018-778 du 10 septembre 2018.

¹²⁷ MOHAMED SOILHI Thani, Proposition de loi tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personnes née en France de parents étrangers, n°465, enregistrée au Sénat le 25 avril 2018.

¹²⁸ *Ibid.* §3.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ Conseil Constitutionnel, Décision n°2018-770 DC du 6 septembre 2018.

soumis « constituent , au sens de l'article 73 de la Constitution, des « caractéristiques et contraintes particulières » de nature à permettre au législateur, afin de lutter contre l'immigration irrégulière à Mayotte, d'y adapter, dans une certaine mesure, non seulement les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais aussi celles régissant l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France »¹³².

Avant de conclure à la constitutionnalité des articles¹³³, il fait référence à la théorie de « l'appel d'air ». Selon les Sages, ces articles tiennent compte « de ce que l'immigration irrégulière à Mayotte pouvait être favorisée par la perspective d'obtention de la nationalité française par un enfant né en France et par les conséquences qui en découlent sur le droit au séjour de sa famille¹³⁴ ».

Ainsi que nous l'avons expliqué précédemment, la situation particulière qui lie Mayotte et les Comores diminue significativement les possibilités qu'un tel raisonnement fonctionne sur le 101^{ème} département¹³⁵. Plus qu'ailleurs, la politique d'accueil y est une motivation secondaire de l'immigration.

De fait, l'intention du législateur et de l'Etat français peut être interrogée.

« Le fond du débat [...] est dans l'impossibilité constitutionnelle de venir rompre l'unité des citoyens devant la loi. Or, ces principes postulent que les conditions d'accès à la nationalité française soient les mêmes sur l'ensemble du territoire français [...]. La France est un Etat-nation, il est donc politiquement et juridiquement de première importance que l'accès à la nationalité française ne soit pas différencié entre la métropole et l'outre-mer et, le cas échéant, entre les différents outre-mers même si les conditions d'acquisition de la nationalité française peuvent être uniformément revues ».

Cette interlocution d'Olivier Gobin à la Commission des lois¹³⁶, témoigne du caractère surprenant du choix opéré par le gouvernement de créer des spécificités territoriales pour l'accès à la nationalité. Il n'était pas le seul à considérer que cela ne pouvait avoir lieu, tant cela bouleverserait l'ordre juridique¹³⁷ français.

¹³² *Ibid.* §43 de la décision.

¹³³ Un commentaire plus approfondi de la décision est effectué : Titre II/Chapitre 2/Section 1/§1.

¹³⁴ Conseil Constitutionnel, *op. cit.* §43 de la décision.

¹³⁵ Plus de développement : Titre II/Chapitre 1/ Section 1/§1.

¹³⁶ Olivier Gobin, professeur à l'université Paris 8, Interlocution à la Commission des lois, 8 mars 2006, cité par : GISTI, « Droit des étrangers en France : ce que change la loi du 10 septembre 2018 », *op. cit.* p 135.

¹³⁷ DIFFALAH, Sarah., *op. cit.*

Pourtant quelques années plus tard, la loi est adoptée et validée par le Conseil Constitutionnel. Est-on en mesure d'affirmer que ce procédé ne sera pas appliqué en métropole dans les années qui viennent ?

Les crises politiques, économiques et désormais climatiques renforcent mois après mois le nombre de migrants qui se pressent aux portes de l'Europe. Peut-être que bientôt, une juridiction ou un législateur sera à même de considérer qu'en raison de ce « un flux migratoire important » vers la métropole, il convient de modifier les lois suivant le modèle mahorais.

Ce ne serait pas la première fois qu'une mesure est testée à Mayotte ou en Outre-mer avant d'être généralisé à l'ensemble du territoire français¹³⁸.

Le fait que ces mesures soient généralisables remet en question la pertinence des « caractéristiques et contraintes particulières » prises en compte pour fonder les dérogations à Mayotte. Le 101^{ème} département disposant de spécificités qui le distinguent nettement de la métropole, les mesures réellement prises en fonction de ces spécificités seraient, par nature, inapplicables sur le reste du territoire français.

¹³⁸ Plus de développements : Titre II/Chapitre 2/Section 2/§1 : Les caractéristiques et contraintes particulières locales.

Titre II : Les spécificités d'une meilleure adaptation du droit des étrangers à Mayotte

Le traitement exceptionnel en droit des étrangers mis en œuvre sur le 101^{ème} département français a été rendu possible par l'article 73 de la Constitution. Celui-ci permet les adaptations juridiques tenant aux « caractéristiques et contraintes particulières » du territoire considéré.

Depuis lors, l'Etat s'est fondé sur l'importance des flux migratoires dont l'île fait l'objet pour mettre en place un régime restrictif des droits des étrangers résidant à Mayotte. Partant, il ignore la stigmatisation et la violence qui s'exercent de façon accrue sur ces derniers.

Les actes xénophobes qui sévissent sur le territoire constituent pourtant, du fait de leur récurrence et de leur banalisation, une contrainte particulière de la collectivité mahoraise. La prise en compte de ces tensions par l'Etat français serait d'autant plus cruciale qu'elles sont exacerbées par la situation dégradée du département le plus pauvre de France, une autre contrainte à appréhender.

Au regard des effets néfastes -en termes de légalité et de protection des droits- des dérogations jusqu'ici applicables, il convient d'interroger leurs fondements et la validité de ces derniers en tant que spécificités mahoraises.

Pour ce faire, il est essentiel de revenir sur le contexte social tendu du département comme étant l'une de ses contraintes particulières à appréhender (Chapitre I) puis d'évaluer l'efficacité des dispositifs en place à Mayotte par le biais de leur adéquation aux caractéristiques locales (Chapitre 2).

Chapitre 1 : Le contexte social tendu : une contrainte particulière à appréhender

La sensibilité et l'actualité du thème de l'immigration lui confèrent une place particulière dans la vie publique d'un territoire. Son instrumentalisation par les politiques incite la société civile à réagir et à interférer dans l'application du droit qui touche aux personnes étrangères à ce territoire.

Cette situation est exacerbée à Mayotte où la population dite étrangère est majoritairement constituée de ressortissants de l'Union des Comores avec lesquels le 101^{ème} département français partage une histoire forte et conflictuelle. Cette histoire brûlante, vécue par les citoyens mahorais, se retrouve dans toutes leurs interactions avec les autres habitants de l'île.

Elle est également aggravée par l'économie et l'insécurité du territoire qui participent à faire de l'immigration un sujet qui cristallise le débat public mahorais.

Mayotte est en effet le département au plus haut taux de chômage et 84% de sa population vit sous le seuil national de pauvreté¹³⁹. Les faits de délinquance ont connu une hausse de 50% entre 2011 et 2016¹⁴⁰, incitant la population à trouver des responsables.

La lutte contre l'immigration est de ce fait au cœur des revendications portées par les collectifs d'initiative privée de défense des intérêts de l'île. Ces mouvements considèrent ce domaine comme un champ d'action dont l'Etat n'est pas le seul dépositaire.

Leur implication et leur influence en la matière s'expliquent par une analyse historique de ce genre de revendications et du contexte singulier dans lequel elles se sont développées (Section 1). Il en va de même des actions qu'elles entraînent qui prennent généralement l'allure d'une justice privée violente dont les « décasages » sont une illustration symptomatique (Section 2).

Section 1 : Histoire et contexte des mouvements citoyens mahorais

La liste du Rassemblement national (RN) est arrivée en tête à Mayotte lors des élections européennes du 26 mai 2019 avec 46.2% des voix exprimées. Ce résultat s'explique par l'adhésion des citoyens mahorais à la politique de lutte contre l'immigration mise en avant par Marine Le Pen. Mais ces derniers n'ont pas attendu les élections pour exprimer cette opinion et

¹³⁹ INSEE, « Mayotte : Synthèse démographique, sociale et économique », septembre 2017.

¹⁴⁰ ROINSARD, Nicolas, « Une jeunesse en insécurité », Plein Droit, n°120, mars 2019, p. 34.

se réunissent depuis de nombreuses années en collectifs, associations, comités et mouvements citoyens de « défense d'intérêts » spécifiquement mahorais¹⁴¹.

Néanmoins, cet intérêt spécifique apparaît comme écartelé entre le rejet de l'identité comorienne et la recherche d'intégration dans l'ensemble français. La voix mahoraise, prise entre ces deux ensembles géopolitiques, se perd dans la violence et la visée anti-comorienne des organisations censées la faire entendre.

A l'époque du Congrès des notables et des chatouilleuses, les revendications citoyennes s'organisaient autour du slogan « Être français pour être libre » (§1). Le Collectif des citoyens de Mayotte et les nombreux collectifs informels qui gravitent autour sont aujourd'hui des mouvements violents et xénophobes (§2).

§1 : Les revendications départementalistes des les années soixante

Les mouvements citoyens mahorais émergent dès 1950 avec les premières revendications départementalistes du territoire. Lorsque le Général de Gaulle annonce la tenue du référendum du 28 septembre 1958¹⁴², une frange de l'élite mahoraise se réunit pour constituer le Congrès des notables. Cette organisation milite activement pour la départementalisation de Mayotte et deviendra le parti « Mouvement Populaire Mahorais » (MPM) en 1966.

L'action du MPM est souvent étudiée conjointement à celle du Mouvement des femmes de Mayotte, les « Chatouilleuses », un mouvement constitué par les femmes mahoraises en réaction au transfert annoncé du chef-lieu comorien de Dzaoudzi (Mayotte) vers Moroni (Grande Comores).

L'une des motivations communes à ces deux mouvements est la crainte d'un « retour à la domination passée des autres îles [de l'archipel] sur Mayotte¹⁴³ ». Ce n'est en effet que lorsque Mayotte devint française en 1841 qu'elle put échapper à l'esclavage¹⁴⁴, à l'impôt et aux expéditions militaires imposés jusqu'alors par les sultans anjouanais et grand-comoriens. Le futur accès des Comores à l'indépendance sonnerait à Mayotte comme un retour à sa dépendance vis-à-vis des autres îles de l'archipel.

¹⁴¹ MATHIEU, Jean-Luc, *op. cit.* p. 25.

¹⁴² Référendum visant à donner aux différents territoires français le choix entre le statut de département et l'indépendance.

¹⁴³ MAMAYE, Idriss « « Mayotte département », la fin d'un combat ? Le Mouvement populaire mahorais : entre opposition et francophilie (1958-1976) », *Afrique contemporaine*, vol. 247, no. 3, 2013, p. 119.

¹⁴⁴ Aboliti par une ordonnance royale de 1846.

Cela est d'autant plus patent que les institutions coloniales elles-mêmes évoluent d'une manière à donner la « préférence aux autres îles ¹⁴⁵». Lorsqu'il tente de comprendre l'origine de la revendication départementaliste à Mayotte¹⁴⁶, Idriss Mamaye insiste sur le déséquilibre entre Mayotte et ses voisines instauré par la loi-cadre Defferre du 22 juillet 1957. En effet, dans le souci de donner plus de pouvoir aux représentants locaux, la loi précitée crée un collège unique à l'assemblée territoriale des Comores avec des sièges attribués par île proportionnellement à leur nombre d'habitants. Moins peuplée que les autres îles de l'archipel, Mayotte ne dispose à l'issue de cette redistribution que de quatre conseillers territoriaux sur trente.

C'est là tout le paradoxe du rapport triangulaire entre la France, les Comores et Mayotte. Lorsque l'état colonial s'incline devant la tendance mondiale à l'autodétermination des peuples et qu'il affirme les pouvoirs du TOM comorien, « l'Île au lagon » voit ses pouvoirs au sein de ce dernier décroître et ses craintes de la domination passée ressurgir.

Lorsque le Congrès des notables (futur MPM) et les chatouilleuses militent pour la départementalisation, ils militent en réalité pour leur indépendance vis-à-vis des Comores. La devise des chatouilleuses « Être français pour être libre » illustre ce positionnement paradoxal dans un contexte international de décolonisation.

Près de cinquante ans plus tard, les mouvements citoyens mahorais ont réhabilité cette crainte, telle une survivance des rivalités historiques entre Mayotte et l'Union des Comores.

¹⁴⁵ MAMAYE, Idriss, *op. cit.*

¹⁴⁶ *Ibid.*

§2 : Le collectif des citoyens de Mayotte : des mouvements violents et xénophobes

« En réalité, les Comores ont décidé d'envahir l'île et la peupler de manière telle que la démocratie faisant, la voix dominante à Mayotte soit celle de ses enfants (ses petits Français qui sont nés tous les jours au CHM), avec la complicité de l'Etat, la complicité des associations défenseurs de droits en tout genre comme dit plus haut (CIMADE, l'ennemi public numéro 1 de Mayotte, Secours catholiques, Croix Rouge, Village d'Eva, Droits de l'Homme, etc.). L'objet de ces associations est louable dans un contexte normal. Dans le contexte politique de Mayotte et des Comores, ces associations sont forcément en train de servir la cause comorienne contre Mayotte. [...] La France peut accueillir autant d'Anjouanais qu'elle souhaite si ça la chante. Mais que ces Anjouanais aillent emplir les départements de Métropole ou de Guyane (qu'on voit si les Guyanais l'entendent de cette oreille). En tout état de cause, là-bas il y a de la place. Le CODIM refuse que certains viennent chez nous, ne respectent rien, nous insultent, nous violentent, nous volent, nous pillent, nous cambriolent et par-dessus le marché nous disent que c'est normal [...]».

