
Singularités mahoraises du droit des personnes étrangères

Un droit dérogatoire dans un département d'exception

**groupe
d'information
et de soutien
des immigré·e·s**

Inscrivez-vous à « Gisti-info »

Pour être tenu·e informé·e de l'actualité du droit des étrangers, inscrivez-vous à la liste de diffusion électronique du Gisti.

Vous recevrez ainsi la lettre d'information sur l'activité du site, les communiqués et les pétitions de l'association, les informations sur les campagnes lancées et/ou soutenues par le Gisti, les annonces des nouvelles publications et des sessions de formation. Bien évidemment, le Gisti s'engage à ne pas diffuser votre adresse électronique.

Rendez-vous à la page www.gisti.org/gisti-info

Photocopier ce document, c'est mettre en péril le Gisti

Si vous photocopiez ce document et si vous le diffusez sous forme de copies, sachez que vous contribuez à tarir une des sources d'autofinancement du Gisti et que vous le fragilisez.

Si vous voulez aider le Gisti, abonnez-vous à ses publications et incitez vos proches à s'y abonner.

Si vous voulez soutenir le Gisti, vous pouvez aussi lui faire un don.

Pour plus d'informations > www.gisti.org/aider

Singularités mahoraises du droit des personnes étrangères

Sommaire

Avant-propos	5
Une enclave de l'Europe dans l'océan Indien	5
Un droit taillé à la mesure d'une pression migratoire fantasmée	5
Chapitre 1. Le droit : entre contraintes législatives et mesures dérogatoires	7
I. Les textes français	7
A. L'identité législative et ses adaptations – B. L'extension du Ceseda à Mayotte	
II. Les textes européens ou internationaux	8
A. L'application de la législation européenne – B. Les conventions internationales – C. La protection internationale au titre de l'asile	
III. Des exceptions justifiées par des contraintes particulières	9
A. Des contraintes fréquemment invoquées en outre-mer – B. Le principe d'égalité mis à mal dans les DOM	
Chapitre 2. Le séjour	12
I. Les cartes de séjour temporaire	12
A. La CST « vie privée et familiale » – B. Les autres CST importantes – C. Les six CST prévues par des directives européennes	
II. Les cartes de résident	14
A. La résidence « longue durée-UE » – B. Un séjour régulier et des liens familiaux en France – C. Les rares accès de plein droit à une carte de résident	
III. Plusieurs dispositifs absents à Mayotte	16
A. Pas d'admission exceptionnelle au séjour – B. Pas de commission du titre de séjour – C. Les dispositifs d'accueil et d'intégration inadaptés à Mayotte	
IV. La validité géographique des CST restreinte à Mayotte	17
A. Validité des titres de séjour délivrés hors de Mayotte – B. Validité de la plupart des CST délivrées à Mayotte restreinte à Mayotte – C. Que valent en métropole des droits au séjour acquis à Mayotte ?	
Chapitre 3. L'entrée et la circulation	19
I. L'entrée en France pour un court séjour	19
A. Esquisse du droit applicable en métropole – B. La diversité des frontières de la France – C. Les dispenses de visa de court séjour issues de la nationalité	
II. L'entrée en France pour y résider	21
A. Le regroupement familial – B. Le visa de long séjour	
III. La circulation en France des titulaires d'un titre de séjour	22
A. Circulation des personnes autorisées au séjour dans le territoire du Ceseda – B. Circulation restreinte pour les personnes qui ne sont autorisées au séjour qu'à Mayotte – C. Circulation des jeunes mineurs de nationalité étrangère	
IV. Le refus d'entrée et le maintien en zone d'attente	23
A. Le refus d'entrée à Mayotte : un rapatriement sans délai – B. Le maintien en zone d'attente	
Chapitre 4. L'autorisation de travailler	25
I. L'application à Mayotte du droit commun	25
A. L'obligation de disposer d'une autorisation d'exercer un travail salarié – B. Les documents porteurs d'une autorisation de travail régis par le Ceseda	
II. L'accès à une CST mention « salarié » ou « travailleur temporaire » à Mayotte	26
III. Le cloisonnement géographique de l'autorisation de travailler	26
A. Un droit limité à la métropole ou à chacun des DOM – B. La circulation des personnes en situation régulière en vue de travailler	

Chapitre 5. Contrôles, éloignement, enfermement	28
I. Les contrôles	28
A. Contrôles de l'identité et de la situation administrative – B. Contrôles de véhicules contribuant à l'entrée ou au séjour irrégulier	
II. L'obligation de quitter le territoire français	30
A. Généralités – B. Quelques particularités mahoraises	
III. Le contentieux de l'éloignement après une OQTF sans délai	31
A. Les textes – B. Les conséquences de ce dispositif dérogatoire – C. Le droit à un recours effectif en débat	
IV. L'éloignement des enfants	34
V. La rétention administrative	36
A. Les conditions matérielles des lieux de la rétention – B. Droits des retenu-e-s et intervention de personnes morales	
Chapitre 6. L'état civil et la nationalité française	38
I. L'état civil	38
A. Esquisse d'une histoire récente – B. L'état civil, obstacle à l'accès aux droits à Mayotte	
II. La nationalité française	40
A. L'acquisition ou l'attribution par simple droit du sol – B. L'attribution à la naissance par double droit du sol – C. La possession d'état de Français – D. Enfant adopté, confié à l'ASE ou recueilli – E. La maîtrise de la langue française et le défaut d'assimilation – F. Les effets de l'indépendance des Comores sur la nationalité française	
Chapitre 7. La protection sociale	45
I. Le droit à la santé et protection maladie	45
A. Conditions de l'affiliation à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès – B. Pas de couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) pour les assurés sociaux – C. Aucune autre forme de protection maladie pour les personnes privées d'assurance maladie	
II. Autres prestations de sécurité sociale	48
A. Les prestations familiales et les allocations de logement – B. Les retraites – C. Les allocations minimales pour les personnes âgées ou handicapées – D. L'assurance accidents du travail et maladies professionnelles	
III. Les prestations de chômage	49
IV. L'aide sociale	50
A. Le revenu de solidarité active – B. L'aide sociale à l'enfance : des droits déniés depuis trop longtemps	
V. L'accueil des demandeurs d'asile	51
A. Ni allocation temporaire d'attente, ni centres d'accueil pour les demandeurs d'asile à Mayotte – B. Des obstacles importants pour accéder à l'assurance maladie	
Annexes	53
Annexe 1. Références	54
Annexe 2. Mayotte en chiffres	57
Annexe 3. Sigles et abréviations	60

Où trouver les sources juridiques de ce cahier

Les textes juridiques mentionnés figurent dans l'annexe 1, p. 54-56 ; leur désignation au cours de l'analyse est simplifiée.

Le site du Gisti permet d'accéder facilement :

- au Ceseda étendu à Mayotte : www.gisti.org/ceseda-mayotte (version « Gisti » mettant en évidence les mesures dérogatoires et les correspondances éventuelles avec la législation antérieure) ;
- aux textes juridiques : www.gisti.org/textes-mayotte ;
- à la jurisprudence : www.gisti.org/jurisprudence-mayotte.

Un texte « genré »

Ce cahier juridique est « genré », c'est-à-dire que le masculin n'y est pas, comme il est d'usage, le mode d'expression du mixte.

Toutefois, afin d'alléger certaines formulations, il nous a paru préférable de faire deux exceptions à ce principe en considérant comme génériques certaines catégories telles que « travailleur », « commerçant », etc.

Avant-propos

Pourquoi se pencher sur le droit des personnes étrangères dans un seul département puisque, depuis le 26 mai 2014, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) s'y applique comme il s'applique dans tous les autres départements français d'Europe et d'outre-mer ?

À quoi bon porter son attention sur des migrations locales et lointaines qui peuvent sembler négligeables si on les replace dans l'ensemble des flux humains vers la France et plus encore dans la géopolitique mondialisée des mouvements de population ?

Une enclave de l'Europe dans l'océan Indien

Mayotte est un département français depuis le 1^{er} avril 2011 et une région de l'Union européenne (UE) dite « ultrapériphérique » depuis le 1^{er} janvier 2014. C'est l'aboutissement d'un isolement qui a débuté il y a vingt ans, le 18 janvier 1995, lorsqu'un visa a été imposé aux habitant·e·s des îles voisines pour s'y rendre. La frontière de cette petite enclave de 374 km² a été fortifiée au fur et à mesure des années : outre une barrière naturelle de corail, quatre radars, six embarcations des forces de l'ordre et un hélicoptère veillent aujourd'hui à éviter l'arrivée des petites barques à moteur dénommées *kwassas*, venues des îles voisines.

Or, selon les Nations unies, l'Union des Comores est, depuis 1974 et jusqu'à ce jour, un État indépendant comprenant quatre îles (Grande Comore, Mohéli, Anjouan et Mayotte). Sans revenir ici sur l'histoire postcoloniale de l'indépendance de l'ancien territoire d'outre-mer des Comores suivie – en droit français – du détachement de Mayotte, il faut en tenir compte pour comprendre le sens du mot « étranger » lorsqu'il est appliqué à des Comorien·ne·s, c'est-à-dire pour 95 % des personnes considérées comme étrangères par l'administration.

Depuis des siècles, les îles de l'archipel des Comores étaient étroitement reliées par la circulation des *kwassas* ainsi que par d'étroits liens historiques et culturels, incarnés notamment par

des familles implantées dans tout l'archipel. La frontière de Mayotte est matérialisée par le « visa Balladur »⁽¹⁾ qui, depuis le 18 janvier 1995, fragmente cet espace : d'un côté des Français·e·s, de l'autre des Comoriennes et des Comoriens « étrangers » et potentiellement « clandestins » à Mayotte. Mais ces nouvelles frontières juridiques et policières ne pouvaient pas instantanément reconfigurer des rapports sociaux ancestraux : les circulations diverses ont donc perduré mais dans un nouveau contexte marqué par les risques encourus pour les passagers et les passagères des *kwassas*.

Un droit taillé à la mesure d'une pression migratoire fantasmée

Depuis deux décennies, l'image d'un Eldorado mahorais menacé par des voisins comoriens est rituellement mobilisée par une partie du personnel politique français, local comme métropolitain. L'idée selon laquelle « *l'immigration clandestine massive est un fléau à Mayotte. Cette pression migratoire insensée affecte toute la société mahoraise ; les reconduites coûtent 50 à 70 millions* »⁽²⁾ condense de nombreux discours aussi répétitifs qu'approximatifs sur ce thème.

La comparaison par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) entre ses deux recensements, effectués en 2007 et 2012, donne pourtant un autre éclairage. Ainsi, Mayotte est une terre d'émigration puisque les personnes qui ont choisi de quitter Mayotte sont nettement plus nombreuses que celles qui s'y sont installées. La part de la population étrangère est importante (40 %) mais elle est restée stable.

Enfin, parmi les personnes étrangères recensées à Mayotte en 2012, 94 % de celles âgées de plus de cinq ans y résidaient déjà en 2007 et 39 %, essentiellement mineures, y sont nées⁽³⁾. Cela signifie que la plupart d'entre elles ont, à Mayotte, des liens

(1) Du nom du Premier ministre de cohabitation (mars 1993 à mai 1995) sous la présidence de François Mitterrand.

(2) Thani Mohamed Soilihi, Sénat, 20 février 2013.

(3) Insee première, n° 1488, février 2014.

tels qu'elles devraient pouvoir y résider de manière pérenne... ce qui est loin d'être le cas.

Le Ceseda étendu à Mayotte est en effet truffé de mesures dérogoires privant les étrangers et les étrangères de droits acquis en métropole. Certaines permettent, comme en Guadeloupe ou en Guyane, des contrôles et des éloignements expéditifs. Beaucoup d'autres, spécifiques à Mayotte, y restreignent considérablement les accès à un titre de séjour ou la circulation des bénéficiaires d'un tel titre. Sans compter que des droits dits fondamentaux sont massivement bafoués notamment à l'égard des enfants.

Bien que 101^e département français, Mayotte demeure une lointaine enclave européenne où les droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après Convention européenne des droits de l'Homme, CEDH) et par de multiples autres conventions européennes ou internationales sont quotidiennement malmenés.

Ce cahier juridique est d'abord un petit guide des singularités dont le droit des étrangères et des étrangers est parsemé lorsqu'il s'agit de l'appliquer à Mayotte. Il s'adresse d'abord à celles et ceux (juristes, avocats, travailleurs sociaux, membres d'associations, etc.) qui ont à appliquer ce droit quotidiennement à Mayotte ou qui se voient questionnés en métropole par des personnes venues de l'océan Indien.

Ce cahier peut aussi contribuer à une prise de conscience : les moyens mis en œuvre contre les migrant·e·s aux portes de Mayotte devraient être comparés à ceux mobilisés aux portes de l'Europe, ne serait-ce qu'en raison des nombreux morts qui en résultent dans l'océan Indien comme dans la Méditerranée. Ce microcosme est le révélateur dramatique, à l'instar d'autres lieux, des conséquences funestes de politiques européennes aux effets ravageurs bien au-delà des frontières « officielles » de l'UE.

Enfin, les buts de ce cahier juridique seraient pleinement atteints s'il pouvait inciter des juristes, universitaires ou non, à se pencher sur une situation juridique singulière et trop méconnue.

Remarque : *un autre cahier juridique élaboré par le Gisti en collaboration avec la Cimade et le collectif Mom, Régimes d'exception en outre-mer pour les personnes étrangères, a été publié en 2012. En 2015, les textes qui y sont commentés sont encore applicables, à quelques détails près, dans toutes les terres ultramarines, sauf à Mayotte où une rapide évolution de la législation et des institutions l'ont rendu inutilisable. Le présent cahier peut donc aussi être considéré comme une refonte enrichie des considérations relatives à Mayotte du précédent cahier juridique⁽⁴⁾.*

(4) Cahier téléchargeable sur www.gisti.org/spip.php?article2744

Chapitre 1. Le droit : entre contraintes législatives et mesures dérogatoires

Ce chapitre n'a évidemment pas la prétention de présenter un panorama exhaustif des textes applicables à Mayotte, de leurs évolutions récentes et de leur spécificité par rapport au droit commun applicable en métropole. Il s'agit essentiellement de situer les principaux textes qui concernent, exclusivement ou pas, les personnes étrangères résidant à Mayotte ou souhaitant y résider (I et II). La dernière partie donne un aperçu des principaux motifs invoqués pour justifier du maintien voire du renforcement des règles dérogatoires à Mayotte et, parfois, plus généralement dans l'outre-mer français (III).