« Le CODIM en vrai », lettre ouverte publiée en ligne par le CODIM, 15 juillet 2017. URL : <http://1.21-bal.com/pravo/14137/index.html>

Cet extrait de la lettre ouverte « Le CODIM en vrai » publié par le Comité de défense des intérêts de Mayotte (CODIM) en juillet 2017 illustre la pensée des mouvements citoyens qui œuvrent actuellement sur la scène politique mahoraise. Le CODIM a cessé d'exister au profit du Collectif des citoyens de Mayotte (CCM) créé officiellement en janvier 2019 par le dépôt d'un statut associatif légal en préfecture.

Dirigée par Estelle Youssoupha Bouchirou, cette association, qui a pour objet social de défendre l'intérêt général de l'Île, regroupe aujourd'hui une dizaine de mouvements citoyens éparses. Le positionnement de ses militants est clairement annoncé et se construit autour de deux principaux arguments.

Le premier fait de l'immigration comorienne la cause de tous des maux qui touchent le 101^{ème} département français.

Les Comoriens immigrés sont d'abord la cause du retard de développement économique et social de Mayotte parce « qu'ils monopolisent tous les services publics (établissements scolaires, centre hospitalier etc.)¹⁴⁷ ». Ils sont ensuite à l'origine de l'insécurité qui touche le territoire. La violence serait liée à l'immigration de manière mécanique, assertion émise sans preuve, que ce soit dans les publications ou les prises de parole du collectif. Il est d'ailleurs

¹⁴⁷Lettre ouverte du CCM au Ministre de l'Intérieur, *op. cit.*

intéressant de rappeler que la mobilisation intersyndicale « contre l'insécurité » qui s'est tenue à Mayotte en février 2018 a marqué un arrêt symbolique devant le service des migrations et de l'intégration de la Préfecture.

Le second consiste à affirmer la complicité de l'Etat dont « l'action [des] services à Mayotte est bel et bien d'accueillir et de choyer les Comoriens en situation irrégulière¹⁴⁸ ». Selon le CCM, « [l]a bienveillance des autorités est telle qu'elle est maintenant connue sur tout le continent africain¹⁴⁹ » qui envoie désormais ses migrants à Mayotte.

Ces arguments structurent l'action des mouvements citoyens mahorais. Ils justifient les actions menées à l'encontre des populations étrangères à la place de l'Etat, faisant l'impasse sur le monopole que ce dernier devrait avoir sur l'usage de la violence légitime. Leur rhétorique répétée dans le temps entraîne une véritable escalade de la violence, légitimée par le fait que l'Etat aurait choisi, à leur dépend, de ne pas en faire usage.

Ainsi en 2012, un collectif de femmes s'insère « dans les écoles du sud de l'Île pour en faire sortir les élèves sans papiers »¹⁵⁰. En 2016, des collectifs informels sous l'égide du CODIM lancent de violentes opérations de décasages¹⁵¹ qui se répéteront au cours de la mobilisation de février 2018. Le 27 juillet 2018, les membres du CODIM s'introduisent dans les locaux de la Cimade Mayotte, menaçant violemment les bénévoles et les personnes accompagnées¹⁵².

Les moyens déployés par les mouvements mahorais dans les années 1970 étaient déjà violents envers les « serrer-la-main », dénomination des individus soutenant l'union des quatre îles comoriennes ou leur indépendance vis-à-vis de la France.

En effet, bien que « le terme chatouille a permis de singulariser l'action féminine et d'occulter la violence politique des femmes aussi bien que celle des hommes militants du MPM »¹⁵³ le Mouvement des femmes de Mayotte semble être à l'origine de « menaces, intimidations, mesures d'ostracisme, manifestations de rue mais aussi agressions physiques, confrontations avec les forces de l'ordre, jets de pierres, mises à sac de domicile »¹⁵⁴.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ HACHIMI ALAOUI, Myriam, LEMERCIER, Élise, PALOMARES, Élise, « Reconfigurations ethniques à Mayotte », *Hommes & migrations*, 1304 | 2013, §4.

¹⁵¹ Plus de développements, §2 : L'exemple symptomatique des décasages.

¹⁵² Cf. Communiqué de la Cimade du 28 juillet 2018, URL : <https://www.lacimade.org/suite-a-lintrusion-du-codim-dans-les-locaux-de-la-cimade-mayotte-et-aux-menaces-proferees-a-lencontre-des-personnes-presentes/>

¹⁵³ MAMAYE, Idriss, « Le mouvement des chatouilleuses : genre et violence dans l'action politique à Mayotte (1966-1976) », *Le Mouvement Social*, vol. 255, no. 2, 2016, §21.

¹⁵⁴ *Ibid.* §21.

Il en va de même pour le MPM « dont la particularité [des pratiques] réside dans l'emploi généralisé de mesures coercitives et violentes, non seulement à l'égard de l'autorité territoriale, mais aussi contre ses opposants¹⁵⁵ ».

La différence inquiétante entre ces mouvements et les collectifs citoyens contemporains est que la mise en œuvre de l'intimidation semble aujourd'hui s'être mutée en une haine xénophobe larvée. On doit prendre en compte ces éléments si l'on s'attache « aux caractéristiques et contraintes particulières » du territoire mahorais. Il est en effet symptomatique de noter que depuis les années soixante-dix le rejet des Comoriens passe par un appel à l'aide aux autorités françaises.

Est-il envisageable de considérer que la France aurait pu empêcher la montée des haines si elle avait répondu de manière pertinente aux craintes des Mahorais en 1970 ?

La crainte envers les Comoriens n'est-elle pas surtout une crainte d'être abandonné par l'Etat français ?

Nous essaierons de répondre à ces questions en partant de l'exemple des décasages qui illustre de manière symptomatique les relations qui lient Mayotte à ses « étrangers » et à l'Etat français. Approfondissant l'analyse, nous nous demanderons si le sentiment d'être abandonné par l'Etat n'est pas à l'origine de la violence et des actes anti-Comoriens, les Mahorais voulant ainsi dénoncer une situation de sous-développement latent qui hypothèque leur avenir.

Section 2 : L'exemple symptomatique des « décasages »

La pratique des « décasages » est symptomatique de la manière dont les maux du département se traduisent par des actes violents envers les étrangers. Il convient de revenir à la chronologie de ces événements (§1) pour comprendre ce qu'ils expriment des maux qui touchent le territoire mahorais (§2).

§1 : Retour chronologique sur les événements de « décasages »

Le défenseur des droits définit les « décasages » comme étant « des actions menées par des villageois, en collectifs organisés ou non, à l'encontre de personnes supposées étrangères, le plus souvent à l'égard de personnes d'origine comorienne, quelle que soit leur situation

¹⁵⁵MAMAYE, Idriss, « « Mayotte département », la fin d'un combat ? Le Mouvement populaire mahorais : entre opposition et francophilie (1958-1976) », *op. cit.* §16.

administrative, consistant notamment à détruire leurs « bangas », maisons de fortune faites de bois et de tôle, et à les expulser du village¹⁵⁶ ».

Les premiers faits relatés dans la presse¹⁵⁷ datent du 27 octobre 2003. Le maire de Bandrélé a lui-même orchestré la destruction par le feu de pailletes dans lesquelles vivaient près de 150 Comoriens.

Il s'agit d'une pratique répandue dans les relations qui opposent les Mahorais aux Comoriens de l'île, mais elle atteint en 2016 des proportions inégalées. Elle revêt un caractère symbolique dans le département où le cadastre est encore incomplet et la propriété du sol mal établie.

Le 20 octobre 2015, les hébergeurs de plusieurs communes mahoraises se voient adresser un courrier les enjoignant d'expulser de leur propriété les étrangers en situation irrégulière avant le 10 janvier 2016. Le collectif de citoyens à l'origine de la lettre précise qu'à défaut ses membres « prendront des mesures nécessaires pour remédier à ce problème »¹⁵⁸. Il transmettra également aux autorités la liste des personnes identifiées comme hébergeant des « clandestins ».

En parallèle, des tracts et affiches annonçant manifestations et actions d'expulsions pacifiques contre l'immigration clandestine sont distribués et collés dans les villes.

Dès le 10 janvier 2016 et jusqu'au 6 avril 2016¹⁵⁹, des actions d'expulsions ont été menées dans différents villages de la commune d'Acoua. Ces actions se sont poursuivies au cours des mois d'avril et de mai dans trois autres communes mahoraises.

Les différents collectifs, liés sous l'égide du CODIM, pénètrent dans les habitations pour en déloger les habitants. Suite aux expulsions, ils brûlent ou saccagent les domiciles de manière à ce qu'ils ne soient plus habitables sans qu'aucun contrôle de l'identité ou de la situation administrative des personnes concernées ne soit effectué.

Si l'on s'en tient à la commune d'Acoua, 200 personnes¹⁶⁰ ont été privées de domicile à la suite de ces évènements.

¹⁵⁶ Défenseur des droits, « Rapport sur les opérations dites de décasages à Mayotte », 9 mai 2018.

¹⁵⁷ DECLOITRE, Laurent, « Les feux de la haine à Mayotte », *Libération*, 13 novembre 2003.

¹⁵⁸ Lettre transmise par le collectif de citoyens d'Acoua, citée par la Décision du Défenseur des droits *relative aux expulsions illégales de famille d'origine comorienne à Mayotte*, req. n°MDE-MLD-MSP 2016-292, 6 décembre 2016, p.4.

¹⁵⁹ Les expulsions à Acoua se sont tenues les 10 et 17 janvier, le 21 février, le 20 et 27 mars et le 6 avril 2016.

¹⁶⁰ Chiffres de la Décision du Défenseur des droits *relative aux expulsions illégales de famille d'origine comorienne à Mayotte*, *op.cit.*

Le Défenseur des droits a été saisi en décembre 2015 de la situation sur laquelle il a rendu une décision le 6 décembre 2016. Il y relève « de graves atteintes aux droits fondamentaux des personnes¹⁶¹ » et notamment à leur dignité, à leur droit au respect de leur vie privée et familiale et de leur domicile.

Sur ce dernier point, le Défenseur invoque l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et deux arrêts¹⁶² dans lesquels la Cour européenne des droits de l'homme aborde la notion de domicile comme autonome et ne dépendant pas de la légalité de son occupation.

Ces arrêts sont pertinents dans la mesure où les « décasages » étaient justifiées en partie « par le fait que les personnes étaient installées sur des terrains illégalement, dans des « bangas », maison de fortune faites de bois et de tôle¹⁶³ », mais ils ne permettent pas de rendre compte de la spécificité mahoraise en matière d'habitat précaire.

L'urbanisme à Mayotte ressemble plus à celui des Comores ou de l'Est africain qu'à la métropole. Les maisons faites de tôles ne tranchent pas autant à Mamoudzou que les campements de Roms tranchent en banlieue parisienne. Ils constituent 37% des maisons individuelles de Mayotte¹⁶⁴. Plus encore, la construction de « bangas » fait partie de la culture mahoraise. Traditionnellement, ils étaient construits à proximité de la propriété familiale et avaient pour fonction d'accueillir les jeunes hommes à l'adolescence avant qu'ils aient leur propre foyer.

Depuis les hommes ont grandi et ont construit d'autres maisons de fortune autour de leur « banga ». Ils peuvent alors les mettre en location au bénéfice des personnes ayant peu de revenus, et ce généralement sans qu'aucun document ne soit signé. De fait, les habitations de fortune n'ont pas nécessairement été érigées par les habitants eux-mêmes. Les lettres envoyées par les Collectifs aux hébergeurs avant les décasages en témoignent, certaines personnes expulsées étaient les locataires de logements dont la forme est courante à Mayotte.

L'objectif de lutte contre l'habitat insalubre invoqué par les Collectifs est donc inapproprié. Il constitue une discrimination indirecte envers les personnes aux faibles revenus qui n'ont

¹⁶¹ *Ibid.*

¹⁶² CEDH, *Öneryıldız c. Turquie*, req. n° 48939/99, arrêt, 30 novembre 2004 et CEDH, *Yordanova et autres c. Bulgarie*, req. n° 25446/06, arrêt, 24 avril 2012. Développé précédemment : Titre 1/Chapitre II/Section 1/§2 : Légalisation de pratiques abusives.

¹⁶³ Décision du Défenseur des droits *relative aux expulsions illégales de famille d'origine comorienne à Mayotte*, *op. cit.*, p.6.

¹⁶⁴ DUFLO, Marie, « L'irresponsabilité de l'Etat », *op.cit.* §10.

d'autres moyens de se loger, dans un département où les logements sociaux n'ont été introduits que récemment. Ces personnes sont alors assimilées aux Comoriens, eux-mêmes assimilés aux « clandestins ».

Cet objectif, qui semble n'être en fait qu'un moyen parmi d'autres de lutter contre l'immigration irrégulière sans avoir à effectuer de vérification, sera pourtant repris par l'Etat lorsqu'il organisera ses propres « décasages »¹⁶⁵.

Le Défenseur des droits fait état de nouvelles opérations de « décasages » entre le 24 mars et le 2 avril 2018 dans la commune de Kani-Kéli. Le 29 avril 2018, des familles témoignent avoir été victime d'un collectif armé de machettes qui aurait brûlés des maisons¹⁶⁶. Il est urgent de s'interroger sur la pertinence de la réponse étatique à ces opérations en cherchant à savoir ce qu'elles expriment des besoins du 101^{ème} département.

§2 : Symptôme d'un département en déshérence

« Dans une société où la détresse et la pauvreté frappent les natifs comme les étrangers, la montée des discours de rejet est inévitable »¹⁶⁷.

Les décasages, relatés au paragraphe précédent, violent le droit à la sûreté et à la dignité d'une partie des habitants de Mayotte sur des fondements discriminatoires. Des familles qui occupent un logement depuis des années vivent dans l'inquiétude permanente d'être expulsées lorsque l'île connaît des tensions sociales. Certaines paient leur loyer sachant que leur habitat peut être incendié le lendemain par un collectif en lutte contre l'immigration irrégulière qui ne dispose d'aucune autorisation ou titre exécutoire.

Plus encore, les violences physiques et psychologiques qui découlent de ces expulsions ainsi que la situation d'extrême précarité dans laquelle elles placent ces familles sont de nature à constituer des traitements inhumains et dégradants.

¹⁶⁵ Plus de développements : b) Symptôme d'un département en déshérence et Titre I/Chapitre 2/Section 2, §1 : Légalisation des pratiques administratives abusives.

¹⁶⁶ Défenseur des droits : « Rapport sur les opérations dites de décasages à Mayotte », 9 mai 2018.

¹⁶⁷ Commission nationale consultative des droits de l'homme, « Droit des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer : Le cas de la Guyane et de Mayotte », Avis, 26 novembre 2017.

La réaction de l'Etat (Préfecture, autorités de polices) choque par sa prudence face à l'ampleur de ces événements. En amont, elle peut être qualifiée d'absente tandis qu'elle apparaît après-coup comme légitimant l'action des collectifs.

Les collectifs avaient, en effet, annoncé le déroulement des « décasages » et de la « manifestation » au cours de laquelle ils devaient avoir lieu. Selon le Défenseur des droits les documents de communication étaient « susceptibles d'être qualifiés de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, et condamnés sur ce fondement »¹⁶⁸.

La manifestation a été mise en œuvre sans déclaration préalable malgré l'obligation qui découle du code de la sécurité intérieure¹⁶⁹. Il n'en reste pas moins que les autorités avaient connaissance de sa tenue et de ses objectifs. Conscientes que sa tenue était de nature à troubler l'ordre public, ils avaient choisi de ne pas l'interdire mais n'ont pas non plus déployé les moyens suffisants pour prévenir les risques.

L'article de Libération¹⁷⁰ publié en novembre 2003 alors que le maire de Bandréle brûlait les paillotes abritant des « sans-papiers » décrivait déjà l'inertie des gendarmes présents au moment des faits.

L'absence de réaction des forces de l'ordre se poursuit par la non prise en charge des personnes « décasées » installés dans des campements de fortune au bord des routes et sur la Place de la République à Mamoudzou. La police aux frontières (PAF), y joua pourtant son rôle « effectuant un tri entre les personnes en situation régulière -laissées sur place- et celles qui, sans papiers, font l'objet d'une procédure d'expulsion¹⁷¹ ».

Suite aux « décasages » et aux actions violentes qui se sont déroulées à Acoua en avril 2018, plusieurs familles, ayant recherché la protection des gendarmes ont été placées en centre de rétention administrative en vue d'un éloignement.

La lutte contre l'immigration irrégulière est à Mayotte un tel enjeu sociétal qu'il est toléré que de simples citoyens participent à sa mise en œuvre. Le fait qu'une telle participation soit illégale, violente et xénophobe n'empêche pas les policiers d'en tirer parti. Les collectifs

¹⁶⁸Décision du Défenseur des droits *relative aux expulsions illégales de famille d'origine comorienne à Mayotte*, *op. cit.* p.5.

¹⁶⁹ L.211-1 du code de la sécurité intérieure : « Sont soumis à l'obligation d'une déclaration préalable, tous cortèges, défilés et rassemblements de personnes, et d'une façon générale toutes manifestations sur la voie publique ».

¹⁷⁰ DECLOITRE, Laurent, *op. cit.*

¹⁷¹ HACHIMI ALAOUI, Myriam, LEMERCIER, Élise, PALOMARES, Élise, « Les « décasages », une vindicte populaire tolérée », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, §6.

légitiment leur action comme étant un mécanisme de défense envers les « étrangers » qui les poussent à bout. Dans sa lettre ouverte le CODIM¹⁷² affirme :

« [n] Nous devons donner de nous-même pour la défendre [Mayotte], c'est notre chez nous. Et c'est un combat noble. Et il n'y a aucune honte à cela. Et il n'y a rien de raciste en cela. Et il n'y a rien de xénophobe en cela. »

La violence envers les « étrangers » est tolérée au point que la Préfecture organise elle-même des « décasages » avec une légitimation venue directement de la métropole. Le projet de loi dit « ELAN » en vigueur depuis le 23 novembre 2018 a permis au préfet de Mayotte d'organiser la destruction d'une centaine d'habitats dits illégaux, indignes et précaires¹⁷³.

Les décasages de 2016 faisaient suite à la « Grève pour l'égalité avec l'hexagone » qui a paralysé l'île durant tout le mois d'avril. Les décasages de 2018 ont eu lieu à la suite des mobilisations intersyndicales et citoyenne contre l'insécurité. Les revendications issues de ces mouvements sociaux de très grande ampleur sont considérables et font échos à une situation de crise économique importante. Mayotte est le département le plus pauvre de France avec près de 84% de sa population qui vit sous le seuil national de bas revenus¹⁷⁴.

Les calamités sont nombreuses mais le bouc émissaire est unique : l'étranger, généralement comorien. Lorsqu'ils s'en prennent à la « cause » de leurs maux c'est bel et bien les maux eux-mêmes que les Mahorais dénoncent.

Les « décasages » et la violence dont ils s'accompagnent constituent une preuve du fait que l'on se situe au niveau de l'affect des Mahorais. Issus de passions, ils sont infondés et irréfutables.

Ainsi lorsqu'en réponse aux mouvements sociaux la France durcit « la chasse¹⁷⁵ » aux migrants, elle s'adresse aux passions des Mahorais. Elle les fige sur des litiges vieux d'une cinquantaine d'année plutôt que de les inciter à trouver des solutions nouvelles. Elle apaise leurs misères affectives afin de limiter la crise et de ne pas attirer l'attention sur les aspects contestables de l'Etat français sur le territoire.

Il reviendrait à l'Etat français d'instaurer une distanciation statutaire, notamment via des projets de développement du département. Lues comme une « contrainte particulière » de la

¹⁷² « Le CODIM en vrai », lettre ouverte publiée en ligne par le CODIM, 15 juillet 2017. URL : <http://l.21-bal.com/pravo/14137/index.html>

¹⁷³ DUFLO, Marie, « L'irresponsabilité de l'Etat », *Plein Droit*, n°120, mars 2019,

¹⁷⁴ INSEE, « Enquête Budget de famille à Mayotte », 8 décembre 2014.

¹⁷⁵ Terme utilisé notamment par Rémi Carayol dans « Chasse à l'homme à Mayotte », *op. cit.*

collectivité, les tensions sociales qui opposent les Mahorais et les étrangers pourrait permettre à l'Etat d'adapter le droit. Il s'agirait en premier lieu de réaffirmer les garanties aux droits des personnes, afin de pouvoir agir sur les causes économiques à l'origine de la colère mahoraise. Mais il est plus facile, à court terme, de s'approprier la lutte contre l'immigration irrégulière que de rehausser la situation économique de Mayotte.

Chapitre 2 : Un droit inefficace dû à son inadéquation aux singularités mahoraises

« La mort par noyade de milliers de personnes entre Anjouan et Mayotte est la conséquence de l'érection progressive d'une frontière qui fracture des migrations ancestrales sans pouvoir les briser. »¹⁷⁶

Dans la mesure où l'efficacité se mesure par la capacité de parvenir à un effet souhaité, cette citation interroge sur celle du droit des étrangers mis en œuvre à Mayotte qui vise à limiter l'immigration vers ce département.

L'ancestralité des migrations entre les Comores et Mayotte devrait être prise en compte pour singulariser le traitement en droit des étrangers sur ce territoire, et les objectifs qu'il vise.

En effet, l'adaptation du droit dans les DROM doit se faire selon leurs caractéristiques propres et il apparaît ainsi légitime d'analyser l'efficacité du droit adapté en fonction de son adéquation aux singularités du territoire mahorais.

La logique mise en œuvre à Mayotte apparaît inefficace et nuisible à l'ordre public de la collectivité (Section 1) certainement car les dérogations portées au droit commun ont un fondement généralisable (Section 2).

Section 1 : Une logique inefficace et nuisible à l'ordre public

L'importance des flux migratoires dont Mayotte est l'objet est une spécificité à nuancer (§1) pour limiter les effets sur l'ordre public de l'insécurité sociale et juridique des étrangers (§2).

§1 : L'importance des flux migratoires : une spécificité à nuancer

L'article 73 de la Constitution, qui régit notamment le statut du DROM mahorais, prévoit la possibilité d'y adapter les droits et règlements selon les « caractéristiques et contraintes particulières » de la collectivité.

En matière de droit des étrangers, les décisions de justice portant validation du traitement d'exception se fondent essentiellement sur l'importance des flux migratoires dont l'île est objet comme étant une contrainte particulière qui justifie l'adaptation.

¹⁷⁶ BLANCHARD, Emmanuel, « « Français à tout prix » : Mayotte au prisme de « l'ingénierie démographique » », *op. cit.* p.5.

C'est le cas en avril 2011¹⁷⁷ lorsque, suite à la départementalisation, une question prioritaire de constitutionnalité est transmise au Conseil d'Etat sur l'inapplication à Mayotte des conditions d'entrée et de séjour des étrangers prévues par le droit commun au profit des règles spécifiques de l'ordonnance du 26 avril 2000¹⁷⁸. Avant de conclure que la question ne présente pas de caractère sérieux et nouveau, le Conseil explique que le régime contesté « tend à prendre en compte une situation particulière tenant à l'éloignement et à l'insularité de cette collectivité, ainsi qu'à l'importance des flux migratoires dont elle est spécifiquement l'objet et aux contraintes d'ordre public qui en découlent¹⁷⁹ ».

La même formule sera reprise par le Conseil en juillet 2011¹⁸⁰ sur une requête similaire, confirmant la validité des obligations de quitter le territoire français « métropolitain » vers Mayotte.

En 2018, on retrouve la notion de « pression migratoire » dans l'exposé des motifs de la proposition de loi tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française présentée par le sénateur Thani MOHAMED SOILIH¹⁸¹.

Le projet de loi sera finalement intégré à la loi du 10 septembre 2018 par le biais des articles 16 et 17 que le Conseil Constitutionnel validera en raison notamment « des flux migratoires très importants »¹⁸² auxquels Mayotte est soumise.

L'importance des flux migratoires à Mayotte n'est pas fantasmée par les auteurs des décisions évoquées, mais comme l'explique Monsieur Mohamed Soilih, elle renvoie à une immigration « venant principalement des Comores¹⁸³ ». Au regard de l'histoire de l'archipel, il est légitime de se demander si le flux migratoire ainsi considéré ne renvoie pas à une particularité plus significative du territoire mahorais ?

Avant l'instauration du visa « Balladur » en 1995, les migrations étaient libres entre les différentes îles de l'archipel. Si elles persistent, ce n'est pas seulement en raison du décalage de développement entre Mayotte et les îles voisines. Mais également parce que « [g]

¹⁷⁷ Conseil d'Etat, req. N°345661, 4 avril 2011.

¹⁷⁸ Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

¹⁷⁹ Conseil d'Etat, 4 avril 2011, op. cit. Considérant n°7.

¹⁸⁰ Conseil d'Etat, req. N°347322, 1^{er} juillet 2011.

¹⁸¹ MOHAMED SOILIH, Thani, *Proposition de loi tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personnes née en France de parents étrangers*, op. cit.

¹⁸² Conseil Constitutionnel, Décision n°2018-770 DC, 6 septembre 2018.

¹⁸³ MOHAMED SOILIH, Thani, op.cit.

Géographiquement et culturellement, Mayotte fait partie de l'archipel des Comores »¹⁸⁴. Les migrations importantes qui s'y opèrent découlent de cette caractéristique particulière, et n'existent pas en elles-mêmes. C'est l'appartenance parallèle de Mayotte à cet ensemble et à l'Etat français qui constitue une caractéristique particulière et fondamentale de ce territoire.

Réduire cette spécificité à l'immigration clandestine qui en découle c'est risquer de créer une discrimination systémique envers les ressortissants comoriens.