I. Les textes français

A. L'identité législative et ses adaptations

« Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités » (Constitution du 4 octobre 1958, art. 73, al. 1).

Le 1^{er} avril 2011, Mayotte devenait un département d'outre-mer (DOM) et rejoignait ainsi la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, devenus DOM en 1946. L'évolution du régime antérieur, dit de « spécialité législative » jusqu'à cette date, vers celui de l'« identité législative » avait été amorcée par une loi organique du 21 février 2007.

Dans certains domaines, la Constitution exige que les règles soient les mêmes en métropole et dans les DOM. C'est le cas de la nationalité, des droits civiques, de l'organisation de la justice, du droit pénal et de la procédure pénale (Constitution du 4 octobre 1958, art. 73, al. 4). Le code civil, le code de la justice administrative (CJA), le code pénal et le code de procédure pénale (CPP) sont donc applicables à Mayotte avec des exceptions mineures. Les

fonctionnements du service public de la justice à Mayotte et en métropole se sont rapprochés par une ordonnance et un décret du 29 mars 2011. Puis la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique dans tous les autres départements a été étendue à Mayotte (avec des barèmes spécifiques) en vertu d'une ordonnance du 23 mars 2012.

En revanche, dans d'autres domaines, le gouvernement tenait à procéder progressivement et à ménager des dispositions dérogatoires importantes. Il a ainsi été habilité⁽⁵⁾ à opérer par ordonnance jusqu'au 21 mai 2014 pour rapprocher la législation mahoraise de celle qui s'applique dans les autres départements dans plusieurs domaines, dont les suivants : les conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ; les dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à l'adoption, à l'allocation personnalisée d'autonomie et à la prestation de compensation du handicap ; la couverture des risques vieillesse, maladie, maternité, invalidité et accidents du travail ainsi que les prestations familiales, notamment les allocations logement ; le travail, l'emploi et la formation professionnelle ; la santé publique.

B. L'extension du Ceseda à Mayotte

Le Ceseda s'applique théoriquement à Mayotte depuis le 26 mai 2014. Cette extension est issue de l'entrée en vigueur de deux textes :

– l'ordonnance du 7 mai 2014 qui abroge et remplace l'ordonnance du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ;

– le décret du 23 mai 2014 qui abroge et remplace le décret du 17 juillet 2001, pris pour l'application de l'ordonnance du 26 avril 2000, et le décret du 19 novembre 2010 relatif à l'entrée et au séjour des citoyens de l'Union européenne à Mayotte.

(5) Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer, art. 27.

Désormais, le Ceseda « régit l'entrée et le séjour des étrangers en France métropolitaine, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin » (Ceseda, art. L. 111-2). Nous désignerons cet espace comme le « territoire du Ceseda ».

Par suite, l'expression « en France » englobe désormais tout ce territoire (Ceseda, art. L. 111-3).

Cette extension du champ d'application du Ceseda à Mayotte transforme assez profondément les textes antérieurs, notamment la partie réglementaire du Ceseda, beaucoup plus complète que les deux décrets antérieurs. Ceci étant, de nombreuses dispositions dérogatoires demeurent. Certaines ne font que reprendre le droit antérieur. Mais d'autres, spécifiques à Mayotte, sont nouvelles ; elles y renforcent notablement les difficultés des personnes étrangères pour obtenir un titre de séjour ou pour faire valoir leurs droits contre des décisions administratives les concernant.

II. Les textes européens ou internationaux

A. L'application de la législation européenne

Depuis le 1^{er} janvier 2014, Mayotte est une région de l'UE – une « région ultrapériphérique » – ce qui implique l'application des directives et des règlements de l'Union. Cela ne change guère les droits des ressortissant·e·s de l'UE à Mayotte car ils étaient déjà transposés dans les textes antérieurement applicables. En revanche, l'applicabilité des directives imposait de nombreuses réformes concernant les ressortissant·e·s d'États tiers.

1. Les citoyens et citoyennes de l'Union européenne et les membres de leur famille

Le droit relatif à l'entrée, au séjour et au travail des citoyens et citoyennes de l'UE et des membres de leur famille, établi par une directive du 29 avril 2004, est transposé dans le Ceseda (art. L. 121-1 et s. R. 121-1 et s.).

Il s'applique aux ressortissant·e·s des États de l'UE et des quatre États assimilés, la Norvège, l'Islande, le Liechtenstein et la Suisse, ainsi qu'aux membres de leur famille issus d'un État « tiers » situé hors de cet espace.

→ Pour en savoir plus : *Les Droits des citoyens et des citoyennes de l'UE et de leur famille*, Gisti, coll. Les cahiers juridiques, octobre 2014.

Attention ! Sauf exception explicite, dans ce cahier, les personnes étrangères évoquées ne sont ni des ressortissant·e·s de l'UE ou d'un État assimilé, ni des membres de leur famille.

2. Transposition des directives européennes

Plusieurs directives européennes avaient été transposées dans le Ceseda sans l'être dans la législation spécifique à Mayotte. L'extension du Ceseda à ce territoire se traduit donc par la création de nouveaux titres de séjour dont la portée restera symbolique, particulièrement en raison des conditions requises (voir chapitre 2, I-C, p. 14). Elle introduit des dispositions nouvelles concernant les mesures d'éloignement et l'enfermement des personnes à Mayotte ; mais des dispositions dérogatoires en limitent la portée (voir chapitre 5, III et IV, p. 30 à 37).

B. Les conventions internationales

Toutes celles que la France a ratifiées s'appliquent sur l'ensemble du territoire national sous réserve de dispositions de non-applicabilité figurant dans le texte lui-même ou dans une réserve émise par la France au moment de la ratification.

Ainsi s'appliquent à Mayotte des conventions conclues sous l'égide des Nations unies, dont la convention de Genève relative au statut de réfugié ou la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE). Il en va de même de la CEDH.

Deux articles seront ainsi fréquemment évoqués par la suite : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* » (CIDE, art. 3, 1) ; « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* » (CEDH, art. 8, 1).

C. La protection internationale au titre de l'asile

La protection internationale au titre de l'asile peut se traduire de deux manières :

– par la reconnaissance de la qualité de réfugié s'appliquant à toute personne « *persécutée en raison de son action en faveur de la liberté* » ou « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un*

certain groupe social ou de ses opinions politiques » (Ceseda, art. L. 711-1) dont les fondements sont d'une part le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 (point 4), d'autre part la convention de Genève du 28 juillet 1951 ;

– par l'octroi du bénéfice de la protection subsidiaire accordée à quiconque « *risque d'être exposé dans son pays à la peine de mort, à la torture ou à des traitements dégradants et inhumains ainsi qu'aux civils directement menacés dans leur vie ou leur personne dans un contexte de violence généralisée* » (Ceseda, art. L. 712-1) ; ce dispositif est issu de la directive du 13 décembre 2011 dite « *de qualification* » (refonte d'une directive de 2004).

Les critères selon lesquels la France reconnaît le statut de réfugié ou octroie la protection subsidiaire doivent donc être les mêmes en métropole et en outre-mer, et la protection ainsi assurée vaut sur tout le territoire national.

Les procédures de l'instruction d'une demande d'asile sont également nationales, notamment :

– les conditions de l'admission au séjour, laquelle permet la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour (APS), puis d'un récépissé pendant l'instruction de la demande en procédure normale. À défaut, l'instruction est effectuée en procédure accélérée dite « *prioritaire* » ;

– le rôle de l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (Ofpra) pour l'examen des demandes d'asile et les voies de recours auprès de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Le livre VII du Ceseda consacré à l'asile s'applique donc dans tout le territoire national depuis que ce code existe, la seule exception étant le règlement « *Dublin* » (voir ci-dessous, III, A, 1). C'est pourquoi le présent cahier juridique ne comporte pas de chapitre consacré au droit d'asile. Les rares dispositifs dérogatoires relatifs à la demande d'asile effectuée à Mayotte portent sur la visioconférence (voir ci-dessous, III, p. 10) et sur les droits sociaux au cours de la procédure (voir chapitre 7, V, p. 51-52).

III. Des exceptions justifiées par des contraintes particulières

Des entorses au principe de l'identité législative sont prévues dans les DOM par la Constitution, on l'a vu, sous réserve d'être justifiées par des « *caractéristiques et contraintes particulières* ». Cette explication est parfois évidente, parfois moins acceptable. Pour l'essentiel, cette partie s'applique soit à toutes les terres ultramarines, soit à Mayotte et à certains autres DOM.

A. Des contraintes fréquemment invoquées en outre-mer

1. La géographie

C'est un fait : Mamoudzou est à 8 050 kilomètres de Paris et à 1 414 kilomètres de Saint-Denis de La Réunion. Certaines conséquences en découlent.

a) L'outre-mer n'est pas en Europe

En raison de ce constat :

– seule la métropole, territoire européen de la France, fait partie de l'espace « *Schengen* » dont les frontières internes se sont pas contrôlées (voir chapitre 3, I-B, p. 20) ;

– le règlement « *Dublin* », selon lequel une demande d'asile ne peut être déposée que dans l'un des pays de l'Union européenne, désigné selon un mécanisme précis, ne s'applique qu'en métropole.

b) Un délai de distance pour le dépôt de certains recours

En procédure administrative, les délais de recours ou d'appel contre une décision administrative, en général de deux mois, sont impératifs sauf s'ils ne sont pas opposables parce que la décision ne mentionnait pas les voies de recours et leurs délais. Mais un « *délai de distance* » d'un mois est ajouté devant une juridiction qui a son siège en France métropolitaine lorsque le requérant ou la requérante demeure en outre-mer – et réciproquement (CJA, R. 421-7, R. 811-4 et R. 811-5). Ce même délai de distance d'un mois s'applique aussi en procédure civile (CPP, art. 643 à 647-1, art. 911-2 et 1023).

En outre, le délai de recours contre une décision administrative devant le tribunal administratif (TA) de Mayotte est de trois mois (CJA, art. R. 421-6). Cette disposition s'applique alors même que l'intéressé-e se trouve à Mayotte. Elle s'explique sans doute par le fait que tous les juges du TA de Mayotte siègent aussi, en 2014, au TA de Saint-Denis de La Réunion, bien que les ressorts des deux tribunaux soient distincts. En outre, ces juges résident à La Réunion. Seuls les greffes des deux tribunaux sont séparés.

Ainsi, une personne vivant à Mayotte dispose d'un délai de trois mois, d'une part, pour contester une décision de l'administration devant le TA, d'autre part, après un éventuel rejet par le TA, pour déposer un recours contre la décision du juge devant la cour administrative d'appel (CAA) compétente qui est celle de Bordeaux.

De même, dans le cadre d'un recours contre un refus opposé à une demande d'asile en métropole, la requête doit être déposée dans un délai de trente jours auprès de la Cour nationale du droit d'asile

(CNDA) dont le seul siège est à Montreuil en Île-de-France. Ce délai est prolongé d'un mois si le ou la requérant-e se trouve à Mayotte ou ailleurs en outre-mer (Ceseda, art. R. 733-7).

2. Des audiences en visioconférence pour le bon usage des deniers publics

L'usage de la visioconférence, tenue dans une salle de la préfecture, est courant à Mayotte, notamment dans les situations suivantes.

a) Audiences du tribunal administratif

Les magistrat-e-s du TA de Mayotte, qui résident tous à La Réunion, se déplacent en moyenne une fois par mois pour les audiences de fond. En revanche, la plupart des audiences en référé du TA se déroulent par visioconférence.

b) Audiences de la Comex

Une mesure d'expulsion peut être prise par le ou la ministre de l'intérieur ou par l'autorité préfectorale à l'égard d'une personne étrangère dont la présence est considérée comme une menace à l'ordre public. Avant de prendre cette décision, la préfecture doit consulter pour avis une commission d'expulsion (Comex). Cette commission est composée de trois magistrat-e-s – le ou la président-e du tribunal de grande instance (TGI), un-e autre magistrat-e du TGI et un conseiller ou une conseillère du TA (Ceseda, art. L. 522-1).

À Mayotte seulement, l'audience de la Comex peut être partiellement audiovisuelle. S'il n'est « *matériellement pas possible* » que les magistrats ou leurs remplaçants soient présents, certains peuvent « *assister à l'audition depuis un autre point du territoire de la République relié, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle, à la salle dans laquelle siège la commission où doit être au moins un magistrat* » (Ceseda, art. L. 522-3, créé le 26 mai 2014).

c) Examen audiovisuel du droit d'asile

En début de procédure, l'instruction de la demande formulée à Mayotte est du ressort de l'Ofpra dont le siège est à Fontenay-sous-Bois en Île-de-France ; il n'y a aucune délégation permanente de l'Office à Mayotte. Un entretien avec un « officier de protection » est, en principe, prévu : il se déroule à Mayotte, soit à l'occasion de l'une des missions de l'Ofpra, soit par visioconférence.

Remarque : à Mayotte, les demandes d'asile sont essentiellement classées en deux catégories (voir en annexe 2, p. 59) :

– la majorité émanant de Comoriens et de Comoriennes (75 % en 2013) ou de Malgaches (2 %) ;

– les autres provenant d'Afrique, surtout de la région des Grands Lacs (21 %).

Les demandes des premiers sont a priori estimées sans fondement ; l'entretien éventuel avec l'Ofpra est alors presque toujours effectué par visioconférence.

En cas d'avis défavorable de l'Ofpra, un recours est possible auprès de la CNDA qui siège à Montreuil en Île-de-France. Le voyage de Mayotte vers le siège de la CNDA étant excessivement onéreux pour un demandeur d'asile, seul-e-s de rares exilé-e-s bénéficiant d'un fort soutien peuvent le faire. C'est pourquoi, depuis quelques années, des audiences délocalisées de la CNDA ont été réalisées à Mayotte, rendant ainsi possible l'accès au recours des demandeurs d'asile.

Mais, depuis 2011, certaines audiences de la CNDA peuvent être audiovisuelles « *afin d'assurer une bonne administration de la justice et de faciliter la possibilité ouverte aux intéressés de présenter leurs explications à la cour* » (Ceseda, art. L. 733-1, al. 2 : art. R. 733-20-1 à 733-20-3).

Selon le Ceseda, « *le requérant qui, séjournant en France métropolitaine, refuse d'être entendu par un moyen de communication audiovisuelle est convoqué, à sa demande, dans les locaux de la cour* ». Il n'en va pas de même en outre-mer où le ou la requérant-e ne peut pas faire valoir le besoin de s'exprimer en présence des juges soit à Montreuil, soit à l'occasion d'une audience délocalisée.

À Mayotte, les audiences décentralisées de la CNDA ont continué jusqu'à 2013 ; fin 2014, les premières audiences audiovisuelles sont prévues. Les textes exigent la présence d'un conseil aux côtés du ou de la requérant-e. Une défense efficace de cette personne supposerait la présence de deux avocat-e-s, d'une part à Mayotte afin de l'accompagner, d'autre part à Montreuil afin de présenter à la Cour les différentes pièces. Cette question reste pour l'heure en suspens.

3. La pression migratoire

C'est l'argument principal, toujours invoqué pour justifier des droits dérogatoires en outre-mer.

Ainsi, selon le rapport présenté au président de la République, l'ordonnance du 7 mai 2014 qui étend le Ceseda à Mayotte « *contient des dispositions d'adaptation aux spécificités locales propres à Mayotte. Ces différences par rapport au droit commun découlent principalement de la volonté de dissuader autant que possible l'immigration irrégulière, notam-*

ment de mineurs, en provenance essentiellement des Comores et, en particulier, de l'île d'Anjouan, située à 70 km de Mayotte et dont le niveau de vie est très inférieur à celui de cette dernière ». Ces adaptations « ne sont pas disproportionnées ni n'excèdent ce qui est strictement requis pour tenir compte des "caractéristiques et contraintes particulières" de Mayotte, au sens de l'article 73 de la Constitution⁽⁶⁾ ». Ces mêmes termes reviennent régulièrement dans ce rapport pour justifier les divers dispositifs dérogatoires qui seront présentés dans les chapitres 2, 3 et 5.

B. Le principe d'égalité mis à mal dans les DOM

Le Conseil constitutionnel a jusqu'à présent validé tous les dispositifs dérogatoires applicables dans tout ou partie de l'outre-mer qui lui ont été soumis au nom des contraintes présentées ci-dessus, et qui pèsent donc plus lourd que les principes constitutionnels.

Jurisprudence

– À propos des audiences en visioconférence de la CNDA : « *Le législateur a entendu contribuer à la bonne administration de la justice et au bon usage des deniers publics* » et « *la Cour nationale du droit d'asile, qui est compétente pour l'ensemble du territoire de la République, a son siège sur le territoire métropolitain ; [...] dans ces conditions, la différence instaurée entre les personnes se trouvant sur le territoire métropolitain et les autres ne méconnaît pas le principe d'égalité* » (C. const., 9 juin 2011, n° 2011-631 DC).

– « *Le législateur a pu, pour prendre en compte la situation particulière et les difficultés durables du département de la Guyane et, dans le département de la Guadeloupe, de la commune de Saint-Martin, en matière de circulation internationale des personnes, y maintenir le régime dérogatoire [...], sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sau-*

vegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis. [...] Le législateur n'a pas non plus porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité compte tenu de cette situation particulière » (C. const., 13 mars 2003, n° 2003-467 DC. Voir aussi des décisions analogues : C. const., 22 avril 1997, n° 7-389 DC ; C. const., 13 août 1993, n° 93-325 DC).

Ce leitmotiv ne satisfait pourtant pas toujours la Cour européenne des droits de l'Homme.

Jurisprudence : Dans un arrêt par lequel la France a été condamnée (et sur lequel nous reviendrons dans le chapitre 5), on peut lire :

– « *Quant à la situation géographique de la Guyane, et à la forte pression migratoire subie par ce département-région d'outre-mer, le Gouvernement soutient que ces éléments justifieraient le régime d'exception prévu par la législation ainsi que son fonctionnement. Au vu du cas d'espèce, la Cour ne saurait souscrire à cette analyse. [...] Si les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur impose l'article 13 de la Convention [droit à un recours effectif], celle-ci ne saurait permettre, comme cela a été le cas dans la présente espèce, de dénier au requérant la possibilité de disposer en pratique des garanties procédurales minimales adéquates visant à le protéger contre une décision d'éloignement arbitraire* » ;

– « *Enfin, en ce qui concerne le risque d'engorgement des juridictions pouvant entraîner des conséquences contraires à la bonne administration de la justice en Guyane, la Cour rappelle que, tout comme l'article 6 de la Convention [droit à un procès équitable], l'article 13 astreint les États contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition.* »

(CourEDH, arrêt de Souza Ribeiro c/France, 13 décembre 2012, n° 22689/07, § 97 et § 98).

Nous reviendrons plus loin sur les conséquences de ces diverses contraintes sur l'exercice du droit à un recours effectif, alors même que les droits fondamentaux sont en jeu (chapitre 5, III-C, p. 31-35).

(6) Rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 (NOR : INT/X/1409906/P).

Chapitre 2. Le séjour

Depuis le 26 mai 2014, la partie législative du Ceseda est venue remplacer l'ordonnance du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte tandis que la partie réglementaire du Ceseda remplace le décret du 17 juillet 2001 pris pour l'application de cette ordonnance. Le droit au séjour est désormais régi par le livre III du Ceseda.

L'application du Ceseda à Mayotte y élargit la palette des titres de séjour. Mais plusieurs de ces titres fondés sur des droits au séjour au nom de la vie privée et familiale se heurtent à des conditions spécifiques à Mayotte qui réduisent les possibilités de leur délivrance (I et II). Certaines procédures, notamment celles qui concernent l'admission exceptionnelle au séjour, ne sont pas prévues à Mayotte (III). Enfin, la validité territoriale de la plupart des cartes de séjour temporaire reste restreinte à Mayotte (IV).

En outre, les règles concernant les demandes de titre de séjour à la préfecture et leur traitement par l'administration sont beaucoup plus précises dans le Ceseda que dans les textes antérieurement appliqués ; les moyens de s'opposer à d'éventuelles pratiques administratives abusives sont ainsi renforcées. Mais le poids de certaines contraintes prévues par le Ceseda est encore plus lourd à Mayotte qu'en métropole en raison de situations économiques bien différentes ; c'est le cas des conditions de ressources présentées ci-dessous ainsi que des taxes élevées à payer pour la délivrance ou le renouvellement d'un titre (Ceseda, art. R. 311-18-1).

→ Pour en savoir plus sur le droit commun, voir :

- *Le Guide de l'entrée et du séjour des étrangers en France*, Gisti, coll. Guides, La Découverte, 2011 ;

- *Les Étrangers face à l'administration*, Gisti, coll. Guides, La Découverte, 2013.

I. Les cartes de séjour temporaire

Une carte de séjour temporaire (CST) a, en général, une durée de validité d'un an.

A. La CST « vie privée et familiale »

1. Esquisse des catégories concernées

C'est une CST délivrée de plein droit et qui autorise l'exercice de toute activité professionnelle. Elle est délivrée, sous diverses conditions précisées par le Ceseda, dans les situations suivantes (Ceseda, art. L. 313-11) :

1° Famille entrée en France dans le cadre du regroupement familial (voir p. 21) ;

2° Jeune résidant en France au moins depuis qu'il a atteint l'âge de treize ans avec l'un de ses parents ;

2° bis Jeune confié à l'aide sociale à l'enfance (ASE) au moins depuis qu'il a atteint au plus l'âge de seize ans ;

3° Enfant ou conjoint·e d'un·e titulaire d'une CST « compétences et talents », « salarié en mission » ou « carte bleue européenne » ;

4° Conjoint·e d'un·e Français·e si la communauté de vie n'a pas cessé depuis le mariage et à condition de justifier d'une entrée régulière sur le territoire ;

5° abrogé ;

6° Père ou mère d'un·e enfant français·e mineur·e, contribuant effectivement à son entretien et à son éducation dans les conditions prévues par l'article 371-2 du code civil ;

7° Hors des catégories précédentes, liens personnels et familiaux tels qu'un refus de titre de séjour porterait atteinte au droit à une vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la CEDH ;

8° Jeune né en France ayant résidé en France au moins huit ans et suivi, depuis l'âge de dix ans, une scolarité d'au moins cinq ans dans un établissement scolaire français (éventuellement dans un autre pays) ;

9° Titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle avec taux d'incapacité égal ou supérieur à 20 % ;

10° Apatride et membre de sa famille ;

11° Malade qui nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait entraîner pour

lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité, sous réserve de l'absence d'un traitement approprié dans le pays dont il est originaire, sauf circonstance humanitaire exceptionnelle.

Elle est également délivrée aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (Ceseda, art. L. 313-13) et aux victimes de violences conjugales (Ceseda, art. L. 316-3).

2. Mesures transitoires

L'ordonnance antérieurement applicable à Mayotte (jusqu'au 26 mai 2014) distinguait deux titres de séjour :

– une CST mention « vie privée et familiale » de plein droit équivalente aux catégories 1°, 2° bis, 4° et 8° précédentes (art. 16 de l'ancienne ordonnance) ;

– une autre CST mention « liens personnels et familiaux » délivrée de manière discrétionnaire dans des conditions analogues à celles de la catégorie 7° précédente, appliquée notamment aux catégories 3°, 6°, 10° et 11° précédentes (art. 15, II de l'ancienne ordonnance).

Puisque cette CST « liens personnels et familiaux » n'existe plus, qu'en est-il d'une procédure en cours relative à cette CST ?

Le tribunal administratif a déjà statué après le 26 mai 2014 sur des recours en annulation d'un refus de délivrance d'une CST « liens personnels et familiaux ». Il analyse désormais ces requêtes sur le fondement des conditions requises pour la CST « vie privée et familiale » établie par le Ceseda.

Jurisprudence

M. X, réside à Mayotte depuis une quarantaine d'années, il remplit les conditions de l'article L. 313-11, 7° du Ceseda. Annulation d'un refus CST « liens personnels et familiaux » et injonction à délivrer une CST « vie privée et familiale » dans un délai de deux mois (TA de Mayotte, 16 octobre 2014, n° 1400219 ; décision analogue : TA de Mayotte, 10 juillet 2014, n° 1400013).

Annulation d'un refus de titre de séjour en tant qu'étrangère malade datant du 8 août 2013 au motif que le médecin inspecteur n'avait pas pris en compte l'éventuelle incapacité de l'intéressée à supporter le voyage ; injonction à procéder à un réexamen (TA de Mayotte, 30 octobre 2014, n° 1400371).

Annulations de deux refus de CST « vie privée et familiale » issues de l'exigence jugée excessive d'un passeport en cours de validité (TA de Mayotte, 21 août 2014, n° 1400044 et

25 février 2014, n° 13000226), voir chapitre 6, I-B, p. 40.

L'administration devrait procéder de la même manière et traduire une demande, en cours de traitement, de CST « liens personnels et familiaux » en une demande de CST « vie privée et familiale » telle que prévue par le Ceseda. On peut espérer que la moindre marge ainsi laissée au pouvoir discrétionnaire de la préfecture ouvre la voie à une plus large application à Mayotte de la jurisprudence nationale relative à la délivrance des CST « vie privée et familiale ».

3. Un obstacle mahorais à l'accès des jeunes majeurs à la CST « vie privée et familiale »

La CST « vie privée et familiale » est délivrée dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire (ou entre seize et dix-huit ans afin d'exercer une activité professionnelle) au jeune qui « justifie par tout moyen avoir résidé habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans, avec au moins un de ses parents légitimes, naturels ou adoptifs ou, à Mayotte, depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans, avec au moins un de ses parents légitimes, naturels ou adoptifs titulaire de la carte de séjour temporaire ou de la carte de résident » (Ceseda, art. L. 313-11, 2° ; art. R. 313-20-1).

Remarque : pour une demande de CST « vie privée et familiale » par un-e jeune à sa majorité ou entre seize et dix-huit ans, il faut désormais qu'il ou elle justifie habiter, au moins depuis ses treize ans, avec l'un de ses parents et que celui-ci apporte la preuve d'une résidence régulière en France pendant toute cette période et produise une CST ou une carte de résident en cours de validité (voir la liste des pièces requises sur le site de la préfecture de Mayotte).

Les titulaires d'une carte de résident sont probablement aptes à prouver la régularité de leur séjour pendant les quatre années précédentes ; mais ils n'étaient qu'environ 3 500 en 2013. En outre, il y avait, en 2010, moins de 8 500 personnes munies d'une CST ou d'une carte de résident, donc susceptibles d'être, en 2014, titulaires d'un de ces titres depuis cinq ans (voir ces statistiques, annexe 2, p. 58).

Il s'agit donc d'une véritable clause discriminante pour les jeunes majeurs résidant à Mayotte, susceptibles, de ce fait, d'être victimes d'une mesure d'éloignement. D'autres mesures discriminatoires présentées dans le chapitre 5 confirmeront cet objectif d'éloigner de Mayotte les jeunes étrangers.

Par quelles autres voies un jeune majeur peut-il espérer être en situation régulière à sa majorité ? D'une part, celles et ceux qui sont nés à Mayotte

devraient en général avoir la nationalité française (voir chapitre 6, p. 40-42). D'autre part, il est parfois possible d'obtenir – soit par l'administration, soit à l'issue d'une procédure contentieuse – une CST « vie privée et familiale » sur le fondement du droit au respect de la vie privée et familiale en invoquant l'article 8 de la CEDH et l'article L. 313-11, 7° du *Ceseda*.