En effet, seuls 6% des étrangers résidant à Mayotte ne sont pas originaires des Comores, et c'est parmi eux que l'on trouve « la plus grande part d'étrangers « sans titre » »¹⁸⁵. Ainsi, lorsque les mesures prises pour lutter contre l'immigration irrégulière violent les droits fondamentaux des personnes étrangères, ce sont les droits des ressortissants comoriens qui sont les plus impactés.

Le Conseil Constitutionnel ne semble pas prendre en compte cette variable lorsqu'il explique que les dispositions créant un droit du sol dérogatoire à Mayotte « n'instituent [...] aucune discrimination » dans la mesure où elles « sont applicables à l'ensemble des enfants nés à Mayotte de parents étrangers, quelles que soit la nationalité de ces derniers ou leur origine géographique ».

Selon la loi¹⁸⁶, « [c] Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa¹⁸⁷, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes ». Les dispositions en droit des étrangers créent des différences entre nationaux et étrangers qui sont légales et peuvent être ainsi qualifiées de « neutres ». Mais lorsque le groupe des étrangers est composé à 94% de ressortissants d'un Etat en particulier, comme c'est le cas à Mayotte, il est légitime de se demander si ces dispositions d'apparence neutres ne sont pas à même de constituer une discrimination indirecte envers ces derniers.

Le régime d'exception mis en œuvre à Mayotte se prête d'autant plus à cette interrogation qu'il implique des mesures nombreuses et attentatoires aux droits fondamentaux.

¹⁸⁴ BARBEY, Amélie « Les migrations comoriennes dans l'ouest de l'Océan indien », *Hommes & migrations*, 1279 | 2009, §20.

¹⁸⁵ INSEE, « Migration, natalité et solidarités familiales : La société de Mayotte en pleine mutation », *INSEE Analyses*, n°12, mars 2017.

¹⁸⁶ LOI n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations (1), article 1.

¹⁸⁷ Parmi lesquels « l'origine ».

Une discrimination systémique relève d'un ordre établi provenant de pratiques volontaires ou non qui donnent lieu à des différences de traitement entre plusieurs catégories sociales.

Le système mahorais est orienté vers la lutte contre l'immigration irrégulière ce qui implique la mise en œuvre de pratiques, légales ou non, qui réduisent les droits des personnes étrangères.

Compte tenu de la proportion élevée de Comoriens parmi les étrangers résidant à Mayotte, ce système met un place un traitement discriminatoire des personnes originaires des autres îles de l'archipel. Ces discriminations, palpables dans différents secteurs, les placent dans une situation d'insécurité sociale et juridique qui impacte l'ordre public mahorais.

§2 : *L'impact sur Mayotte de l'insécurité sociale et juridique des « étrangers »*

A Mayotte, l'insécurité serait irrémédiablement liée à l'immigration clandestine. Cette liaison hasardeuse est assumée par les Collectifs¹⁸⁸ et exprimée lors des mouvements sociaux. L'Etat semble confirmer ce montage de manière presque inconsciente. Pour exemple, en 2018, la Préfecture de Mayotte a publié un dossier de presse présentant conjointement le bilan de la lutte contre la délinquance et l'immigration clandestine¹⁸⁹.

Pourtant, les mesures et pratiques prises pour lutter contre l'immigration paraissent être plutôt un facteur aggravant de l'insécurité à Mayotte. Plus qu'ailleurs en métropole, les mineurs sont auteurs de faits de délinquance. En 2017, ils représentaient 30.3% des personnes mises en cause¹⁹⁰ contre 20% en moyenne nationale. Joël Garrigue ancien procureur de la République précise qu'en métropole les mineurs délinquants sont âgés de 16 à 18 ans, alors qu'en moyenne, ils ont entre 13 et 16 ans sur le sol mahorais¹⁹¹.

Nicolas Roinsard explique¹⁹² cela par « l'insécurité sociale » qui touche les jeunes mahorais créant ainsi « les conditions de l'insécurité civile ». L'auteur vise la jeunesse résidant à Mayotte dans son ensemble, soit près de 60% de la population de l'île, en proie à « des niveaux de pauvreté, de déscolarisation et de chômage particulièrement élevés ».

Mais le statut d'étranger accentue nécessairement ce rapport de cause à effet dans la mesure où il aggrave la situation d'insécurité sociale.

¹⁸⁸ Voir notamment : CODIM, lettre ouverte, *op. cit.*, Lettre ouverte du CCM au ministre de l'intérieur, *op. cit.*

¹⁸⁹ Préfecture de Mayotte, « Lutte contre la délinquance et l'immigration clandestine, Bilan de l'année 2018 », Dossier de Presse, 25 janvier 2019.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ Chiffres de 2015, expliqués par Joël Garrigue lors d'une conférence de presse en février 2016.

¹⁹² ROINSARD, Nicolas, « Une jeunesse en insécurité », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, p. 32.

Les mineurs sont d'abord impactés par la violation du droit la sûreté de leurs parents. De peur de sortir craignant d'être interpellés, les parents ne sont pas toujours en mesure d'accompagner leurs enfants dans la vie au quotidien. De manière plus alarmante, l'association Mlezi Maore recense 1 800 mineurs déclarés comme étant séparés d'un de leurs parents après que ces derniers aient été reconduit à la frontière¹⁹³. Lorsqu'ils ne s'en retrouvent pas isolés, leur situation n'en est pas moins précaire dans la mesure où 86% des familles (parenté ou non) accueillantes sont, elles, aussi en situation irrégulière¹⁹⁴.

Les mineurs, qu'ils soient isolés ou non, paient les conséquences de la situation difficile des adultes qui en sont responsables.

Parfois, ils sont les victimes directes du système. C'est le cas en matière d'accès à l'éducation. Le système de scolarisation est défaillant à Mayotte en partie parce qu'il n'est pas adapté à la forte croissance démographique. Quelles que soient leur origine ou statut administratif, les enfants en subissent les conséquences ; en premier lieu les jeunes étrangers qui se voient exiger à l'inscription des documents que leurs parents peuvent difficilement se procurer s'ils ne sont pas situation régulière sur le territoire.

Alors que les mairies françaises sont en droit d'exiger l'acte de naissance et le carnet de vaccination de l'enfant, celles de Mayotte vont plus loin en requérant un justificatif d'adresse, une facture au nom de parents et à défaut une attestation d'hébergement, qui impose la présence obligatoire de l'hébergeant au moment de l'inscription¹⁹⁵. Parfois elles vont même jusqu'à exiger un avis d'imposition ou une attestation d'affiliation à la sécurité sociale¹⁹⁶.

Il s'agit d'une autre manifestation de l'infra-droit en œuvre à Mayotte. Au regard de l'engorgement des écoles, il est possible que ces exigences aient été mises en place dans le but légitime de limiter cette surcharge d'autant plus que les papiers sont demandés à tous les parents sans distinction. Il n'en reste pas moins que cela opère une discrimination envers les étrangers dont les conséquences, sur les enfants et la légalité, ne sont pas proportionnées au but recherché.

Le lien entre l'insécurité sociale d'un enfant et le risque qu'il sombre dans la délinquance n'est pas mécanique. Il n'en reste pas moins qu'il n'est pas possible d'ériger des obstacles à la

¹⁹³ Mlézi Maore, Rapport d'activité 2018.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ GROS Daniel, « Privés d'école », *Plein Droit* N°120, mars 2019, p. 28.

¹⁹⁶ *Ibid.*

scolarisation d'une partie importante de la jeunesse mahoraise sans que cela ait des conséquences sur l'avenir de toute la population de l'île.

Ce phénomène risque de s'aggraver avec la mise en œuvre du droit du sol dérogatoire qui va exclure de plus en plus de jeunes « de tout dispositif public d'aide et de formation »¹⁹⁷ soumis à la possession de la nationalité française.

Selon Nicolas Roinsard, cette relation de cause à effet est intensifiée par « l'absence de politiques sociales susceptibles de jouer un rôle d'amortisseur »¹⁹⁸.

Il semble néanmoins qu'avec le plan Mayotte 2025, l'Etat s'engage dans la mise en œuvre de politiques sociales pour protéger la jeunesse en danger, généralement celle en proie à la délinquance. Sept mesures ont été prises en ce sens parmi lesquelles la création de structures d'accueil d'urgence, la possibilité d'affiliation à la sécurité sociale pour les mineurs isolés et une amélioration du protocole départemental en faveur de la parentalité.

Il aurait été également intéressant de mesurer l'impact d'un assouplissement du droit des étrangers sur la délinquance juvénile.

Le droit des étrangers, tel qu'il est mis en œuvre aujourd'hui à Mayotte, porte atteinte à l'ensemble des habitants de l'île en plaçant les étrangers dans une situation d'insécurité sociale. Il est légitime de s'interroger sur l'opportunité des fondements à ces dérogations.

Section 2 : Des dérogations aux fondements trop généralisables

§1 : Un « laboratoire du droit » en matière d'immigration ?

Par définition, les mesures exceptionnelles portent atteinte à la norme, en l'occurrence au droit des étrangers. Il est plus inquiétant de voir qu'à Mayotte l'exception, motivée par l'importance des flux migratoires, a tendance à restreindre, voire à violer les droits fondamentaux des personnes étrangères.

Alors que nous avons démontré que l'importance des flux migratoires qui touchent l'île ne sont pas une caractéristique essentielle de cette dernière, le caractère exceptionnel des migrations dont elle fait l'objet a été mis en avant en négligeant les singularités historiques et géographiques de Mayotte, pourtant à même de le nuancer.

¹⁹⁷ Nicolas Roinsard, « Une jeunesse en insécurité » », Plein Droit N°120, p. 34.

¹⁹⁸ Ibid. p 32.

Partant, on peut remarquer qu'il n'y a pas que sur le 101^{ème} département français qu'il est possible d'ériger une situation migratoire en une exception à même de justifier des dérogations juridiques.

L'afflux de migrants aux portes de l'Europe durant l'été a « imposé dans les médias et déclarations politiques »¹⁹⁹ la notion de « crise migratoire » qualifiée de telle en raison du « caractère « inédit » ou « historique » du nombre des arrivées enregistrées au cours de l'année 2015 »²⁰⁰. Emmanuel Blanchard et Claire Rodier expliquent²⁰¹ que les statistiques utilisées laissent, elles-aussi, certaines données de côté pourtant à même de nuancer le « péril migratoire ». Ils expliquent que ladite « crise des migrants » a permis à l'Union Européenne (UE) de mettre en place « des mesures exceptionnelles, toutes attentatoires aux droits des migrants et des réfugiés ».

Tenant compte de ce parallèle, il est légitime d'envisager la possibilité qu'un régime de l'exception migratoire, tel que celui mis en œuvre à Mayotte soit applicable en métropole. Il s'agirait alors d'en faire une norme, et Mayotte pourrait être utilisée comme un secteur « laboratoire » pour certaines d'entre elles.

Mayotte présente en effet un terreau favorable aux tests en droit des étrangers. Dans la mesure où sa population est en grande partie favorable à la lutte contre l'immigration irrégulière, l'Etat s'y expose à moins de contestations.

Cette interrogation est d'autant plus probante que certaines mesures, mises en œuvre sur le 101^{ème} département français ont déjà été élargies au territoire métropolitain.

C'est par exemple le cas du jour franc, accordé à l'étranger qui fait l'objet d'un refus d'entrée à la frontière française avant son rapatriement. Dans son ancienne version, l'article L213-2 du CESEDA excluait ce bénéfice à Mayotte. La loi du 10 septembre 2018 supprime cette possibilité pour l'ensemble des refus d'entrée prononcés aux frontières terrestres de la France.

Le dispositif préventif pour lutter contre les reconnaissances frauduleuses mis en œuvre à Mayotte par la loi du 24 juillet 2006²⁰², a lui aussi été élargi à l'ensemble du territoire français par la loi du 10 septembre 2018.

¹⁹⁹ BLANCHARD, Emmanuel, RODIER Claire, « « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », *Plein droit*, 2016/4 (n° 111), p. 3-6, URL : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2016-4-page-3.htm>

²⁰⁰ *Ibid.* §2.

²⁰¹ *Ibid.* §13.

²⁰² Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Ce procédé, qui oblige l'officier d'Etat civil à saisir le Procureur en cas « d'indices sérieux laissant présumer que la reconnaissance d'un enfant est frauduleuse », était motivé à Mayotte par la multiplication par six des reconnaissances de paternité sur le territoire parmi lesquelles de « nombreuses [...] intervenaient, non dans l'intérêt de l'enfant, mais dans l'intérêt de ses parents »²⁰³.

L'élargissement à la métropole se fonde sur la hausse du 20% du nombre de reconnaissances frauduleuses recensées par les préfectures²⁰⁴, selon le rapport du Sénat elles représenteraient « 10 à 20% des 12 000 demandes annuelles »²⁰⁵.

Ces mesures sont prises en violation des droits, cette fois non plus de l'étranger dans sa parentalité, mais de l'enfant qui fait l'objet de la reconnaissance. La Convention internationale des droits de l'enfant²⁰⁶ pose pourtant le principe selon lequel l'intérêt de l'enfant doit prévaloir sur tout autre dans les décisions prises par les autorités publiques.

Elles illustrent le risque que les mesures prises à Mayotte soient élargies à la métropole, faisant du département un « laboratoire du droit ».

Ce processus interroge sur l'intérêt propre que l'Etat trouve dans la politique migratoire qu'il mène à Mayotte. Certaines atteintes au droit commun et aux droits fondamentaux causées par le traitement dérogatoire à Mayotte seraient autant d'essais, plutôt que des réponses à la situation exceptionnelle mahoraise et aux revendications citoyennes.

Ce procédé, en plus de présager la restriction des droits des étrangers résidant en métropole, laisse de côté les véritables intérêts du 101^{ème} département régit par des dispositions aux fondements trop généralisables. L'impact du droit des étrangers appliqué à Mayotte se fait ressentir au-delà de la vie quotidienne des personnes étrangères. Il convient de recentrer le dispositif juridique sur ces autres caractéristiques propres.

§2 : Les autres caractéristiques et contraintes particulières envisageables

Malgré les nombreuses critiques portées aux dérogations mises en œuvre à Mayotte, les possibilités d'adaptations juridiques rendues possibles par l'article 73 ne sont pas vides de sens. Les territoires ultra marins sont par nature riches en caractéristiques et contraintes particulières

²⁰³ Commission des lois du Sénat, *Projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif*-Rapport n°552 (2017-2018) présenté par M. François-Noël Buffet, 6 juin 2018, Chapitre III, article 30.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

²⁰⁶ Convention internationale des droits de l'enfant, 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

qui doivent être prises en compte. Si le régime d'exception mis en œuvre à Mayotte est apparu comme inadéquat, il ne serait pas non plus pertinent d'y appliquer un droit uniquement décalqué de celui mis en œuvre en métropole.

En matière de droit des étrangers, Mayotte regorge de spécificités à même de fonder des dérogations juridiques. Bien que liée à la réalité de flux migratoires importants, elles ont montré leur inefficacité quand elles ne se focalisaient que sur ceux-ci.

Les caractéristiques historiques et géographiques de l'île, évoquées plus haut sont essentielles. Elles témoignent à la fois de l'ancrage revendiqué au sein de la République française auquel se superpose l'appartenance géographique et culturelle à l'archipel des Comores.

Conçu pour donner une suite à la période durant lesquels les réadmissions sur le territoire comorien ont été empêchées, l'accord-cadre²⁰⁷ entre l'Union des Comores et la France aurait pu être l'occasion de bâtir une diplomatie innovante qui tienne compte de l'histoire qui lie les deux Etats. Signé le 22 juillet 2019, il n'offre finalement que des mesures peu concrètes et peu significatives pour la gestion des migrations entre Mayotte et les Comores.

En effet, une part importante de l'accord est axée sur la « lutte efficace contre les départs irréguliers d'embarcations vers Mayotte »²⁰⁸ qui se décline en 8 mesures que le Président Azzali accepte de mettre en œuvre sur ses côtes.

En matière de réadmissions, l'accord se contente d'affirmer que les autorités françaises assureront « la prise en charge et l'accompagnement, à partir de Mayotte, des personnes devant retourner dans leur île d'origine de l'Union des Comores »²⁰⁹. Cette mesure n'implique pas d'engagement concret pour l'Etat français. Il est par exemple peu probable qu'elle ait des conséquences sur le fonctionnement du CRA de Pamandzi.

La partie de l'accord qui concerne les migrations régulières est significative, dans la mesure où elle peut faire état d'une prise en compte de la réalité ambivalente de Mayotte, française au sein des Comores. A ce sujet, l'accord commence par affirmer le maintien de « l'obligation de visa pour la France »²¹⁰. Il présente alors trois mesures.

²⁰⁷ Document cadre, « Vers un partenariat renouvelé entre la République française et l'Union des Comores », 22 juillet 2019.

²⁰⁸ Ibid. p. 2.

²⁰⁹ Ibid. p. 3.

²¹⁰ Ibid. p. 4.

La première prévoit « la simplification du traitement des demandes de visas des Comoriens dans le respect des procédures en vigueur »²¹¹ (p4) sans expliquer de manière concrète comment conditions d'accès au visa « Balladur » seraient revues.

La seconde admet l'extension de validité des visas de circulations pour certaines personnes reconnues par les deux parties comme contribuant au développement de la relation bilatérale et ayant respecté les termes d'un pré visa notamment les officiels nationaux, [...] les hauts fonctionnaires, les universitaires, les opérateurs économiques, le personnel médical »²¹².

La dernière prévoit d'étendre « le nombre de passeports talent vers la France pour l'Union des Comores ».

L'immigration sera facilitée pour une élite ciblée. Rien n'est dit des étrangers malades ou des parents d'enfants français.

Il est intéressant de noter que ces mesures n'opèrent aucune distinction selon que les Comoriens souhaitent se rendre à Mayotte ou en métropole. Ce choix empêche de prendre en compte les spécificités mahoraises et le processus de décolonisation des Comores.

L'accord comprend également l'édiction d'un Plan de développement financé par la France et mis en œuvre par l'Agence Française de Développement. Il ne s'agit pas d'une initiative nouvelle, la France ayant toujours participé financièrement au développement des Comores sans grandes conséquences sur les migrations au sein de l'archipel.

Avant la signature de l'accord, un « plan d'action pour les Comores » visant à « stimuler la coopération régionale entre les Comores et Mayotte » était déjà piloté par l'AFD²¹³.

Au niveau départemental, un effort semble avoir été déployé en juillet 2018 pour prendre en compte les spécificités et l'ambivalence de Mayotte. Le Conseil générale annonçait dans un communiqué que « [L]a politique de coopération régionale [...] doit favoriser l'intégration harmonieuse de Mayotte dans son environnement régional et s'appuyer sur sa double appartenance aux deux grands ensembles que forment l'Union Européenne et l'Océan indien et plus particulièrement sa façade africaine²¹⁴ ».

²¹¹ *Ibid.*

²¹² *Ibid.*

²¹³ Agence française de développement, Plan d'action pour les Comores (2018-2022) URL : <https://www.afd.fr/fr/stimuler-la-cooperation-regionale-entre-les-comores-et-mayotte>

²¹⁴ Communiqué publié le 25 juillet 2018 sur la page internet du Conseil département de Mayotte. URL : <https://www.cg976.fr/actualite/614/pour-une-nouvelle-dynamique-de-cooperation-regionale>

La coopération est rendue possible par la loi du 11 juillet 2001 qui a créé le Fond de coopération régional (FCR) de Mayotte. En priorisant le Mozambique et les Comores, il pose les fondements d'un dialogue renouvelé entre les élus et la société civile de Mayotte et des Comoriens. Certainement plus pertinent qu'une collaboration émanant de l'échelle nationale.

Par ailleurs, il semble indispensable de prendre le contre-pied des données sur le nombre d'étrangers résidant à Mayotte. Selon l'INSEE, « [q] Quatre résidents sur dix, âgés de 18 à 79 ans, sont ainsi de nationalité étrangère, la moitié d'entre eux étant en situation administrative irrégulière »²¹⁵. Cela implique qu'au minimum, 20% de la population mahoraise en âge de voter est constituée d'étrangers en situation régulière. Leur proportion n'a pourtant emporté aucun aménagement spécifique du droit de vote dans l'Ile.

Rappelons qu'en France, les ressortissants des pays de l'Union européenne votent aux élections municipales depuis 2001²¹⁶. Ce droit s'accompagne de l'éligibilité à ces mêmes élections. Depuis, 2000, il est question d'élargir ces possibilités aux étrangers non-ressortissants de l'Union européenne qui résident en France²¹⁷. Dix-neuf ans plus tard, la proposition n'a toujours pas été mise en œuvre au niveau national.

Au titre des adaptations de l'article 73, il est envisageable que cette proposition fasse l'objet d'un traitement spécifique au département mahorais. La situation de Mayotte n'est en effet pas comparable à la métropole où seuls 6.4% des résidents y sont de nationalité étrangère, parmi lesquels les européens.

A Mayotte, 20% de la population sont concernés par cette réforme. S'ils sont en situation régulière c'est qu'ils ont leur résidence habituelle à Mayotte depuis plusieurs années et qu'ils y ont une activité économique. Leur accorder le droit de vote serait une manière de renforcer l'effectivité du système démocratique tout en prenant compte des spécificités socio-économique de l'Ile.

²¹⁵ INSEE, « Migration, natalité et solidarités familiales : La société de Mayotte en pleine mutation », *INSEE Analyses*, n°12, mars 2017.

²¹⁶ Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.

²¹⁷ A ce propos : Service des études juridiques du Sénat, « Etude de législation comparée, le droit de vote des étrangers aux élections locales », Note de Synthèse, n°154, décembre 2005.

CONCLUSION

L'analyse du droit des étrangers à Mayotte s'est complexifiée au fil du temps par une accumulation inédite de facteurs et de pratiques à l'origine d'un traitement d'exception.

D'abord façonné par les administrations, il prend la forme d'un « infra-droit » qui érige en norme des pratiques défavorables aux personnes étrangères. Ces dernières voient leur droit à la sûreté violé par la menace permanente de l'éloignement à laquelle ils sont rappelés à tout moment par les interpellations dérogatoires de la police. Les reconduites sont ensuite mises en œuvre de manière expéditive, sans possibilité de faire effectivement valoir leurs droits.

Néanmoins, à Mayotte les manquements à la légalité sont légitimés lorsqu'ils visent à lutter contre le « problème d'exception »²¹⁸ qu'est l'immigration clandestine. Le principe de légalité et les droits fondamentaux des personnes étrangères sont nuancés dans leur importance face à une situation présentée comme étant très grave et très urgente.

L'intervention de l'Etat, par l'édiction d'un droit toujours plus dérogatoire à la norme, continue de pérenniser cette situation problématique. Par son action, la France agit toutefois en conformité avec la volonté d'une majorité de la population mahoraise qui s'exprime contre la présence des étrangers sur leur île. Au cours de fréquentes mobilisations sociales d'ampleur croissante, les Mahorais demandent des réponses concrètes et immédiates aux problèmes qu'ils dénoncent. Il est néanmoins légitime d'interroger la pertinence des réponses données.

D'abord parce qu'elles creusent le fossé entre Mayotte et la Métropole en termes d'accès aux droits alors que les mahorais réclament avant tout l'égalité réelle avec la métropole²¹⁹.

Ensuite, la tolérance des actes xénophobes installe un climat de violence, auquel s'ajoute les effets de l'insécurité sociale dans laquelle sont placés les ressortissants étrangers, notamment les mineurs. Le droit aggrave la précarité et l'isolement de ces personnes, alors susceptibles de commettre des actes de délinquance. Ces derniers sont à leur tour invoqués pour justifier que la lutte contre l'immigration soit durcie, bouclant ainsi le cercle vicieux.

Enfin, le traitement dérogatoire ne prend en compte ni les caractéristiques réelles ni contraintes particulières du territoire mahorais. En effet, l'importance des flux migratoires depuis les Comores est la manifestation d'une spécificité clé du 101^{ème} département qui doit être prise en compte pour que le

²¹⁸ Terme utilisé à propos de la Guyane Française : POMMEROLLE, Marie-Emmanuelle, : « L'administration des étrangers en Guyane française : les jeux autour de la légalité en situation postcoloniale », Droit et société, 2013/3, n°85, p.2.

²¹⁹ En avril 2016 s'est tenue à Mayotte une grève générale pour l'«égalité avec la métropole.

dispositif soit efficace. De fait, l'ancrage de Mayotte dans l'archipel des Comores, impose d'évaluer les données sous différents angles sous peines d'en tirer des conclusions erronées. Ainsi, malgré des années de régime exceptionnel, l'imbroglia des populations étrangères et mahoraises n'est toujours pas démêlé.

La volonté générale mahoraise, qui s'illustre dans les résultats électoraux des dernières années, demeure un obstacle fondamental à ce genre de politique. Les relations entre Mayotte et les Comores se dégradent depuis que l'archipel est devenu un TOM en 1946, de telle sorte qu'il est aujourd'hui difficile d'espérer un changement des mentalités. Des mesures plus ambitieuses, d'ordre économiques et social, visant à développer le niveau de vie des Mahorais semblent être la condition *sine qua non* à l'élaboration d'un droit plus inclusif des personnes étrangères.

Ce tournant s'avère essentiel à l'heure où le nombre d'étrangers demandeurs d'asile explose sur le département²²⁰. Le terreau de violence du territoire mahorais ne peut qu'être aggravé²²¹ par l'émergence de cette nouvelle problématique. Il est urgent de repenser les fondements du régime dérogatoire qui s'applique à Mayotte pour endiguer cette implosion.

L'occasion est donnée à la France de tester des politiques nouvelles d'intégration et de déstigmatisation des populations étrangères qui pourraient lui être utiles pour gérer positivement les flux de migrants issus des différentes crises politiques et environnementales.