B. Les autres CST importantes

Il s'agit principalement des CST délivrées en vue de l'exercice d'une activité professionnelle (*Ceseda*, art. L. 313-10) sur lesquelles nous reviendrons dans le chapitre 4 relatif au travail.

Le droit commun s'applique aussi à Mayotte pour d'autres CST, essentiellement celles qui portent les mentions « visiteur » (*Ceseda*, art. L. 313-6), « étudiant » (*Ceseda*, art. L. 313-7), « professions artistiques et culturelles » (*Ceseda*, art. L. 313-9) ou « compétences et talents » (*Ceseda*, art. L. 315-1 à L. 315-9).

C. Les six CST prévues par des directives européennes

Des procédures simplifiées issues de directives européennes visent à faciliter l'entrée et le séjour en France de certaines catégories de personnes privilégiées :

1° CST mention « scientifique-chercheur » qui facilite l'admission en France aux fins de recherche scientifique (*Ceseda*, art. L. 313-8 ; directive du 12 octobre 2005) ;

2° CST mention « carte bleue européenne » visant à faciliter l'entrée, le séjour et le travail en France des travailleurs hautement qualifiés (*Ceseda*, art. L. 313-10, 6° ; directive du 25 mai 2009) ;

3° CST « vie privée et familiale » délivrée de plein droit à une personne qui bénéficie de la protection subsidiaire (*Ceseda*, art. 313-13 ; voir, chapitre 1, II-C, p. 9) ;

4° et 5° CST délivrée à un·e ressortissant·e d'un État tiers titulaire, dans un autre État de l'UE, d'un titre de séjour d'au moins cinq ans portant la mention « résident de longue durée-UE ». Cette personne est dispensée de visa de long séjour pour entrer en France et pour y demander une CST portant notamment la mention « salarié », « étudiant » ou « visiteur » (*Ceseda*, art. L. 313-4-1). Les membres de sa famille qui viennent alors le rejoindre et résidaient déjà légalement avec lui dans l'autre pays de l'UE obtiennent de plein droit une CST « vie privée et familiale » (*Ceseda*, art. L. 313-11-1). Ce dispositif est issu d'une directive du 25 novembre 2003 relative aux ressortissants de pays tiers rési-

dents de longue durée, qui prévoit, pour eux, une circulation facilitée au sein des pays de l'UE (voir ci-dessous, en II-A, les conditions requises pour l'obtenir en France) ;

6° « Carte de séjour de membre de la famille d'un citoyen de l'Union » (*Ceseda*, art. L. 123-3). Il s'agit du titre de séjour délivré à un·e ressortissant·e d'un État tiers qui accompagne ou rejoint en France un·e citoyen·ne de l'UE qui a le droit d'y séjourner (voir chapitre 1, II-A, p. 8).

II. Les cartes de résident

Le seul titre de séjour qui permet une installation durable en France est la carte de résident. Elle est valable pendant dix ans, donne droit à l'exercice de toute activité professionnelle et est, sauf rares exceptions, renouvelable de plein droit (*Ceseda*, art. L. 314-1 à L. 314-7-1).

Il y a trois voies d'accès. Les deux premières sont discrétionnaires, soumises à un critère d'« intégration républicaine » ; la troisième est de plein droit.

A. La résidence « longue durée-UE »

Une carte de résident portant la mention « résident de longue durée-UE » délivrée en France confère les mêmes droits en France que les autres catégories de carte de résident. En revanche, elle facilite (un peu) la circulation en Europe de ses titulaires (voir ci-dessus en I-C) ; mais cette hypothèse est peu significative à Mayotte.

→ Pour en savoir plus : *Résidence de longue durée et mobilité dans l'Union européenne*, Gisti, coll. Les notes pratiques, 2013.

1. Esquisse des conditions requises selon le droit commun (*Ceseda*, art. L. 314-8)

a) Cinq ans avec un titre de séjour ouvrant une perspective durable

La personne concernée doit justifier d'au moins cinq années ininterrompues de séjour régulier avec une CST (à l'exception des CST qui ne sont pas censées amorcer un séjour durable, mention « étudiant », « saisonnier », « salarié en mission », etc.) ou avec une carte de résident ne portant pas la mention « résident de longue durée-UE ».

b) Des ressources stables et suffisantes

« La décision d'accorder ou de refuser cette carte est prise en tenant compte des faits qu'il [le demandeur] peut invoquer à l'appui de son intention de s'établir durablement en France, notamment au regard des conditions de son activité professionnelle

s'il en a une, et de ses moyens d'existence. » Les ressources, évaluées sur une durée de cinq ans, doivent être stables et suffisantes sans prendre en compte ni les prestations familiales ni plusieurs prestations d'assistance ; un niveau considéré comme suffisant est le montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic). Des justificatifs d'un logement approprié sont, en outre, demandés (Ceseda, art. L. 314-8, al. 1, *in fine* ; art. R. 314-1-1).

2. Transcription adaptée à Mayotte des conditions de ressources

La référence au salaire minimum interprofessionnel garanti (Smig) mahorais remplace la référence au Smic, ce qui ne change pas grand-chose (voir annexe 2, p. 57). L'absence de prise en compte des prestations familiales ou de prestations d'assistance aura, elle aussi, peu d'effets à Mayotte s'agissant d'une première carte de résident. En effet, les prestations existant à Mayotte sont généralement d'un montant dérisoire, bien inférieur à celui versé en métropole ; certaines prestations sont tout simplement inconnues à Mayotte (voir chapitre 7, II, p. 48-49).

Remarque : *qui, à Mayotte, peut justifier de revenus annuels du niveau du Smig (13 368 euros en 2014), qui plus est sur cinq années, alors que le PIB par habitant était, en 2010, de 6 575 euros (22 % de celui de la métropole) ? Qui, parmi les personnes étrangères, dispose d'un logement « approprié » alors que 80 % des logements sont en tôle et qu'un tiers seulement d'entre eux possède un point d'eau (voir annexe 2, p. 57) ?*

Dorénavant, l'accès à la carte de « résident de longue durée-UE » s'accompagne donc de conditions de ressources très restrictives qui ne figuraient pas dans l'ordonnance antérieurement applicable à Mayotte. C'est, pour les candidats à cette carte de résident, une régression du droit comme ce fut le cas en métropole lorsqu'une réforme de 2006 l'a introduite dans le Ceseda. Ces conditions sont aggravées par la situation économique propre à Mayotte.

B. Un séjour régulier et des liens familiaux en France

1. Esquisse du droit commun applicable dans les autres départements

Trois situations liées à la vie privée et familiale permettent d'obtenir une carte de résident (Ceseda, art. L. 314-9) :

1° conjoint·e ou enfants à leur majorité (ou, pour travailler, dès seize ans) d'un·e titulaire d'une carte de résident, entrés en France dans le cadre

du regroupement familial et y résidant légalement depuis au moins trois ans ;

Remarque : *en vertu de conventions bilatérales, quand ces personnes ont rejoint un·e titulaire d'une carte de résident, elles ont droit à une carte de résident dès leur arrivée (ou, pour les enfants, lors de leur première demande de titre de séjour) si elles sont ressortissantes d'un des pays suivants : Algérie, Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Mali, Maroc, Mauritanie, Niger, Sénégal, Togo, Tunisie.*

2° père ou mère d'un enfant français, titulaire à ce titre et depuis au moins trois ans, de la CST « vie privée et familiale », sous réserve de continuer à contribuer effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ;

3° conjoint·e de Français·e en situation régulière au moment de la demande et marié·e depuis au moins trois ans, sous réserve du maintien de la vie commune.

2. À Mayotte seulement, des conditions de ressources

Depuis le 26 mai 2014, cet article L. 314-9 du Ceseda s'achève par : « Pour l'application des 2° et 3° du présent article à Mayotte, la condition prévue dans la dernière phrase du premier alinéa de l'article L. 314-8 s'applique ».

Autrement dit, la délivrance simplifiée de la carte de résident à un parent d'enfant français ou à un·e conjoint·e de Français·e est, de plus, à Mayotte, conditionnée par son « intention de s'établir durablement en France, notamment au regard des conditions de son activité professionnelle si elle [la personne concernée] en a une, et de ses moyens d'existence ».

Remarque : *les justificatifs de ressources demandés par l'administration risquent d'être les mêmes que pour la carte de « résident de longue durée-UE ». Lorsqu'il s'agit d'une personne dont le conjoint ou la conjointe est française venue de métropole et établie pour une durée limitée à Mayotte ces conditions peuvent en général être facilement établies. Mais cela sera plus difficile pour une personne dont le ou la conjoint·e est mahorais·e, ou pour le parent d'un enfant français né hors mariage.*

Le dispositif prévu par l'ancienne ordonnance relative à l'entrée et au séjour des étrangers à Mayotte était identique au droit commun ; la dérogation présentée ci-dessus est donc un recul des droits à une carte de résident applicables à Mayotte.

C. Les rares accès de plein droit à une carte de résident

Pas de changement dans ce domaine (Ceseda, art. L. 314-11). Les deux principaux cas de délivrance de plein droit concernent :

- les bénéficiaires du statut de réfugié et leur famille ;
- les enfants âgés de dix-huit à vingt-cinq ans ou à charge, ainsi que les ascendant·e·s à charge d'un·e Français·e ou de son ou sa conjoint·e, à condition d'être entrés en France avec un visa de long séjour.

III. Plusieurs dispositifs absents à Mayotte

A. Pas d'admission exceptionnelle au séjour

1. Pas de régularisation exceptionnelle des sans-papiers

Le Ceseda (art. L. 313-14) envisage deux possibilités de régulariser une personne sans papiers lorsqu'elle ne peut pas prétendre à une CST par une autre voie :

– le préfet ou la préfète peut éventuellement délivrer une CST « vie privée et familiale » sans que les conditions de l'attribution de plein droit de ce titre soient remplies ;

– il ou elle peut aussi, depuis 2007, attribuer une CST mention « salarié » ou « travailleur temporaire » bien que le code du travail exclut l'attribution d'une autorisation de travail à une personne résidant en France sans papiers.

Dans les deux cas, la décision d'admission au séjour répond à des considérations humanitaires ou se justifie au regard de motifs exceptionnels.

Aucun des deux cas d'admission exceptionnelle des sans-papiers au séjour (par la vie privée et familiale ou par le travail) ne s'applique à Mayotte (Ceseda, art. L. 313-16).

2. Pas de carte de salarié à leur majorité pour les enfants pris en charge par l'ASE après leurs seize ans

Lorsqu'un enfant a été confié à l'aide sociale à l'enfance (ASE) avant ses seize ans, il a droit, à sa majorité ou entre seize et dix-huit ans afin de travailler, à une CST « vie privée et familiale » sous réserve de justifier du caractère sérieux de sa formation (Ceseda, art. L. 313-11, 2°bis).

Pour un jeune confié à l'ASE entre seize et dix-huit ans, le Ceseda ne prévoit qu'une admission exceptionnelle au séjour par une CST mention « salarié » ou « travailleur temporaire ». Le préfet ou la préfète peut décider cette admission exceptionnelle par le travail si le jeune suit depuis au moins six mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle (Ceseda, art. L. 313-15).

L'admission exceptionnelle au séjour par le travail d'un enfant confié à l'ASE après ses seize ans ne s'applique pas à Mayotte (Ceseda, art. L. 313-16).

B. Pas de commission du titre de séjour

Cette commission doit être consultée par la préfecture lorsqu'elle envisage de refuser un titre de séjour de plein droit : CST « vie privée et familiale » ou carte de résident de plein droit. Son avis est seulement consultatif, mais sa saisine oblige à un examen plus approfondi du dossier (Ceseda, art. L. 312-1 et L. 312-2).

Il n'y a de commission du titre de séjour ni en Guyane, ni à Saint-Martin, ni à Mayotte (Ceseda, art. L. 312-3).

C. Les dispositifs d'accueil et d'intégration inadaptés à Mayotte

Le Ceseda prévoit des dispositions « relatives à l'intégration dans la société française » :

– un contrat d'accueil et d'intégration prévoyant une courte formation civique et une formation à la langue française doit être signé par toute personne étrangère admise pour la première fois au séjour en France et souhaitant s'y maintenir durablement (Ceseda, art. L. 311-9 ; art. R. 311-19 à R. 311-30) ;

– un contrat d'accueil et d'intégration pour la famille portant sur les droits et devoirs des parents en France doit être signé par les parents lorsqu'une famille a été réunie selon la procédure du regroupement familial (Ceseda, art. L. 311-9-1 ; art. R. 311-30-12 à R. 311-30-17).

Ces deux contrats d'accueil et d'intégration ne s'appliquent pas à Mayotte (Ceseda, art. L. 311-9-2 ; art. R. 311-30-16).

Remarque : dans sa présentation de l'ordonnance du 7 mai 2014 prévoyant l'extension à Mayotte du Ceseda, le gouvernement expliquait ainsi ce dispositif : « En effet, bien que les dispositifs du contrat d'accueil et d'intégration et du contrat d'accueil

et d'intégration pour la famille soient en cours d'évaluation et de refonte, la connaissance du français et des valeurs de notre pays resteront des objectifs prioritaires des dispositifs d'accueil en faveur des étrangers primo-arrivants. Or la particularité des habitants de l'île est que, si le français est la langue officielle de l'île, il n'est pas ou peu connu des personnes âgées qui, ainsi que la plupart des plus jeunes, utilisent une langue africaine vernaculaire. Ainsi, un dispositif volontariste en faveur de l'apprentissage du français par les étrangers pourrait amener des incompréhensions. De même, la formation civique apportée dans ces prestations pourrait contenir des prescriptions opposées aux dispositions du statut personnel autorisé à Mayotte et dérogoratoire au droit commun sur de nombreux points (mariage, droit religieux, etc.). »

IV. La validité géographique des CST restreinte à Mayotte

Attention ! Il s'agit ici de la validité géographique du droit de séjourner et non de celle du droit de travailler qui sera abordée dans le chapitre 4.