Ainsi, il apparaît nécessaire de changer de paradigme pour penser les dérogations devant s'appliquer à Mayotte. Si le 101^{ème} département français a pu servir de « laboratoire » pour l'élaboration d'un droit des étrangers restrictif et sécuritaire, ne pourrait-il pas servir de précurseur à l'édiction d'un droit plus souple et inclusif au niveau national ?

²²⁰ Il y a eu 1 058 primo-arrivants demandeurs d'asile sur l'année 2018. Au 31 juillet 2019, ils étaient déjà 1 236 pour l'année 2019. Source : Solidarité Mayotte, « Point situation PLADA, Juillet 2019 », communiqué dans le cadre du stage.

²²¹ Les Collectifs mahorais dénoncent déjà l'arrivée des migrants dits « Africains », not. Lettre ouverte du CCM au Ministre de l'Intérieur, extrait cité p. 42.

ANNEXES

ANNEXE I



ARRÊTÉ N° 2019 – 15541 du 20 juin 2019
portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire français

LE PRÉFET DE MAYOTTE
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR
OFFICIER DE L'ORDRE NATIONAL DU MÉRITE

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, notamment ses articles 3 et 8 ;
Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), notamment ses articles L. 313-7 , L.511-1, L.511-4, L.512-1, L.513-2 et R.311-13 ;
Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles L.121-1 et suivants ;
Vu l'arrêté préfectoral n°66/SG/DIIC du 12 février 2019 portant délégation de signature à Monsieur le directeur de l'immigration de l'intégration et de la citoyenneté ;
Vu la demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article L. 313-7 du CESEDA, en sa qualité d'étudiant, présentée par Madame [REDACTED] née le [REDACTED] de nationalité comorienne, demeurant [REDACTED] ;

Considérant que l'intéressée susnommée ne peut justifier être entrée régulièrement à Mayotte ;
Considérant que le dossier de demande de titre de séjour produit par l'intéressée par courrier est incomplet ; que dans ces conditions, elle ne remplit pas les critères nécessaires à la délivrance d'un récépissé ;
Considérant que l'intéressée ayant justifié d'une adresse et d'un numéro de téléphone, régulièrement invitée à produire les éléments complémentaires nécessaires à l'examen de sa demande, ne s'est pas présentée ; qu'elle n'entend donc pas donner suite à sa demande de titre de séjour ;
Considérant qu'il ressort de tout ce qui précède que l'intéressée ne justifie pas d'un droit au séjour au sens de l'article L. 313-7 du CESEDA ;
Considérant par ailleurs qu'elle ne peut se prévaloir d'une vie privée et familiale en France, ancienne, stable et intense ni même d'une intégration avérée à laquelle un refus de séjour porterait une atteinte disproportionnée ;
Considérant que l'intéressée ne démontre pas qu'elle est exposée à des peines ou traitements contraires à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de retour dans son pays d'origine ;

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture,

ARRÊTE :

Article 1 : La demande de titre de séjour de Madame [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : Tout document valide délivré par le service des migrations et de l'intégration est annulé.

Article 3 : En application de l'article L511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Madame [REDACTED] est invitée à prendre toutes les dispositions utiles pour quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêté.

Article 4 : À l'expiration de ce délai, Madame [REDACTED] pourra être reconduite d'office à la frontière à destination de l'Union des Comores dont elle est ressortissante ou de tout pays dans lequel elle établit être légalement admissible.

Article 5 : Le secrétaire général de la préfecture, le commandant de la compagnie de gendarmerie de Mayotte, le directeur départemental de la sécurité publique et le directeur départemental de la police aux frontières de Mayotte sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera notifié à l'intéressée.

Le préfet de Mayotte
Pour le préfet et par délégation
le directeur de l'immigration,
de l'intégration et de la citoyenneté

Francis IZQUIERDO

ANNEXE II



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE MAYOTTE

ARRÊTÉ N° 2019 – 14248 du 12 juin 2019
portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire français

LE PRÉFET DE MAYOTTE
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR
OFFICIER DE L'ORDRE NATIONAL DU MÉRITE

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, notamment ses articles 3 et 8 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), notamment ses articles L. 313-11 6°, L.511-1, L.511-4, L.512-1, L.513-2 et R.311-13 ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles L.121-1 et suivants ;

Vu l'arrêté préfectoral n°66/SG/DIIC du 12 février 2019 portant délégation de signature à Monsieur le directeur de l'immigration de l'intégration et de la citoyenneté ;

Vu la demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article L. 313-11 6° du CESEDA, en sa qualité de parent d'enfant français, présentée par Madame [REDACTED] née [REDACTED] à Patsy-Anjouan, de nationalité comorienne, demeurant [REDACTED]

Considérant que l'intéressée susnommée ne peut justifier être entrée régulièrement à Mayotte;

Considérant que le dossier de demande de titre de séjour produit par l'intéressée par courrier est incomplet ; que dans ces conditions, elle ne remplit pas les critères nécessaires à la délivrance d'un récépissé ;

Considérant que l'intéressée ayant justifié d'une adresse et d'un numéro de téléphone, régulièrement invitée à produire les éléments complémentaires nécessaires à l'examen de sa demande, ne s'est pas présentée ; qu'elle n'entend donc pas donner suite à sa demande de titre de séjour ;

Considérant qu'il ressort de tout ce qui précède que l'intéressée ne justifie pas d'un droit au séjour au sens de l'article L. 313-11 6° du CESEDA ;

Considérant par ailleurs qu'elle ne peut se prévaloir d'une vie privée et familiale en France, ancienne, stable et intense ni même d'une intégration avérée à laquelle un refus de séjour porterait une atteinte disproportionnée ;

Considérant que l'intéressée ne démontre pas qu'elle est exposée à des peines ou traitements contraires à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de retour dans son pays d'origine ;

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture,

ARRÊTE :

Article 1 : La demande de titre de séjour de Madame [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : Tout document valide délivré par le service des migrations et de l'intégration est annulé.

Article 3 : En application de l'article L511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Madame [REDACTED] est invitée à prendre toutes les dispositions utiles pour quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêté.

Article 4 : À l'expiration de ce délai, Madame [REDACTED] pourra être reconduite d'office à la frontière à destination de l'Union des Comores dont elle est ressortissante ou de tout pays dans lequel elle établit être légalement admissible.

Article 5 : Le secrétaire général de la préfecture, le commandant de la compagnie de gendarmerie de Mayotte, le directeur départemental de la sécurité publique et le directeur départemental de la police aux frontières de Mayotte sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera notifié à l'intéressée.

Le préfet de Mayotte
Pour le préfet et par délégation
le directeur de l'immigration,
de l'intégration et de la citoyenneté

Francis IZQUIERDO

ANNEXE III



PREFET DE MAYOTTE

ARRÊTÉ N° 2019 – 14693 du 12 juin 2019
portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire français

LE PRÉFET DE MAYOTTE
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR
OFFICIER DE L'ORDRE NATIONAL DU MÉRITE

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, notamment ses articles 3 et 8 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), notamment ses articles L. 313-11 7° , L.511-1, L.511-4, L.512-1, L.513-2 et R.311-13 ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles L.121-1 et suivants ;

Vu l'arrêté préfectoral n°66/SG/DIIC du 12 février 2019 portant délégation de signature à Monsieur le directeur de l'immigration de l'intégration et de la citoyenneté ;

Vu la demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article L. 313-11 7° du CESEDA, au titre de ses liens personnels et familiaux, présentée par Madame [REDACTED] à Pagé-ANIOUAN, de nationalité comorienne, demeurant [REDACTED] ;

Considérant que l'intéressée susnommée ne peut justifier être entrée régulièrement à Mayotte ;

Considérant que le dossier de demande de titre de séjour produit par l'intéressée par courrier est incomplet ; que dans ces conditions, elle ne remplit pas les critères nécessaires à la délivrance d'un récépissé ;

Considérant que l'intéressée ayant justifié d'une adresse et d'un numéro de téléphone, régulièrement invitée à produire les éléments complémentaires nécessaires à l'examen de sa demande, ne s'est pas présentée ; qu'elle n'entend donc pas donner suite à sa demande de titre de séjour ;

Considérant qu'il ressort de tout ce qui précède que l'intéressée ne justifie pas d'un droit au séjour au sens de l'article L. 313-11 7° du CESEDA ;

Considérant par ailleurs qu'elle ne peut se prévaloir d'une vie privée et familiale en France, ancienne, stable et intense ni même d'une intégration avérée à laquelle un refus de séjour porterait une atteinte disproportionnée ;

Considérant que l'intéressée ne démontre pas qu'elle est exposée à des peines ou traitements contraires à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de retour dans son pays d'origine ;

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture,

ARRÊTE :

Article 1 : La demande de titre de séjour de Madame [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : Tout document valide délivré par le service des migrations et de l'intégration est annulé.

Article 3 : En application de l'article L511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Madame [REDACTED] est invitée à prendre toutes les dispositions utiles pour quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêté.

Article 4 : À l'expiration de ce délai, Madame [REDACTED] pourra être reconduite d'office à la frontière à destination de l'Union des Comores dont elle est ressortissante ou de tout pays dans lequel elle établit être légalement admissible.

Article 5 : Le secrétaire général de la préfecture, le commandant de la compagnie de gendarmerie de Mayotte, le directeur départemental de la sécurité publique et le directeur départemental de la police aux frontières de Mayotte sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera notifié à l'intéressée.

Le préfet de Mayotte
Pour le préfet, par délégation
le directeur de l'immigration,
de l'intégration et de la citoyenneté

Francis IZQUIERDO

ANNEXE IV



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
PREFET DE MAYOTTE

ARRÊTÉ N° 2019 – 14196 du 11 juin 2019
portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire français

LE PRÉFET DE MAYOTTE
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR
OFFICIER DE L'ORDRE NATIONAL DU MÉRITE

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, notamment ses articles 3 et 8 ;
Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), notamment ses articles L. 313-11 6°, L.511-1, L.511-4, L.512-1, L.513-2 et R.311-13 ;
Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles L.121-1 et suivants ;
Vu l'arrêté préfectoral n°66/SG/DIIC du 12 février 2019 portant délégation de signature à Monsieur le directeur de l'immigration de l'intégration et de la citoyenneté ;
Vu la demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article L. 313-11 6° du CESEDA, en sa qualité de parent d'enfant français, présentée par Monsieur [REDACTED] né le [REDACTED] à Dimadjou Hamahamet, de nationalité comorienne, demeurant au [REDACTED] ;

Considérant que l'intéressé susnommé ne peut justifier être entré régulièrement à Mayotte ;
Considérant que le dossier de demande de titre de séjour produit par l'intéressé par courrier est incomplet ; que dans ces conditions, il ne remplit pas les critères nécessaires à la délivrance d'un récépissé ;
Considérant que l'intéressé ayant justifié d'une adresse et d'un numéro de téléphone, régulièrement invité à produire les éléments complémentaires nécessaires à l'examen de sa demande, ne s'est pas présenté ; qu'il n'entend donc pas donner suite à sa demande de titre de séjour ;
Considérant qu'il ressort de tout ce qui précède que l'intéressé ne justifie pas d'un droit au séjour au sens de l'article L. 313-11 6° du CESEDA ;
Considérant par ailleurs qu'il ne peut se prévaloir d'une vie privée et familiale en France, ancienne, stable et intense ni même d'une intégration avérée à laquelle un refus de séjour porterait une atteinte disproportionnée ;
Considérant que l'intéressé ne démontre pas qu'il est exposé à des peines ou traitements contraires à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de retour dans son pays d'origine ;

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture,

ARRÊTE :

Article 1 : La demande de titre de séjour de Monsieur [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : Tout document valide délivré par le service des migrations et de l'intégration est annulé.

Article 3 : En application de l'article L511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Monsieur [REDACTED] est invité à prendre toutes les dispositions utiles pour quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêté.

Article 4 : À l'expiration de ce délai, Monsieur [REDACTED] pourra être reconduit d'office à la frontière à destination de l'Union des Comores dont il est ressortissant ou de tout pays dans lequel il établit être légalement admissible.

Article 5 : Le secrétaire général de la préfecture, le commandant de la compagnie de gendarmerie de Mayotte, le directeur départemental de la sécurité publique et le directeur départemental de la police aux frontières de Mayotte sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera notifié à l'intéressé.