A. Validité des titres de séjour délivrés hors de Mayotte

Tous les titres de séjour délivrés hors de Mayotte en vertu du livre III du Ceseda – CST, carte de résident, carte « compétences et talents » – sont valables pour résider dans l'ensemble du territoire du Ceseda. Leurs titulaires ont donc le droit d'y circuler librement, conformément au principe de la liberté d'aller et venir : « *quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence* » (CEDH, protocole n° 4).

Depuis le 26 mai 2014, une CST ou une carte de résident délivrée en métropole ou dans l'un des quatre autres DOM est donc valable à Mayotte. En revanche, une autorisation provisoire de séjour ou un récépissé est susceptible d'avoir une validité géographique limitée.

B. Validité de la plupart des CST délivrées à Mayotte restreinte à Mayotte

La règle précédente s'applique aux titres de séjour suivants, délivrés à Mayotte, lesquels sont valables sur l'ensemble du territoire du Ceseda :

– carte de résident ;

– cinq types de CST issues de directives européennes (celles qui sont citées dans la section I-C, sauf la carte de séjour « vie privée et familiale » délivrée à la famille d'un-e résident-e de longue durée-UE).

Par contre, tous les autres titres de séjour – dont presque toutes les CST – délivrés à Mayotte ne sont valables qu'à Mayotte (Ceseda, art. L. 832-2, al. 1).

La presque totalité des CST (dont : « vie privée et familiale », « salarié », « travailleur temporaire », « étudiant », « visiteur », etc.) ainsi que la carte de séjour « compétences et talents » et les APS ou les récépissés autorisent uniquement le séjour à Mayotte.

En conséquence, pour se rendre dans un autre département français, les titulaires de ces titres de séjour se trouvent placés dans les mêmes conditions que s'ils venaient d'un autre pays et n'avaient jamais vécu en France. Pour eux, Mayotte n'est pas encore « en France ».

C. Que valent en métropole des droits au séjour acquis à Mayotte ?

1. Quand Mayotte n'était pas dans le territoire du Ceseda

Avant le 26 mai 2014, Mayotte n'était pas encore dans le territoire du Ceseda et un titre de séjour « mahorais » n'était pas valable dans les autres départements. Son ou sa titulaire souhaitant s'installer dans un autre département français devait obligatoirement déposer une nouvelle demande auprès de la préfecture de sa nouvelle résidence. Et les droits acquis à Mayotte – ancienneté de la résidence, liens personnels et familiaux, etc. – n'étaient pas pris en compte dans l'examen de cette demande.

Dès lors, une obligation de quitter le territoire français (OQTF) pouvait être délivrée en métropole à une personne qui s'y trouvait en situation irrégulière bien qu'elle ait le droit de résider à Mayotte. Il était alors admis que Mayotte pouvait être le « pays » de destination de la mesure de reconduite à la frontière.

Jurisprudence

– Confirmations de refus de séjour avec OQTF vers Mayotte :

Une mère comorienne d'un enfant français, avec une CST « vie privée et familiale » délivrée à Mayotte en tant que mère d'enfant français, arrivée en métropole avec l'enfant, demande une CST « vie privée et familiale » peu de temps après ; rejet pour absence de résidence en France et OQTF vers Mayotte (CAA de Bordeaux, 6 mai 2014,

n° 13BX02905. Voir aussi : CAA de Lyon, 28 novembre 2013, n° 13LY01211 ; CAA de Bordeaux, 17 octobre 2013, n°13BX01395 ; CAA de Bordeaux, 18 octobre 2012 ; CAA de Nantes, 18 novembre 2010, n° 10NT00437) ;

Mme B. est venue en métropole avec un visa de court séjour pour rejoindre deux de ses filles scolarisées de cinq et six ans. Refus de CST et OQTF vers Mayotte confirmés ; ses jeunes enfants nées à Mayotte peuvent l'y accompagner (CAA de Bordeaux, 4 février 2014, n° 13BX01733).

– Annulation d'une OQTF en tant qu'elle inclut Mayotte dans la France et prévoit une reconduite à destination des Comores au lieu de Mayotte (CAA de Bordeaux, 4 décembre 2012, n° 12BX00878 ; CE, 12 avril 2012, n° 347574, CAA de Bordeaux, 6 juillet 2010, n° 09BX01846 et n° 09BX01869).

– Réponse à deux questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) sur la conformité à la liberté d'aller et venir et au principe d'égalité posés après la départementalisation de Mayotte :

« Le régime de l'entrée et du séjour des étrangers défini par les dispositions contestées 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 découlent ; [...] les étrangers séjournant à Mayotte peuvent obtenir, sans aucune distinction en fonction de leurs origines, un titre d'entrée ou de séjour en France métropolitaine dans les conditions de droit commun ; [...] par suite, Mme A et Mme B ne sont pas fondées à

soutenir que méconnaîtrait le principe d'égalité la circonstance que le titre d'entrée et séjour délivré à un étranger pour séjourner à Mayotte ne l'autorise pas à entrer et séjourner également en France métropolitaine ; [...] en prévoyant l'octroi d'un titre d'entrée ou de séjour spécifique à la collectivité de Mayotte, ne dispensant pas son titulaire de solliciter un titre d'entrée ou de séjour en application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile pour accéder à la métropole, le législateur n'a pas porté à la liberté d'aller et venir reconnue aux étrangers séjournant régulièrement sur le territoire une atteinte disproportionnée » (CE, 4 avril 2011, n° 345661. Voir aussi : CE, 1^{er} juillet 2011, n° 347322).

2. Depuis que Mayotte est dans le territoire du Ceseda

Pas de problème pour un·e bénéficiaire d'un titre de séjour délivré à Mayotte et valable sur tout le territoire du Ceseda – carte de résident ou l'une des rares CST valables hors de Mayotte.

En revanche, le ou la titulaire d'une CST qui n'est valable qu'à Mayotte pourrait bien, comme avant, se voir opposer en métropole que sa durée de séjour à Mayotte et les liens qu'il ou elle y a établis n'ont pas à être pris en compte en métropole.

Il serait pourtant étrange de voir délivrer une OQTF vers Mayotte alors que Mayotte est maintenant « en France » au sens du Ceseda. D'ailleurs, la personne concernée entrerait souvent dans l'une des catégories protégées contre une OQTF (Ceseda, art. L. 511-4).

Ce point n'a cependant pas encore été clarifié par la jurisprudence au début de l'année 2015.

Chapitre 3. L'entrée et la circulation

Les règles générales de l'entrée « en France » sont les mêmes dans tout le territoire du Ceseda (Ceseda, livre II, titre 1).

Il faut pourtant distinguer entre l'entrée en métropole et l'entrée dans chacune des terres ultramarines de la France, ce que traduisent des arrêtés relatifs aux documents et visas qui diffèrent selon le lieu de l'entrée (I). Pour l'entrée à Mayotte en vue d'y résider, les règles du droit commun s'appliquent à des détails près ; la principale nouveauté est l'application de la procédure de regroupement familial (II). L'extension du Ceseda à Mayotte modifie les conditions de circulation des étrangers et des étrangères en situation régulière, facilitées pour l'entrée à Mayotte, mais presque aussi difficiles qu'avant pour aller de Mayotte vers un autre DOM (III). En ce qui concerne le refus d'entrée, l'extension du Ceseda s'accompagne de deux importantes dérogations au droit commun : d'une part l'absence de « jour franc » avant le rapatriement, d'autre part la confusion entre zone d'attente et centre de rétention administrative (CRA).

→ Pour en savoir plus sur le droit commun, voir les deux guides cités au début du chapitre 2, p.12, ainsi que :

– *Entrée et circulation en France et dans l'espace « Schengen »*, Gisti, coll. Les cahiers juridiques, 2013 ;

– *Le Regroupement familial*, Gisti, coll. Les cahiers juridiques, 2014.

I. L'entrée en France pour un court séjour

A. Esquisse du droit applicable en métropole

Un « court séjour » est un séjour de moins de trois mois. Il peut éventuellement s'agir de plusieurs courts séjours à la condition de ne jamais dépasser trois mois sur une période de six mois.

Brièvement (Ceseda, art. 211-1), pour entrer en France en vue d'un court séjour, la personne doit être munie :

– d'un passeport (ou d'un document de voyage délivré à une personne protégée au titre de l'asile) en cours de validité ;

– d'un visa sauf en cas de dispense ;

– de garanties de rapatriement (billet de retour, etc.) ;

– de justificatifs relatifs aux conditions de son séjour ou à ses moyens d'existence ;

– d'une assurance garantissant une couverture maladie et une aide sociale ;

– le cas échéant, des documents nécessaires à l'exercice d'une activité professionnelle.

Ces diverses conditions sont en général vérifiées par le consulat avant la délivrance du visa puis, même en cas de dispense de visa, par la police aux frontières à l'arrivée en France.

Un visa de court séjour peut n'autoriser qu'un seul séjour de moins de trois mois. Il peut aussi s'agir d'un visa de court séjour à entrées multiples, dit « visa de circulation », d'une validité comprise entre six mois et cinq ans. Sous réserve de remplir les autres conditions, une dispense de visa ou un visa de circulation, pendant sa validité, permet autant d'entrées que souhaitées sous réserve de ne jamais dépasser trois mois de séjour sur une période de six mois.

Ce dispositif est identique pour le franchissement de toutes les frontières du territoire du Ceseda (Ceseda, art. L. 212-1 à L. 212-2 ; art. R. 211-1 à R. 212-11). Il était, pour l'essentiel, déjà en vigueur à Mayotte avant le 26 mai 2014.

B. La diversité des frontières de la France

L'entrée dans le territoire européen de la France est singulière puisqu'il s'agit d'une entrée dans l'espace « Schengen », comprenant les États de l'UE et assimilés à l'exception de six États (Bulgarie,

Chypre, Croatie, Irlande, Roumanie, Royaume-Uni). La suppression des contrôles aux frontières intérieures de cet espace, donc aux frontières terrestres de la France, a transféré les contrôles à ses frontières extérieures. L'entrée pour un court séjour en métropole est donc, sauf rares exceptions, une entrée dans l'espace « Schengen » qui obéit aux règles communes à cet espace.

Mais l'outre-mer se trouve hors de l'espace « Schengen » (voir chapitre 1, III-A, p. 9). Il n'est donc concerné par ces règles que dans la mesure où la France les a transposées quant aux franchissements de ses diverses frontières. Il y a ainsi plusieurs arrêtés relatifs aux documents et visas exigés selon le lieu de l'entrée en France :

– un arrêté du 10 mai 2010 pour l'entrée sur le territoire européen de la France ;

– un arrêté du 26 juillet 2011 pour l'entrée à Mayotte ;

– un arrêté du 26 juillet 2011 pour l'entrée dans les quatre anciens DOM ou à Saint-Pierre-et-Miquelon ;

– plusieurs autres arrêtés relatifs à l'entrée dans les collectivités et territoires d'outre-mer.

Un visa de court séjour porte ainsi la mention de « Schengen », ou du nom de l'un des DOM (Mayotte, Guyane, etc.), ou de plusieurs de ces territoires.

Ainsi, par exemple, une étrangère ou un étranger entré en métropole avec un visa « Schengen » doit, pour prolonger son voyage vers Mayotte, obtenir un autre visa portant la mention de « Mayotte » ou d'un ensemble de territoires français incluant Mayotte. Si elle n'a pas été faite en même temps que la demande de visa « Schengen », cette demande de visa pour Mayotte doit être faite auprès du service des visas de la préfecture dans le département où se trouve cette personne.

C. Les dispenses de visa de court séjour issues de la nationalité

Jusqu'en 1995, la circulation des *kwassas* était libre dans l'archipel des Comores. Le « visa Ballardur » imposé aux ressortissant·e·s comorien·ne·s souhaitant se rendre à Mayotte a été instauré le 18 janvier 1995. Son obtention obéit aux règles générales que seule une partie privilégiée des Comorien·ne·s peut faire valoir.

L'arrêté du 26 juillet 2011 relatif à l'entrée à Mayotte établit la liste des États dont les ressortissant·e·s sont dispensé·e·s de visa de court séjour pour entrer à Mayotte. Cette liste ne comporte que des pays très éloignés de Mayotte :

Albanie*	Macédoine (ancienne république yougoslave de Macédoine)*
Andorre	
Antigua-et-Barbuda	Malaisie
Argentine	Mariannes du Nord
Australie**	Maurice
Bahamas	Mexique**
Barbade	Monaco
Bolivie	Monténégro*
Bosnie-Herzégovine*	Nicaragua
Brésil	Panama
Brunei	Paraguay
Canada	Saint-Christophe-et-Nevis
Chili	Saint-Marin
Corée du Sud**	Saint-Siège
Costa-Rica	Salvador
Croatie	Serbie*
États-Unis**	Seychelles
Guatemala	Singapour**
Honduras	Taiwan
Israël	Uruguay
Japon**	Venezuela**

* Dispense de visa limitée aux personnes munies d'un passeport biométrique.

** En cas d'activité rémunérée, la dispense ne vaut que sur présentation d'une autorisation de travail à l'arrivée.

En outre, les ressortissant·e·s des pays suivants sont dispensé·e·s de visa de court séjour pour entrer à Mayotte s'ils ou elles possèdent un visa de circulation délivré par une autorité française et valable dans l'espace « Schengen » ou dans un autre DOM :

Afrique du Sud	Koweït
Bahreïn	Oman
Biélorussie	Qatar
Chine	Russie
Émirats arabes unis	

II. L'entrée en France pour y résider

A. Le regroupement familial

Remarque : le regroupement familial était prévu à Mayotte au plan législatif depuis le 1^{er} janvier 2010 (ordonnance du 26 avril 2000, art. 42 à 44 et art. 61) ; mais il n'était pas encore entré en vigueur à défaut de décret d'application.