Le préfet de Mayotte
Pour le préfet et par délégation
le directeur de l'immigration,
de l'intégration et de la citoyenneté

Francis IZQUIERDO

ANNEXE V



PREFET DE MAYOTTE

ARRÊTÉ N° 2019 – 11320 du 9 mai 2019
portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire français

LE PRÉFET DE MAYOTTE
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR
OFFICIER DE L'ORDRE NATIONAL DU MÉRITE

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, notamment ses articles 3 et 8 ;
Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), notamment ses articles L. 313-11 7°, L.511-1, L.511-4, L.512-1, L.513-2 et R.311-13 ;
Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles L.121-1 et suivants ;
Vu l'arrêté préfectoral n°66/SG/DIIC du 12 février 2019 portant délégation de signature à Monsieur le directeur de l'immigration de l'intégration et de la citoyenneté ;
Vu la demande d'admission au séjour sur le fondement de l'article L. 313-11 7° du CESEDA, au titre de ses liens personnels et familiaux, présentée par Madame [REDACTED] née le [REDACTED] à Ouani (Comores), de nationalité comorienne, demeurant [REDACTED]

Considérant que l'intéressée susnommée ne peut justifier être entrée régulièrement à Mayotte ;
Considérant que le dossier de demande de titre de séjour produit par l'intéressée par courrier est incomplet ; que dans ces conditions, elle ne remplit pas les critères nécessaires à la délivrance d'un récépissé ;
Considérant que l'intéressée ayant justifié d'une adresse et d'un numéro de téléphone, régulièrement invitée à produire les éléments complémentaires nécessaires à l'examen de sa demande, ne s'est pas présentée ; qu'elle n'entend donc pas donner suite à sa demande de titre de séjour ;
Considérant qu'il ressort de tout ce qui précède que l'intéressée ne justifie pas d'un droit au séjour au sens de l'article L. 313-11 7° du CESEDA ;
Considérant par ailleurs qu'elle ne peut se prévaloir d'une vie privée et familiale en France, ancienne, stable et intense ni même d'une intégration avérée à laquelle un refus de séjour porterait une atteinte disproportionnée ;
Considérant que l'intéressée ne démontre pas qu'elle est exposée à des peines ou traitements contraires à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de retour dans son pays d'origine ;

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture,

ARRÊTE :

Article 1 : La demande de titre de séjour de Madame [REDACTED] est rejetée.

Article 2 : Tout document valide délivré par le service des migrations et de l'intégration est annulé.

Article 3 : En application de l'article L511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Madame [REDACTED] est invitée à prendre toutes les dispositions utiles pour quitter le territoire français dans le délai d'un mois à compter de la notification du présent arrêté.

Article 4 : À l'expiration de ce délai, Madame [REDACTED] pourra être reconduite d'office à la frontière à destination de l'Union des Comores dont elle est ressortissante ou de tout pays dans lequel elle établit être légalement admissible.

Article 5 : Le secrétaire général de la préfecture, le commandant de la compagnie de gendarmerie de Mayotte, le directeur départemental de la sécurité publique et le directeur départemental de la police aux frontières de Mayotte sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera notifié à l'intéressée.

Le préfet de Mayotte
Pour le préfet et par délégation
le directeur de l'immigration,
de l'intégration et de la citoyenneté

Francis IZQUIERDO

ANNEXE VI

Lettre au Procureur rédigée par une salariée de Solidarité Mayotte suite à une situation vue au CRA de Pamandzi.

Lettre à l'attention de Monsieur le Procureur de la République française

Par la présente, je souhaite attirer votre attention au sujet de l'éloignement illégal de ma concubine, et de mes deux enfants français vers l'Union des Comores le lundi 24 juin 2019 après leur placement au centre de rétention administrative de Pamandzi.

Le 22 juin 2019, aux alentours de 11h du matin, Madame ma concubine et mère de mon enfant fait l'objet d'un contrôle d'identité dans la commune de Vahibé (Mayotte) par les services de la police aux frontières (PAF) à l'intérieur même de notre domicile où elle était en train de laver du linge. Elle se trouvait en présence de son fils aîné issu d'une union antérieure et âgé de trois ans, ainsi qu'en présence de notre fils, lui âgé d'un an. Ces deux enfants mineurs sont tous les deux français par application du droit du sang.

Ma concubine déclare aussitôt aux policiers être en possession de sa carte d'identité comorienne et être la mère de deux enfants qui disposent tous deux de la nationalité française. N'étant pas en possession d'un titre de séjour, elle est aussitôt amenée et transférée avec ses deux enfants vers le centre de rétention administrative de Pamandzi, sans qu'il ne lui soit fait droit de me téléphoner ou de téléphoner aux membres de sa famille afin de les prévenir de son interpellation. Il ne lui sera pas non plus fait droit d'emporter avec elle des affaires de rechange pour les enfants ni de documents permettant de justifier sa situation administrative.

Quelques heures plus tard, Madame se trouve placée en « zone de transit » dans les locaux de la DDPAF afin qu'il soit procédé à des vérifications d'identité par l'administration. Madame réaffirme une nouvelle fois la nationalité française de ses enfants et ses démarches auprès de la Préfecture de Mayotte afin d'obtenir un titre de séjour en qualité de mère de deux enfants français conformément aux dispositions de l'article 313-11 du CESEDA. Malgré ses déclarations, en l'absence des extraits de naissance et des pièces d'identité des enfants, elle est intégrée au centre de rétention avec ses deux enfants après qu'un arrêté de placement en rétention ainsi qu'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) assortie d'une interdiction d'y revenir soit émis par la Préfecture de Mayotte.

Prévenu par un voisin de l'arrestation de ma famille, je me rends aussitôt dans l'après-midi du 22 juin au centre de rétention administrative à Pamandzi. A mon arrivée, ma concubine et ses enfants ont déjà été intégrés au sein du centre de rétention. Je sollicite à plusieurs reprises des agents de la DDPAF et des policiers du CRA afin d'obtenir des informations sur le sort de ma famille, en vain. Il ne m'est pas non plus laissé la possibilité d'effectuer une visite, malgré mes demandes répétées et comme le prévoit pourtant la notification des droits en rétention des personnes retenues au CRA.



Dans la matinée du dimanche 23 juin 2019, je me rends une nouvelle fois devant le centre de rétention en possession de l'ensemble des documents justificatifs de ma famille, à savoir ma carte d'identité française, le passeport comorien de ma concubine, les deux extraits de naissance français des enfants ainsi que la pièce d'identité française du fils aîné de ma concubine. Je remets ces documents à l'assistant social de permanence de l'association Mlézi- Maoré (habilitée à intervenir au CRA dans le cadre d'une mission d'assistance sociale et psychologique) qui saisit par e-mail à 10H23 la Préfecture de Mayotte concernant la situation de ma concubine et de ses deux enfants. Une demande de mise en attente de la situation de ma famille assortie de tous les documents justificatifs prouvant la nationalité française des enfants sont alors communiqués. Quelques minutes plus tard, à 10H28, une décision de mise en attente de la situation de ma concubine et de ses deux enfants est prise par l'agent de permanence de la Préfecture, qui suspend l'éloignement de la famille vers Anjouan, initialement prévu par voie maritime ce dimanche à 12H00.

Malgré la connaissance de la nationalité française des enfants, aucun retrait de l'OQTF de ma concubine n'est prononcé ce même jour, maintenant ainsi pour la deuxième nuit consécutive la rétention de Madame et de mes deux enfants français âgés de 1 et 3 ans.

Lundi 24 juin 2019, après une erreur de la Préfecture qui déclare avoir confondu deux OQTF, ma famille est contrainte de monter dans le bus qui l'amène au port de Dzaoudzi, puis de monter dans le bateau avec ses deux enfants. La mesure d'éloignement dont ma concubine fait l'objet est exécutée à 12H00, alors même qu'un arrêté portant retrait de son OQTF et assortie d'une convocation à la Préfecture prévue le 8 juillet 2019 aux fins d'instruction de son dossier de demande de titre de séjour est émise par la Préfecture à 11H52, soit quelques minutes avant le départ du bateau...

Ma concubine ainsi que mes deux enfants français arriveront donc au port d'Anjouan le lundi 24 juin 2019 aux alentours de 16 heures, sans vêtements de rechange, sans couches pour les enfants, sans nourriture et sans argent, alors qu'elle ne dispose d'aucune attache familiale ou personnelle sur l'île. A son arrivée, elle tentera de se présenter aux services de l'immigration du port d'Anjouan pour expliquer sa situation et demander à ce qu'on organise son retour sur le territoire de Mayotte, mais sa demande sera refusée.

L'après-midi du lundi 24 juin 2019, je décide d'aller porter plainte au Commissariat de police de Mamoudzou. Les agents de police du Commissariat refusent de prendre ma plainte aux motifs que cette plainte ne rentre pas dans le cadre de leur travail. Ils m'ont expliqué que leur travail était « d'attraper des gens, mais pas de recevoir des plaintes ».

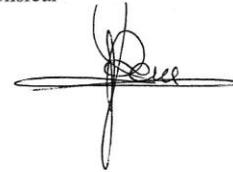
Par cette lettre, je souhaite porter plainte contre les agents interpellateurs et contre la Préfecture de Mayotte pour avoir placé en centre de rétention mes enfants français, de les y avoir maintenu même après avoir pris connaissance de leur situation administrative, et de les avoir expulsé vers l'Union des Comores. Le centre de rétention administrative est un lieu de privation de liberté, destiné aux étrangers en situation irrégulière, et particulièrement inadapté pour des enfants en très bas-âge. La loi française interdit en outre le placement en rétention et l'éloignement de personnes disposant de la nationalité française.

J'attire donc votre attention sur la gravité de ces événements, et espère que vous prendrez toutes les mesures utiles pour que cesse cette situation de violation grave des droits de mes enfants et de ma concubine.



Je vous prie d'agréer, Monsieur le Procureur, à l'expression de mes sincères salutations.

Le 26 juin 2019 à Mamoudzou,
Monsieur

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script. The signature is positioned below the text 'Monsieur' and is centered horizontally.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages généraux

DIDEROT, Denis ; D'ALEMBERT, Jean Le Rond (dir.), *L'Encyclopédie*, 1^{ère} éd., Volume 10, 1751, 927 p.

GUICHARD S., DEBARD T. (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 26^{ème} Ed. 2018-2019, 1150 p.

Ouvrages spécialisés

MABA DALI Delamour, *Assimilation et départementalisation des Outremer : La république en échec ?* Coll. Océan Indien, L'Harmattan, 2016, 691 p.

MATHIEU, Jean-Luc, *La départementalisation de Mayotte – Analyse d'une politique publique*, L'Harmattan, 2015, 176 p.

CAMINADE, Pierre, *Comores-Mayotte : Une histoire néocoloniale*, Dossier Noir, Broché, 224 p.

Revue

Mayotte à la dérive, *Plein Droit*, N°120, mars 2019.

Articles de doctrine

BARBEY, Amélie « Les migrations comoriennes dans l'ouest de l'Océan indien », *Hommes & migrations*, 1279 | 2009, pp. 154-164.

BLANCHARD, Emmanuel, « Fracture (post)coloniales à Mayotte », *Vacarme*, 2007/1, n°38, pp. 62-65.

BLANCHARD, Emmanuel, RODIER Claire, « « Crise migratoire » : ce que cachent les mots », *Plein droit*, 2016/4 (n° 111), p. 3-6, URL : <https://www.cairn.info/revue-plein-droit-2016-4-page-3.htm>.

BLANCHARD, Emmanuel, « « Français à tout prix » : Mayotte au prisme de « l'ingénierie démographique » », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, p. 3-7.

BLANCHY, S. RICCIO, D., ROINSARD, N. SAKOYAN, J., « Mayotte : de quoi la violence est-elle le nom ? », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, pp. 12-15.

CARAYOL, R., « Chasse à l'homme à Mayotte », *Plein droit*, vol. 82, n°3, 2009, pp. 19-23.

CARAYOL, R., DUFLO, M., GIACHINO L., MOHAMED I., NABHANE, M., « A Mayotte, le déni n'est pas la solution », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, pp. 8-11.

DAMIR, Ben Ali, « Evolution du statut politique et administratif de l'archipel des Comores de 1814 à 1872 », *Revue indépendante en ligne*, octobre 2017, 23 p. URL : <http://www.damirbenali.com/2017/10/24/evolution-du-statut-politique-et-administratif-de-l-archipel-des-comores-de-1814-a-1872/>.

- DUFLO, M., GHAEM, M, « Mayotte, une zone de non droit », *Plein Droit*, n°100, mars 2014.
- DUFLO, Marie, « L'irresponsabilité de l'Etat », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, pp. 24-27.
- GROS Daniel, « Privés d'école », *Plein Droit* N°120, mars 2019, pp. 28-31.
- HACHIMI ALAOUI, Myriam, LEMERCIER, Élise, PALOMARES, Élise, « Reconfigurations ethniques à Mayotte », *Hommes & migrations*, 1304 | 2013, pp. 59-65.
- HACHIMI ALAOUI, Myriam, LEMERCIER, Élise, PALOMARES, Élise, « Les « décasages », une vindicte populaire tolérée », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, pp. 22-25.
- LECLERC, Henri, « De la sûreté personnelle au droit à la sécurité », *Journal du droit des jeunes*, 2006/5, n°255, p. 7-10.
- MAMAYE, Idriss « « Mayotte département », la fin d'un combat ? Le Mouvement populaire mahorais : entre opposition et francophilie (1958-1976) », *Afrique contemporaine*, vol. 247, no. 3, 2013, pp. 119-135
- MAMAYE, Idriss, « Le mouvement des chatouilleuses : genre et violence dans l'action politique à Mayotte (1966-1976) », *Le Mouvement Social*, vol. 255, no. 2, 2016, pp. 57-70.
- POMMEROLLE, Marie-Emmanuelle, : « L'administration des étrangers en Guyane française : les jeux autour de la légalité en situation postcoloniale », *Droit et société*, 2013/3, n°85, p. 693-713.
- ROINSARD, Nicolas, « Une jeunesse en insécurité », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, pp. 32-35.

Articles de presse

- CHEMIN, Anne, « *L'immigration réagit-elle aux « appels d'air »* » ; Questions au démographes Cris Beauchemin, *Le Monde*, 11 janvier 2018, en ligne : https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/01/11/l-immigration-reagit-elle-aux-appels-d-air_5240530_3232.html.
- DECLOITRE, Laurent, « Les feux de la haine à Mayotte », *Libération*, 13 novembre 2003.
- « Des titres de séjours « délivrés avec une grande parcimonie », *Le journal de Mayotte*, 31 octobre 2017, [en ligne] URL : <https://mayotte.orange.fr/actu/ocean-indien/des-titres-de-sejour-delivres-avec-une-grande-parcimonie.html>.
- DIFFALAH, Sarah, « Mayotte : pourquoi donner un statut international à la maternité n'est pas réaliste », *L'OBS*, 15 mars 2018, [en ligne], URL : <https://www.nouvelobs.com/societe/20180315.OBS3700/mayotte-pourquoi-donner-un-statut-international-a-la-maternite-n-est-pas-realiste.html>.
- « La CPME dénonce des contrôles abusifs de la PAF », *Mayotte la première*, 20 mai 2019, [en ligne] URL : <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte/cpme-denonce-controles-abusifs-paf-712541.html>.

MICHALON, Thierry, « L'archipel des sultans batailleurs », *Le Monde Diplomatique*, juin 2009, pp. 16-17.

« Mayotte – La préfecture hausse le ton. Mamoudzou : Le grand bidonville de Tanafou rasé par les forces de l'ordre, des centaines de personnes déçus », IPR, 3 juin 2016.

ROUSSEL, Hélène, « Annick Girardin : « Mayotte est une terre d'accueil qui a trop accueilli » », *France inter*, 13 mars 2018, [En ligne], URL : <https://www.franceinter.fr/emissions/l-invite-de-6h20/l-invite-de-6h20-13-mars-2018>

Textes et instruments de droit international

Traités internationaux

Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, communément, 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

Convention internationale des droits de l'enfant, 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

Organisation des Nations Unies

Assemblée générale des Nations Unies, *Question de l'île comorienne de Mayotte*, Résolution A/RES/31/4, 21 octobre 1976.

Assemblée générale des Nations Unies, *Question de l'île comorienne de Mayotte*, Résolution A/32/7, 1^{er} novembre 1977.

Assemblée générale des Nations Unies, *Question de l'île comorienne de Mayotte*, Résolution A/48/L, 19 janvier 1994.

Déclarations, traités et accords bilatéraux

Traité du 25 avril 1841 *portant cession de Mayotte à la France*.

Déclaration conjointe du ministre français de l'Europe et des Affaires étrangères et le ministre comorien des Affaires étrangères et de la Coopération internationale, 6 novembre 2018, [en ligne], URL : <https://gouvernement.km/actualites/declaration-conjointe-km-fr-1186.html>.

Jurisprudence

- Cour européenne des droits de l'homme

CEDH, Öneriyıldız c. Turquie, req. n° 48939/99, arrêt, 30 novembre 2004.

CEDH, Yordanova et autres c. Bulgarie, req. n° 25446/06, arrêt, 24 avril 2012.

CEDH, *Nabil et a. c. Hongrie*, req. n°62116/12, arrêt, 22 sept. 2015.

- Conseil Constitutionnel

Conseil Constitutionnel, Décision n°2018-770 DC, 6 septembre 2018.

- Conseil d'Etat

Conseil d'Etat, req. N°345661,4 avril 2011.

Conseil d'Etat, req. N°347322, 1^{er} juillet 2011, publié au recueil Lebon.

Conseil d'Etat, *juge des référés*, req. N°385173, 25 octobre 2014, publié au recueil Lebon.

- Tribunaux administratifs

TA Mayotte, juge des référés, req. 1400047, 31 janvier 2014.

- Cours administratives d'appel

CAA de Bordeaux, req. N°12BX00638, 18 octobre 2012.

CAA de Lyon, req. N°13LY01211, 28 novembre 2013.

CAA de Bordeaux, req. N°13BX02905, 6 mai 2014.

- Défenseur des droits

Défenseur des droits, *Décision relative aux expulsions illégales de familles d'origine comorienne à Mayotte*, req. n°MDE-MLD-MSP2016-292, 6 décembre 2016.

Textes et instruments de droit national

Codes

Code civil annoté, Dalloz, ed. 119, Edition 2020.

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile - Version mise à jour, Broché, Ed. France juridique, 30 juillet 2019.

Lois et ordonnances

Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 *relative à l'organisation de Mayotte*, abrogée le 13 juillet 2001.

Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994.

Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

Ordonnance n°2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Travaux parlementaires

Service des études juridiques du Sénat, « Etude de législation comparée, le droit de vite des étrangers aux élections locales », Note de Synthèse, n°154, décembre 2005.

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, « La situation de l'immigration à Mayotte », Rapport d'information, Assemblée Nationale, 8 mars 2006.

TORRE, Henri, « Mayotte : un éclairage budgétaire sur le défi de l'immigration clandestine », Rapport d'information au nom de la Commission des finances du Sénat, n°461, 10 juillet 2008, 79p, [en ligne], URL : <https://www.senat.fr/rap/r07-461/r07-4611.pdf>.

MOHAMED SOILHI Thani, Proposition de loi tendant à adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de Mayotte les règles d'acquisition de la nationalité française par une personnes née en France de parents étrangers, n°465, enregistrée au Sénat le 25 avril 2018.

Commission des lois du Sénat, *Projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif* -Rapport n°552 (2017-2018) présenté par M. François-Noël Buffet, 6 juin 2018.

Arrêtés préfectoraux

Préfet de Mayotte, Arrêté N°2019-11320 du 9 mai 2019 portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire français, Annexe V, p

Préfet de Mayotte, Arrêté N°2019-14196 du 11 juin 2019 portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire français, Annexe IV, p

Préfet de Mayotte, Arrêté N°2019-14248 du 12 juin 2019 portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire français, Annexe II, p

Préfet de Mayotte, Arrêté N°2019-14693 du 12 juin 2019 portant refus de séjour et obligation de quitter le territoire français, Annexe III, p

Préfet de Mayotte, Arrêté N°2019-15541 du 20 juin 2019 portant refus de séjour assorti et obligation de quitter le territoire français, Annexe I, p.

Documents officiels

Document stratégique, « Mayotte 2025, Une ambition pour la République », 2014, [en ligne], URL :

<http://www.mayotte.gouv.fr/content/download/5164/43644/file/Mayotte%202025%20Une%20ambition%20pour%20la%20République%20-%20document%20stratégique.pdf>

Plan d'action pour l'avenir de Mayotte, 2018, Mesures « Sécurité, Justice et Immigration » [en ligne], URL : https://transparenceoutremer-mayotte.gouv.fr/mesure_category/mesures-pour-securite-justice-et-immigration/

Agence française de développement, Plan d'action pour les Comores (2018-2022) URL : <https://www.afd.fr/fr/stimuler-la-cooperation-regionale-entre-les-comores-et-mayotte>

Document cadre, « Vers un partenariat renouvelé entre la République française et l'Union des Comores », 22 juillet 2019. [en ligne], URL, http://www.infomie.net/IMG/pdf/document-cadre-partenariat-renouvel_-comores-alternat-fr-signé.pdf.

Préfecture de Mayotte, « Lutte contre la délinquance et l'immigration clandestine, Bilan de l'année 2018 », Dossier de Presse, 25 janvier 2019.

Rapports et Avis

Contrôleur général des lieux de privations de liberté, « Recommandations relatives au centre de rétention administrative de Pamandzi et à la maison d'arrêt de Mayotte », 30 juin 2010.

La Cimade et associations collaboratrices, « Centres et locaux de rétention administrative », Rapport 2017.

Commission nationale consultative des droits de l'homme, « Droit des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer : Le cas de la Guyane et de Mayotte », Avis, 26 novembre 2017.

La Cimade et associations collaboratrices, « Centres et locaux de rétention administrative », Rapport 2018.

Défenseur des droits, « Rapport sur les opérations dites de décasages à Mayotte », 9 mai 2018.

Défenseur des droits, *Préfecture de Mayotte : la fermeture du service étrangers conduit à des atteintes graves aux droits des personnes*, Communiqué de presse, 24 septembre 2018

Défenseur des droits, « Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer », 13 mai 2019, [En ligne], URL : <https://www.defenseurdesdroits.fr/fr/rapports/2019/05/personnes-malades-etrangeres-des-droits-fragilises-des-protections-a-renforcer>.

INSEE, « Enquête Budget de famille à Mayotte », 8 décembre 2014.

INSEE, « Population française, étrangère et immigrée en France depuis 2006 », *INSEE Focus*, n°38, 13 octobre 2015.

INSEE, « Migration, natalité et solidarités familiales : La société de Mayotte en pleine mutation », *INSEE Analyses*, n°12, mars 2017.

INSEE, « Mayotte : Synthèse démographique, sociale et économique », septembre 2017.

INSEE, « 256 500 habitants à Mayotte en 2017 », INSEE Focus, n°105, 14 décembre 2017.

Documents de la société civile

CODIM, « Le CODIM en vrai », lettre ouverte publiée en ligne, 15 juillet 2017. URL : <http://1.21-bal.com/pravo/14137/index.html>

Communiqué de la Cimade du 28 juillet 2018, URL : <https://www.lacimade.org/suite-a-lintrusion-du-codim-dans-les-locaux-de-la-cimade-mayotte-et-aux-menaces-proferees-a-lencontre-des-personnes-presentes/>

GISTI, « Droit des étrangers en France : ce que change la loi du 10 septembre 2018 », *Les cahiers juridiques*, 12/2018, 152 p.

Mlézi Maore, Rapport d'activité 2018.

Lettre ouverte du Collectif des citoyens de Mayotte au Ministre de l'Intérieur, 14 avril 2019, URL : <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte/visite-ministerielle-lettre-ouverte-du-collectif-citoyens-mayotte-700524.html>

Lettre au Procureur de Mayotte, 26 juin 2019 [Annexe n° VI], p. 68.

Région Outre-mer de la Cimade : « Mayotte : la machine à expulser hors de contrôle », 17 juillet 2019, en ligne : <https://www.lacimade.org/mayotte-la-machine-a-expulser-hors-de-contrôle/>.

Site internet

Site de la Préfecture de Mayotte, section « étranger en France » : www.mayotte.gouv.fr/Demarches-administratives/Etrangers-en-France

Site du Conseil départemental de Mayotte : <https://www.cg976.fr>

Table des matières

INTRODUCTION	1
Titre I : Le droit des étrangers à Mayotte : pratiques et régime d'exception	8
Chapitre 1 : Mise en œuvre d'un infra-droit d'exception par l'administration locale.....	9
Section 1 : L'administration des étrangers en amont de la rétention	9
§1 : Un accès au séjour biaisé.....	9
§2 : Mise à mal du droit à la sûreté des étrangers résidant à Mayotte.....	13
Section 2 : Rétention et éloignement depuis Mayotte : des pratiques et des chiffres inédits en France	16
§1 : Rétention des étrangers au CRA de Pamandzi.....	16
§2 : L'éloignement des étrangers depuis Mayotte.....	19
Chapitre 2 : Pérennisation d'un régime ultra-dérogatoire au droit des étrangers.....	23
Section 1 : Une restriction des droits entérinée par la loi du 10 septembre 20187	23
§1 : Des mesures dérogatoires pour éviter « l'appel d'air »	23
§2 : Légalisation de pratiques abusives	27
Section 2 : Des dérogations difficilement compatibles avec le statut de département	30
§1 : Les dérogations en droit des étrangers à l'épreuve de principes constitutionnels	30
§2 : Un droit à la nationalité dérogatoire	32
Titre II : Les spécificités d'une meilleure adaptation du droit des étrangers à Mayotte	37
Chapitre 1 : Le contexte social tendu : une contrainte particulière à appréhender	38
Section 1 : Histoire et contexte des mouvements citoyens mahorais	38
§1 : Les revendications départementalistes des les années soixante	39
§2 : Le collectif des citoyens de Mayotte : des mouvements violents et xénophobes.....	41
Section 2 : L'exemple symptomatique des « décasages »	43
§1 : Retour chronologique sur les évènements de « décasages »	43
§2 : Symptôme d'un département en déshérence.....	46
Chapitre 2 : Un droit inefficace dû à son inadéquation aux singularités mahoraises.....	50
Section 1 : Une logique inefficace et nuisible à l'ordre public	50
§1 : L'importance des flux migratoires : une spécificité à nuancer.....	50
§2 : L'impact sur Mayotte de l'insécurité sociale et juridique des « étrangers »	53
Section 2 : Des dérogations aux fondements trop généralisables	55
§1 : Un « laboratoire du droit » en matière d'immigration ?	55
§2 : Les autres caractéristiques et contraintes particulières envisageables	57
ANNEXES	63
BIBLIOGRAPHIE	71