Le regroupement familial est la procédure légale par laquelle une personne étrangère titulaire d'un titre de séjour d'au moins un an et résidant régulièrement en France depuis au moins dix-huit mois peut faire venir en France sa famille (conjoint·e et enfants mineurs). Il ne concerne ni les couples franco-étrangers, ni la famille d'un·e réfugié·e, ni la famille de bénéficiaires de quelques statuts privilégiés.

La demande doit être déposée par la personne qui souhaite être rejointe par sa famille auprès de l'antenne locale de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) dont l'ouverture à Mayotte est prévue le 1^{er} janvier 2015. Après l'instruction du dossier par l'Ofii, la décision est prise par la préfecture. Elle sera souvent négative en l'absence de justificatifs de ressources stables et suffisantes, ou d'un logement considéré comme « normal » pour une famille comparable.

Les conditions de ressources sont les mêmes que celles requises pour certaines cartes de résident (voir chapitre 2, II-A et B, p. 14-15) avec deux différences : elles ne sont pas requises pour un·e titulaire d'une allocation aux adultes handicapés (AAH) ; le niveau de référence est encore le Smic (ou, à Mayotte, le Smig) mais majoré de 10 % pour une famille de quatre à cinq personnes et de 20 % pour une famille plus nombreuse.

À Mayotte, un logement considéré comme normal se réfère à :

- une surface habitable tenant compte de la taille de la famille : jugée suffisante avec 14 m² pour un ménage sans enfant ou deux personnes, cette surface est augmentée de 5 m² par personne supplémentaire ;

- des conditions de salubrité et d'équipement établies par le décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques d'un logement décent (Ceseda, art. L. 411-5, R. 411-4 et R. 411-5). Pendant cinq années à compter du 26 mai 2014, un logement est considéré comme décent à Mayotte sous des conditions un peu allégées. Le décret du 30 janvier 2002 relatif au logement décent prévoit en effet, à Mayotte, quelques adaptations des normes requises

sur les branchements électriques et sur les installations d'évacuation des eaux ménagères ainsi que des dispenses de cuisine et d'eau chaude.

Remarque : ces conditions, même ainsi allégées, sont néanmoins bien difficiles à remplir à Mayotte (voir annexe 2, p. 57). Cependant, le préfet ou la préfète peut accorder le regroupement familial sans que ces conditions soient pleinement satisfaites lorsqu'un refus risquerait de violer un droit fondamental.

Par principe, le regroupement familial doit être demandé pour l'ensemble de la famille ; il exclut les membres de la famille résidant en France sauf lorsque la personne qui en fait la demande se marie en France avec un·e titulaire d'un titre de séjour.

B. Le visa de long séjour

L'octroi de plusieurs catégories de titres de séjour est subordonné à la production d'un visa de plus de trois mois appelé « visa de long séjour » (VLS) délivré avant l'entrée en France après examen des conditions requises pour son obtention.

1. Extension à Mayotte du VLS-TS

Dans certains cas, le visa de long séjour tient lieu, pendant sa durée de validité, de carte de séjour temporaire : c'est alors un VLS-TS (TS pour : titre de séjour). Ces VLS-TS sont délivrés par le consulat à des bénéficiaires d'un droit au séjour en France en tant que :

- conjoint·e de Français·e ;
- conjoint·e bénéficiaire du regroupement familial ;
- visiteur, salarié, travailleur temporaire, étudiant, scientifique-chercheur ou stagiaire.

Après son arrivée en France, le ou la titulaire de ce document n'a donc pas à se rendre à la préfecture avant sa demande de renouvellement du titre de séjour (dans les deux mois qui précèdent la fin de sa validité). Toutefois, selon le droit commun, il ou elle doit au cours des trois mois qui suivent son arrivée en France accomplir des formalités auprès de l'Ofii (Ceseda, art. R. 311-3, al. 1 et 2).

La démarche à effectuer à l'arrivée auprès de l'Ofii n'est pas exigible à Mayotte (Ceseda, art. R. 311-3, al. 3).

2. Pas de préparation à l'intégration avant le départ pour aller à Mayotte

La famille qui bénéficie du regroupement familial ainsi que la personne étrangère qui souhaite se rendre en France pour rejoindre son ou sa conjoint·e de nationalité française doivent, selon

le droit commun, préparer dans leur pays d'origine leur « *intégration républicaine dans la société française* » (Ceseda, art. L. 411-8 et art. L. 211-2-1, al. 2). À cet effet, un test de langue française et de « *connaissance des valeurs de la République* » est effectué ; selon son résultat, une formation préalable à l'octroi d'un visa est requise.

La « préparation de l'intégration » dans le pays où le visa est sollicité n'est pas applicable pour venir résider à Mayotte (Ceseda, art. L. 211-2-1, al. 2 final et art. R. 311-30-16).

Cette exception relève des mêmes motifs que la non-application des contrats d'intégration (voir chapitre 2, p. 16).

III. La circulation en France des titulaires d'un titre de séjour

A. Circulation des personnes autorisées au séjour dans le territoire du Ceseda

Les personnes étrangères titulaires d'un titre de séjour valable dans le territoire du Ceseda sont autorisées à circuler au sein de ce territoire ou à le quitter et y revenir sur simple présentation de ce titre et d'un passeport (ou autre document de voyage) en cours de validité (Ceseda, art. L. 212-1). Autrement dit, « *les étrangers séjournant régulièrement en France y circulent régulièrement* » (Ceseda, art. R. 321-1).

Selon la définition adoptée dans l'espace « Schengen », un titre de séjour peut dans ce contexte être une carte de résident, une CST, ainsi qu'un récépissé ou une APS à l'exception des titres de séjour suivants :

– un récépissé ou une APS délivré au cours de l'examen d'une demande d'asile ;

– un récépissé délivré après une première demande de titre de séjour.

Il en va de même pour les titulaires d'un titre de séjour délivré par l'un des États de l'espace « Schengen » (code des frontières « Schengen », art. 5).

Cette liberté de circulation ne s'applique à un titre de séjour délivré à Mayotte que s'il s'agit d'une carte de résident et de l'une des rares CST valables dans le territoire du Ceseda.

B. Circulation restreinte pour les personnes qui ne sont autorisées au séjour qu'à Mayotte

Comme on l'a vu dans le chapitre 2 (IV, p. 17), une CST portant l'une des mentions « vie privée et familiale », « étudiant », « salarié », « travailleur temporaire », « visiteur », « artiste » ou « compétences et talents » délivrée à Mayotte n'est valable qu'à Mayotte. Il en va de même de tous les APS et récépissés.

Leurs titulaires sont en séjour régulier à Mayotte mais doivent, comme s'ils ou elles ne résidaient pas en France, obtenir un visa de court séjour pour se rendre en métropole ou dans un autre DOM (notamment à La Réunion), sauf dans les rares cas de dispense de visa issue de leur nationalité (voir ci-dessus, I-C).

La procédure de délivrance de ce visa est alors celle qui s'applique à tous les visas de court séjour : il doit être sollicité à la préfecture de Mayotte et la personne concernée « *présente son document de voyage, le titre sous couvert duquel [elle] est autorisé[e] à séjourner à Mayotte, les documents permettant d'établir les conditions de son séjour dans le département de destination, les moyens d'existence lui permettant de faire face à ses frais de séjour ainsi que les garanties de son retour à Mayotte* » (Ceseda, art. R. 832-2, al. 1). Voir la liste des documents exigés sur le site de la préfecture de Mayotte.

Le visa de court séjour « *est délivré par le représentant de l'État à Mayotte après avis du représentant de l'État dans le département où [les intéressés] se rendent, en tenant compte notamment du risque de maintien irrégulier des intéressés hors du territoire de Mayotte et des considérations d'ordre public* » ; « *cet avis est réputé favorable si le préfet consulté n'a pas fait connaître d'opposition dans le délai de quinze jours* » (Ceseda, art. L. 832-2, al. 2 ; art. R. 832-2, al. 2).

Remarque : une consultation du préfet ou de la préfète du lieu de destination était déjà courante lorsqu'un visa de court séjour était demandé en métropole pour voyager dans un DOM. Cette pratique s'appuie sur une circulaire du 22 juin 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers dans les départements et territoires d'outre-mer (qui se réfère d'ailleurs à deux décrets de l'époque coloniale aujourd'hui abrogés).

Le dispositif précédent la transpose à un voyage en métropole, ce qui semble peu compatible avec le fait qu'une entrée dans le territoire européen de la France est une entrée dans l'espace « Schengen » et ne saurait être cantonnée à un département français.

Deux cas particuliers sont prévus (Ceseda, art. L. 832-2, al. 3 et 4) :

a) une délivrance de plein droit du visa à la personne qui a déposé une demande d'asile lorsqu'elle est convoquée par l'Ofpra pour une audition ;

b) une dispense de visa de court séjour pour des membres de la famille d'un·e Français·e suivants : conjoint·e, partenaire lié·e par un pacte civil de solidarité (Pacs), descendant·e direct·e âgé·e de moins de vingt et un ans ou à charge et ascendant·e direct·e à charge.

Remarque : afin d'éviter des problèmes au moment de l'arrivée en France, il serait utile de disposer d'une preuve de cette dispense, soit par une attestation délivrée par l'administration, soit par une copie de cet article du Ceseda et des preuves des liens familiaux.

C. Circulation des jeunes mineurs de nationalité étrangère

Alors qu'aucune condition relative au droit au séjour ne peut être opposée à une ou un enfant, il n'en va pas de même, si elle ou il revient dans le territoire de la République française après l'avoir quitté. Les conditions requises à la frontière sont les mêmes que pour les adultes.

Ces jeunes peuvent, avant leur majorité, obtenir un document de circulation qui vaut dispense de visa de court séjour pour entrer dans tout le territoire du Ceseda dans les mêmes conditions que, pour les adultes, le titre de séjour (Ceseda, art. L. 212-1).

1. Un « document de circulation pour étranger mineur » (DCEM)

Ce DCEM est notamment délivré (Ceseda, art. L. 321-4) :

– si l'un des parents est français ou ressortissant de l'UE ;

– s'il l'un des parents possède soit une carte de séjour « vie privée et familiale » ou « compétences et talents », soit une carte de résident obtenue en raison d'une entrée en France dans le cadre du regroupement familial ou en tant que réfugié ou apatride (voir chapitre 2, p. 12, 14, 15 et 16) ;

– si l'enfant, lui-même, relève – sa minorité mise à part – d'un droit à une CST « vie privée et familiale » (Ceseda, art. 313-11, 2° et 2° bis, voir chapitre 2, p. 12).

La partie réglementaire du Ceseda précise les conditions de la délivrance et prévoit d'autres cas éventuels permettant à la préfecture d'accorder le DCEM (Ceseda, art. D. 321-16 à D. 321-21).

2. Un « titre d'identité républicain » (Tir)

Le Tir est réservé aux jeunes nés en France et dont les deux parents sont en situation régulière (Ceseda, art. L. 321-3 et D. 321-9 à D. 321-15).

Remarque : avant l'extension du Ceseda à Mayotte, le DCEM était prévu au plan législatif par l'ordonnance relative à l'entrée et au séjour aujourd'hui abrogée, mais n'était pas appliqué en l'absence de décret d'application. Quant au Tir, il était alors régi par un décret n° 98-721 du 20 août 1998 maintenu en vigueur là où le Ceseda ne s'applique pas ; ce décret est devenu sans objet à Mayotte.

IV. Le refus d'entrée et le maintien en zone d'attente

A. Le refus d'entrée à Mayotte : un rapatriement sans délai

La police aux frontières peut refuser l'entrée en France d'une personne qui ne remplit pas les conditions requises, sauf si celle-ci demande l'asile.

Les modalités de ce refus sont les suivantes : « Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée [...]. Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix, et, sauf à Mayotte, de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc » (Ceseda, art. L. 213-2).

Le délai d'un jour franc que prévoit le droit commun ne s'applique pas à Mayotte, ce qui permet un rapatriement expéditif fragilisant ainsi la possibilité de faire enregistrer une demande d'asile à l'arrivée ainsi que tout le dispositif de contrôle judiciaire de la procédure.

L'ordonnance relative à l'entrée et au séjour des étrangers à Mayotte était conforme au droit commun : « En aucun cas, le refus d'entrée ne peut donner lieu à une mesure de rapatriement contre le gré de l'intéressé avant l'expiration du délai d'un jour franc. » L'absence de jour franc à Mayotte est donc une nouvelle dégradation du droit des étrangers.

Remarque : en 2014, les refus d'entrée sont d'ailleurs rares. Ils concernent essentiellement des personnes :
– qui ont demandé l'asile à la frontière et dont la demande a été jugée manifestement infondée ;
– qui avaient été reconduites vers l'Union des Comores laquelle a refusé de les admettre (sur cette éventualité, voir chapitre 5, II-B, p. 30).

Les passagères et passagers des *kwassas* interceptés par les forces de l'ordre en mer devraient relever d'un refus d'entrée. Or, elles ou ils sont systématiquement débarqués à Mayotte puis interpellés et artificiellement considérés comme y étant déjà résidents et en situation irrégulière. Une décision préfectorale de reconduite à la frontière suit le plus souvent dans un bref délai (voir chapitre 5, III-B, p. 32-34).

B. Le maintien en zone d'attente

L'enfermement d'une personne dans une zone d'attente est prévu soit en cas de refus d'entrée pendant le « *temps nécessaire à son départ* », soit en cas de demande d'asile à la frontière pendant la durée d'« *un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée* » (Ceseda, art. L. 221-1).

La zone d'attente comporte « *un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier. Dans ces lieux d'hébergement, un espace permettant aux avocats de s'entretenir confidentiellement avec les étrangers est prévu. À cette fin, sauf en cas de force majeure, il est accessible en toutes circonstances sur demande de l'avocat.* [...] »

Sont matériellement distincts et séparés les locaux qui ne relèvent pas de l'administration pénitentiaire et qui sont soit des zones d'attente, soit des zones de rétention [...] ».

Mais la phrase précédente n'est pas applicable à Mayotte pendant cinq ans à partir de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 7 mai 2014 (Ceseda, art. L. 221-2).

Jusqu'au 26 mai 2019, la zone d'attente est donc située dans le centre de rétention administrative (CRA). Les règles auxquelles sont soumises les personnes enfermées dans ce même lieu sont cependant, en principe, distinctes selon qu'elles relèvent d'un maintien en zone d'attente ou d'un maintien en rétention.

L'état du CRA de Mayotte est pourtant loin d'assurer les prestations de type hôtelier et l'accès des avocats prévus par l'article L. 221-2 ; nous y reviendrons dans le chapitre 5, IV, p. 36)

Remarque : il existait auparavant des zones d'attente créées par arrêté préfectoral dans les ports et dans l'aéroport (arrêté du 25 avril 2012) mais l'usage était déjà de situer la zone d'attente dans le CRA.

Chapitre 4. L'autorisation de travailler

Le code du travail (CT) devrait, à moyen terme, s'appliquer à Mayotte. Mais ce n'est pas le cas au début de 2015 et la référence est le code du travail applicable à Mayotte (CTM, téléchargeable sur Legifrance et sur le site de la Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi – Dieccte – à Mayotte). Les deux codes sont semblables, mais le code applicable à Mayotte est moins précis que le code de droit commun.

Les règles générales relatives au travail des personnes étrangères sont les mêmes que dans le droit commun. Et plusieurs accès à des titres de séjour porteurs d'un droit à exercer une activité professionnelle, prévus par le Ceseda, s'appliquent à Mayotte (I). Les conditions de la délivrance d'une autorisation de travail salarié prévues par la législation mahoraise sont aussi à peu près les mêmes que celles du droit commun applicable en métropole. Mais elles ne concernent à Mayotte que les personnes en situation régulière car il n'y a pas de régularisation possible par le travail salarié (II). Enfin, le cloisonnement territorial du droit du travail est général, isolant la métropole et chacun des DOM (III).

→ Pour en savoir plus sur le droit commun : *Autorisation de travail salarié, critères de l'administration, procédure*, Gisti, coll. Les notes pratiques, mai 2013.

I. L'application à Mayotte du droit commun

A. L'obligation de disposer d'une autorisation d'exercer un travail salarié

Les principes suivants sont communs aux deux codes.

1) Obligation d'avoir une autorisation de travail pour exercer une activité professionnelle

« *Un étranger ne peut exercer une activité professionnelle salariée à Mayotte sans [en] avoir obtenu*

au préalable l'autorisation » (CT, art. L. 5221-5 et R. 5221-1 ; CTM, art. L. 330-2 et L. 330-3).

2) Interdiction d'employer une personne étrangère dépourvue de cette autorisation

« *Nul ne peut, directement ou par personne interposée, engager, conserver à son service ou employer pour quelque durée que ce soit un étranger non muni du titre l'autorisant à exercer une activité salariée à Mayotte* » (CT, art. L. 8251-1 ; CTM, art. L. 330-5).

Les sanctions encourues en cas de non-respect de cette interdiction sont lourdes : cinq ans de prison et 15 000 euros d'amende avec, si l'employeur est étranger, une éventuelle interdiction du territoire français (CT, art. L. 8224-1 et L. 8224-3 ; CTM, art. L. 342-2 et L. 342-4).

Remarque : *selon le code du travail mahorais, le travailleur sans autorisation est, lui aussi, passible d'une amende au plus égale à vingt-cinq fois le Smig horaire (CTM, art. L. 330-11), ce que n'envisage pas le code du travail de droit commun.*

Par ailleurs, dans tout le territoire du Ceseda, le ou la titulaire d'une CST peut se la voir retirer en cas d'emploi ou de travail sans autorisation (Ceseda, art. L. 313-5).

3) Droits des travailleurs dépourvus d'autorisation

« *L'étranger employé [en violation du principe précédent] est assimilé, à compter de la date de son embauche, à un travailleur régulièrement engagé en ce qui concerne les obligations de l'employeur* » (CT, art. L. 8252-1 et L. 8252-2 ; CTM, art. L. 330-6).

B. Les documents porteurs d'une autorisation de travail régis par le Ceseda

1. Accès indirect à toute activité professionnelle

L'autorisation d'exercer toute activité professionnelle – salariée ou non – est incluse dans les titres de séjour suivants, délivrés sur d'autres critères que celui du travail :

- la carte de résident de dix ans (Ceseda L. 314-4) ;
- la carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » (Ceseda, L. 313-12) ;
- la carte de séjour mention « étudiant » qui autorise le travail salarié dans la limite de 60 % du temps de travail légal, soit 964 heures par an (Ceseda, L. 313-7, I).

2. Accès à l'exercice de certaines activités professionnelles qualifiées

Il s'agit des titres de séjour suivants :

- la carte de séjour temporaire (CST) mention « scientifique-chercheur » issue d'une convention d'accueil établie par une université ou un centre de recherche (Ceseda, art. L. 313-8 et R. 313-11 à R. 313-13) ;
- la CST mention « profession artistique et culturelle » (Ceseda, art. L. 313-9 et R. 313-14), elle aussi liée à un contrat avec certains types d'entreprises ou structures ;
- la CST délivrée pour une activité industrielle, commerciale ou artisanale (Ceseda, art. L. 313-10, 2° et R. 313-16 à R. 313-16-4) ;
- la CST délivrée, sous conditions de ressources, pour une activité professionnelle non soumise à autorisation – architecte, journaliste, traducteur, etc. (Ceseda, art. L. 313-10, 3° et R. 313-17) ;
- la carte de séjour de trois ans, mention « compétences et talents » (Ceseda, art. L. 313-15-1 et s. ; R. 315-4 et R. 315-5) qui autorise toute activité professionnelle dans le cadre d'un projet donné.

II. L'accès à une CST mention « salarié » ou « travailleur temporaire » à Mayotte

Comme le code du travail de droit commun, le code du travail propre à Mayotte ne prévoit la délivrance d'une autorisation de travail salarié à une personne étrangère que si celle-ci vit hors de Mayotte ou si elle y séjourne déjà régulièrement (le cas des sans-papiers est exclu). Il s'agit respectivement d'une « introduction de travailleur salarié » ou d'un « changement de statut ». Cette restriction ne connaît pas d'exception à Mayotte, puisque les dispositifs d'admission exceptionnelle au séjour par le travail ne s'y appliquent pas (voir chapitre 2, III-A, p. 16).

Dans les deux cas, un contrat de travail (Cerfa n° 13653*03) doit être signé par l'employeur qui lui joint un dossier relatif à l'entreprise et aux conditions du travail. Le service de la main-d'œuvre

étrangère de la Dieccte examine la situation de l'emploi à Mayotte dans la profession demandée, les conditions d'application par l'employeur de la réglementation du travail, les conditions de l'emploi et de la rémunération (équivalente au moins au montant du Smig à temps plein) et d'éventuelles dispositions prises par l'employeur pour loger le ou la salarié·e (CTM, art. R. 330-5).

Si ces conditions sont remplies, la Dieccte appose un tampon sur le formulaire du contrat de travail.

Remarque : *il n'y a pas, à Mayotte, de liste de métiers dispensés de l'examen de la situation de l'emploi. Pourtant, « la situation de l'emploi n'est pas opposable à certaines catégories [de travailleurs étrangers] déterminées en fonction soit des liens entretenus avec la France par leur pays d'origine, soit des services qu'ils ont eux-mêmes rendus à la France, soit de l'ancienneté de leur séjour à Mayotte » (CTM, art. R. 330-5). Un arrêté devrait préciser ces catégories, mais nous n'en avons pas connaissance.*

Lorsque le contrat de travail est ainsi « visé » par la Dieccte, la préfecture peut délivrer une CST mention « salarié » ou « travailleur temporaire » selon que le contrat porte sur une durée au moins égale à un an ou sur une durée moindre (Ceseda, art. L. 310, 1°).

La préfecture peut aussi délivrer une autorisation provisoire de travail (APT) d'une durée au plus égale à un an pour une « activité présentant par sa nature ou les circonstances de son exercice un caractère temporaire » (CTM, art. R. 330-7).

III. Le cloisonnement géographique de l'autorisation de travailler

A. Un droit limité à la métropole ou à chacun des DOM

Quelle que soit la voie selon laquelle elle a été accordée, une autorisation de travail délivrée en métropole, en Guyane, en Guadeloupe, en Martinique, à Mayotte ou à La Réunion n'est valable que là où elle a été délivrée (CT, art. L. 5221-7 et circulaire du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail hors de Mayotte ; à Mayotte, par nature, puisque le CTM ne s'applique que localement).

Ainsi, une personne qui se rend à Mayotte munie d'une CST ou d'une carte de résident délivrée dans un autre département a le droit de résider à Mayotte ; mais, pour y travailler, elle doit y faire la demande d'une autorisation provisoire de travail complémentaire.

De même un titre de séjour délivré à Mayotte n'autorise à travailler dans aucun des autres départements, même s'il s'agit d'une carte de résident ou de l'une des rares CST valables, pour le droit au séjour, dans les autres départements (voir chapitre 2, IV, p. 17).

Remarque : *le droit au séjour des Algériens et des Algériennes n'est pas régi par le Ceseda mais par l'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 « relatif à la circulation, à l'emploi et au séjour des ressortissants algériens et de leurs familles ». Ce texte prévoit un certificat de résidence d'un an portant la mention « vie privée et familiale » et un « certificat de résidence de dix ans » ; l'un et l'autre donnent droit à l'exercice de toute activité professionnelle en France (art. 6 et 7 bis).*

Or, dans ce texte, l'expression « la France » correspond à son État donc à l'ensemble du territoire national. Dès lors, il ne devrait y avoir, pour les Algériens et les Algériennes, aucun cloisonnement géographique aussi bien du droit au séjour que du droit au travail. Mais des personnes de nationalité algérienne sont elles déjà venues à Mayotte ?

B. La circulation des personnes en situation régulière en vue de travailler

Comme on l'a vu dans le chapitre 3 (p. 22), les titulaires d'un titre de séjour délivré en métropole ou dans un DOM peuvent voyager et s'installer librement dans tout autre lieu de ce territoire où leur titre de séjour est valable. Mais cette liberté ne porte que sur le droit au séjour ; le droit au travail

reste, lui, cloisonné. Cela s'applique aux titulaires, à Mayotte, d'une carte de résident ou d'une des rares CST valables dans le territoire du Ceseda.

Dans ces conditions, pour obtenir le droit d'exercer une activité salariée, pendant la durée de validité du titre de séjour, il faut obtenir une autorisation de travail en complément au droit au séjour.

Il peut s'agir d'une autorisation de travail temporaire (APT) délivrée par la préfecture à une personne possédant un contrat de travail visé préalablement par la Dicccte (voir ci-dessus p. 26) ; cette condition n'est pas requise pour une APT de moins de trois mois.

Il est également possible de faire, en général dans les deux mois qui précèdent la fin de la validité du titre de séjour, une demande de « changement de statut », c'est-à-dire de délivrance dans le nouveau lieu de résidence d'un titre de séjour qui confère le droit à y exercer un travail salarié.

Certaines cartes de résident devraient être renouvelées sans difficulté, par exemple dans le cas d'une carte de résident délivrée après la reconnaissance du statut de « réfugié » ; ou encore dans le cas d'une personne étrangère mariée depuis au moins trois ans avec un ressortissant de nationalité française, la vie conjugale n'ayant pas cessé (Ceseda, art. L. 314-9, 3°).

Remarque : *en métropole, les pratiques des préfectures varient. Certaines acceptent de procéder à un changement d'adresse d'une carte de résident délivrée dans un DOM. D'autres n'acceptent de l'envisager qu'au moment du renouvellement du titre de séjour. Aucun texte ne précise ces modalités.*

Chapitre 5. Contrôles, éloignement, enfermement

Il y eut, en 2013, 15 908 éloignements forcés dont 4 047 concernant des enfants à partir de Mayotte, et 20 823 à partir de la métropole, à peu près trois cents fois plus peuplée. Un tel score s'explique en partie par d'importants moyens mis en œuvre. Il est également facilité par des moyens de contrôle spéciaux donnés à la police (I). Les personnes sans papiers interpellées dans l'île et les passagères ou passagers des *kwassas* interceptés en mer sont l'objet de décisions préfectorales de reconduite à la frontière hâtives et des règles dérogatoires permettent leur exécution sans accès à un recours effectif (II et III). Les lieux de rétention ne seront, au mieux, conformes aux droits acquis en métropole que dans plusieurs années (IV). Dans ce contexte, plusieurs milliers d'enfants sont chaque année éloignés et enfermés, au mépris des protections auxquelles ils ont droit.

Remarque : *les mesures dérogatoires présentées ici ne concernent pas exclusivement Mayotte (alors que c'était le cas de la plupart des dispositions présentées dans les chapitres précédents). Elles s'appliquent aussi, sauf mention contraire, en Guyane, en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. Le texte qui suit se limite cependant souvent à Mayotte.*

I. Les contrôles

→ Pour en savoir plus sur le droit applicable en métropole :

- *Contrôle d'identité et interpellations d'étrangers*, Gisti, coll. Les notes pratiques, 2012 ;

- *Contrôle des étrangers : ce que change la loi du 31 décembre 2012*, ADDE, Cimade, Fasti, Gisti, Syndicat de la magistrature, Gisti, coll. Les cahiers juridiques, 2013.

Les contrôles dérogatoires d'identité ou de véhicules présentés ci-dessous (en A et B-1) ont d'abord été instaurés au voisinage des frontières terrestres de la France métropolitaine qui, selon les règles de l'espace « Schengen » ne sont pas contrôlées.

A. Contrôles de l'identité et de la situation administrative

1. Des contrôles d'identité sans réquisition du procureur

Selon le code de procédure pénale (CPP), un contrôle d'identité doit, en règle générale, être effectué sur réquisition écrite du procureur. Par exception, la police peut opérer librement à Mayotte sur une zone qui couvre presque tout son territoire.

« *L'identité de toute personne peut également être contrôlée, [par les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, par les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints] en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi [...] à Mayotte, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà [...]* » (CPP, art. 78-2, al. 6).

La personne qui fait l'objet d'une telle vérification ne peut être maintenue dans les locaux de la police que pendant le temps strictement exigé par l'établissement de son identité qui ne peut excéder quatre heures selon le droit commun et huit heures à Mayotte (CPP, art. 78-3, al. 3).

Remarque : *comme on l'a vu dans le chapitre 3 (IV-A, p. 24), les passagères et passagers d'un kwassa intercepté en mer au large de Mayotte sont systématiquement déposés à quai puis interpellés par la police. Ces arraisonnements de kwassas ont considérablement augmenté depuis 2011 tandis que la pression des rafles terrestres de sans-papiers a diminué (voir les données en annexe 2-C, p. 58).*

2. Des contrôles de la situation administrative des personnes étrangères

Après le contrôle précédent, une personne de nationalité étrangère doit présenter des preuves de son identité mais aussi de son droit au séjour (Ceseda, art. 611-1, I).

La police dispose, on l'a vu, de huit heures pour procéder à ces vérifications. Si elle n'a pas été en mesure de le faire, elle peut prolonger le maintien

de la personne dans un local de police pour une durée qui ne peut excéder seize heures à compter du contrôle d'identité ; cette retenue administrative pour vérification du droit au séjour est encadrée par des garanties procédurales entrées en vigueur dans le droit commun le 31 décembre 2012 et, à Mayotte, le 26 mai 2014 (Ceseda, art. L. 611-1-1).

Pourtant, cela s'avère rarement (ou jamais ?) utile à Mayotte en raison des pratiques suivantes :

- très vite après l'interpellation, un interrogatoire sommaire est effectué par la police dont le procès-verbal suit une trame stéréotypée. L'officier de police coche toujours les mêmes cases : la personne interpellée ne demande jamais l'assistance d'un conseil, elle ne souhaite pas prévenir un proche et ne dispose d'aucun document d'identité, etc. Aucune véritable vérification d'identité n'est en général effectuée par les services interpellateurs qui commettent de fréquentes erreurs au moment de l'enregistrement de l'identité de la personne (date et année de naissance, orthographe du nom, etc.) ;

- le procès-verbal est aussitôt faxé à la préfecture ;

- celle-ci ne tarde pas à prendre une décision de reconduite à la frontière et de placement en centre de rétention en reprenant les données communiquées par la police (voir des précisions ci-dessous, p. 32).

B. Contrôles de véhicules contribuant à l'entrée ou au séjour irrégulier

1. Des contrôles de taxis, bus et camions

À Mayotte, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre au-delà, les officiers ou agents de police judiciaire « peuvent procéder, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières, en vue de [...] rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

Dans l'attente des instructions du procureur de la République, le véhicule peut être immobilisé pour une durée qui ne peut excéder quatre heures.

La visite, dont la durée est limitée au temps strictement nécessaire, se déroule en présence du conducteur et donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal mentionnant les dates et heures du début et de la fin des opérations. Un exemplaire de ce procès-verbal est remis au conducteur et un autre transmis sans délai au procureur de la République » (Ceseda, art. L. 611-8, L. 611-9, L. 611-11).

2. Neutralisation ou destruction de véhicules

En Guyane, en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, le procureur de la République peut ordonner l'immobilisation, voire la neutralisation de véhicules terrestres ou d'aéronefs afin d'éviter le renouvellement de l'aide à l'entrée et au séjour irrégulier de personnes étrangères ; en Guyane, le procureur peut aussi ordonner la destruction d'embarcations ayant servi à cet usage (Ceseda, art. L. 622-10). L'ordonnance applicable à Mayotte (art. 29-3) prévoyait aussi l'immobilisation de véhicules terrestres, mais ce dispositif n'a pas été transposé par l'ordonnance du 7 mai 2014 dans le Ceseda ; il n'est donc plus en vigueur depuis le 26 mai 2014.

Remarque : en pratique, à Mayotte, l'administration se soucie plus de neutraliser ou de détruire des *kwassas* que des véhicules terrestres. Ainsi, le préfet a pu se féliciter de ce que, fin 2013, les services de l'État avaient « asséché le nombre de *kwassas* disponibles » (Journal de Mayotte, 3 février 2014).

Si le projet de loi relatif au droit des étrangers en cours d'examen au Parlement au début de 2015 est adopté, ce dispositif va être remanié et inclure Mayotte sous la forme suivante :

« En Guyane, en Guadeloupe, en Martinique, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, le procureur de la République peut, au cours de l'enquête, ou si aucune juridiction n'a été saisie, ou lorsque la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur le sort des scellés, ordonner la destruction ou l'immobilisation, par la neutralisation de tout moyen indispensable à leur fonctionnement, des embarcations, des véhicules terrestres et des aéronefs qui ont servi à commettre les infractions [d'aide à l'entrée et au séjour irrégulier de personnes étrangères], constatées par procès-verbal » (Ceseda, art. L. 622-10 ; refonte prévue par le projet de loi).

Une procédure de recours exercée dans un délai de quarante-huit heures, soit par le pilote du véhicule, soit par son propriétaire, est en outre prévue. Selon le projet de loi, cette voie de recours ne sera pas très contraignante pour l'administration. Il s'agit en effet d'un recours effectué soit par un pilote de *kwassa* menacé d'une peine de prison en tant que « passeur », soit par un propriétaire comorien de ce bateau, ce qui semble très improbable.

II. L'obligation de quitter le territoire français

→ Pour en savoir plus sur le droit commun :

- *Que faire après une obligation de quitter le territoire français ou une interdiction d'y revenir ?*, Gisti, coll. Les notes pratiques, 2011 ;

- *Contester une obligation de quitter le territoire français, la procédure !*, Gisti, coll. Les notes pratiques, 2012.

A. Généralités

Selon le Ceseda (art. L. 511-1), une OQTF peut être prise à l'égard d'une personne étrangère dans diverses circonstances ayant rendu son séjour irrégulier. Cette mesure est toujours accompagnée par une désignation du ou des pays vers lesquels la reconduite est prévue.

Elle prévoit, en principe, un délai de départ volontaire de trente jours pendant lequel l'éloignement n'est pas exécuté et un recours peut être déposé auprès du tribunal administratif.

Mais l'administration peut aussi, par une décision motivée, refuser ce délai de départ volontaire sous diverses conditions, dont celle d'un « risque de fuite » avant l'exécution de la mesure ; ce risque est considéré comme établi pour une personne qui n'a effectué aucune demande de titre de séjour ou qui présente un titre de séjour ou un document d'identité ou de voyage falsifié, ou qui ne présente pas de garanties de représentation suffisantes.

Remarque : *l'ancienne ordonnance applicable à Mayotte avait gardé un dispositif antérieur à la loi du 16 juin 2011. Le terme d'OQTF était ainsi réservé au cas où la décision accompagnait un refus ou un retrait de titre de séjour, tandis que les décisions de reconduite à la frontière prises à la suite d'une interpellation étaient des arrêtés de reconduite à la frontière (APRF) qui pouvaient toujours être « exécutés d'office » (ordonnance du 26 avril 2000, art. 30 et 35) ; c'est pourquoi plusieurs décisions antérieures au 26 mai 2014 et citées ci-dessous mentionnent des APRF.*

Depuis que le Ceseda s'applique à Mayotte, le terme d'OQTF s'applique aussi en cas d'interpellation avec, en principe, obligation faite à l'autorité préfectorale de motiver, le cas échéant, son refus de délai de départ volontaire.

B. Quelques particularités mahoraises

1. Ni sauf-conduit, ni accord de réadmission

L'éloignement forcé d'une personne à la suite d'une OQTF vers un pays de destination (en général

le pays d'origine) suppose un accord de ce pays pour l'admettre à son arrivée. Cet accord est normalement formalisé par un sauf-conduit délivré par l'autorité consulaire du pays concerné, sauf lorsque celui-ci a signé avec la France un accord incluant une clause de réadmission par laquelle il accepte le renvoi vers son territoire de ses ressortissant·e·s éloigné·e·s par la France.

Or presque tous les éloignements depuis Mayotte s'effectuent vers l'île voisine d'Anjouan sans le moindre sauf-conduit, alors même que, malgré de nombreux échanges à ce sujet entre la France et l'Union des Comores, aucun accord de réadmission n'existe encore au début de 2015.

Remarque : *par un accord succinct sur les aspects sécuritaires et humanitaires de la circulation des personnes, daté du 1^{er} avril 2011, la partie comorienne s'engageait à lutter contre les mouvements migratoires par kwassas tout en manifestant ses préoccupations en matière de respect des droits des personnes refoulées. Depuis, des milliers de personnes continuent à être reconduites chaque année à Anjouan sans la moindre objection. Il arrive pourtant occasionnellement que, pour des motifs humanitaires, la réadmission d'une personne γ soit refusée ; un « ping-pong » de quelques allers-retours entre les deux îles peut en résulter.*

Une déclaration commune des présidents des républiques française et comorienne et les travaux d'un Haut conseil paritaire laissent présager la signature d'un accord. Mais, malgré quelques incitations proposées par la France en termes d'aide économique et de facilités accordées à la délivrance de visas pour quelques cadres administratifs ou professionnels, l'accord se heurte encore, à la fin de 2014, à un obstacle majeur : comment l'Union des Comores qui revendique sa souveraineté sur Mayotte pourrait-elle signer un accord limitant la circulation vers Mayotte de ses concitoyens⁽⁷⁾ ?

2. Pas d'aide au retour mais quelques mesures d'accompagnement ciblées

a) Pas d'aide au retour

Selon le droit commun, une aide au retour peut être sollicitée auprès de l'Ofii par une personne étrangère obligée de quitter le territoire avec un délai de retour volontaire, sauf si elle a été placée en rétention. Cette aide peut comprendre les frais de réacheminement, une allocation pour faciliter la réinsertion dans le pays d'origine et, le cas échéant, une aide technique et un suivi de projet (Ceseda, art. L. 511-1, II et L. 512-5 ; art. R. 512-1-2).

(7) Dossier sur quelques accords franco-comoriens : www.gisti.org/spip.php?rubrique130#583

Il existe aussi un dispositif d'aide au retour volontaire dit « humanitaire » pour des personnes étrangères qui décident de s'établir dans leur pays d'origine en perdant tous leurs droits au séjour et au travail en France. Cette aide prend la forme d'une aide publique à l'insertion (Ceseda, art. L. 331-1).

Par exception, aucune forme d'aide au retour n'est applicable à Mayotte (Ceseda, art. L. 511-1, II et L. 512-5 ; art. L. 331-2).

b) Des mesures d'accompagnement pour inciter les parents reconduits à emmener leurs enfants

À défaut d'aide au retour, le Ceseda prévoit deux types d'aides qui peuvent être accordées, à Mayotte, à des personnes obligées de quitter le territoire avec un délai de retour volontaire si elles ne sont pas placées en rétention :

– soit une aide à la réinsertion économique accordée « dans des circonstances exceptionnelles et sous réserve de l'existence d'un projet économique viable » ;

– soit des mesures d'accompagnement, définies par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de l'outre-mer, si la personne est accompagnée d'un ou plusieurs enfants mineurs (Ceseda, art. L. 511-1, II et art. L. 512-5).

Remarque : le « projet économique viable » est assez improbable à Mayotte. L'encouragement pécuniaire à l'accompagnement par leurs enfants des adultes éloignés est l'un des moyens prévus pour envoyer les mineurs isolés vers une autre île de l'archipel (voir ci-dessous, p. 33). Un arrêté devrait en fixer les modalités.

III. Le contentieux de l'éloignement après une OQTF sans délai

A. Les textes

1. Le droit commun

Une procédure spécifique au recours contre une OQTF sans délai interdit l'exécution de cette décision, c'est-à-dire l'éloignement forcé :

– pendant quarante-huit heures, au cours desquelles un recours peut être déposé ;

– jusqu'à la décision du tribunal (qui statue dans un délai de trois mois) si un recours a été déposé (Ceseda, art. L. 512-1, L. 512-3 et L. 512-4).

Ce cumul d'un délai systématique de quarante-huit heures avant l'éloignement forcé pour laisser le

temps de déposer un recours et, le cas échéant, de l'effet « suspensif » du recours qui reporte l'éloignement jusqu'à la décision du tribunal, permet le contrôle par un.e juge de la légalité de la décision préfectorale.

2. Le droit applicable à Mayotte

a) Dérogation au droit commun

Après une décision d'OQTF sans délai, sont applicables à Mayotte de même qu'en Guyane, en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, les dispositions suivantes :

« 1° Si l'autorité consulaire le demande, l'obligation de quitter sans délai le territoire français ne peut être mise à exécution avant l'expiration du délai d'un jour franc à compter de la notification de l'arrêté ;

2° Sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent, l'étranger qui a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et qui défère cet acte au tribunal administratif peut assortir son recours d'une demande de suspension de son exécution. »

En conséquence, les dispositions du droit commun mentionnées en 1, ci-dessus, ne sont pas applicables dans ces collectivités (Ceseda, art. L. 514-1 et L. 514-2).

L'intervention d'une autorité consulaire est presque exclue puisque ni l'Union des Comores, ni Madagascar n'ont d'antenne consulaire à Mayotte. L'éloignement forcé peut donc être exécuté :

– dès l'interpellation, donc avant qu'un recours ait pu être déposé ;

– entre le dépôt d'une requête en référé et l'audience du tribunal (cette requête n'étant pas suspensive).

b) L'application des règles générales du contentieux administratif

Alors que la procédure spécifique à l'éloignement selon le droit commun ne s'applique pas à Mayotte, les règles générales du contentieux administratif s'appliquent (CE, 25 juillet 2008, n° 315529 ; CE réf., 9 novembre 2011, n° 346700). Le TA peut être saisi en vue d'annuler l'OQTF dans un délai de trois mois suivant la décision (voir chapitre 1, III, p. 9). Mais étant donné l'imminence de l'expulsion, une procédure d'urgence s'impose selon l'une des voies suivantes :

– un référé-suspension (CJA, art. L. 521-1), joint à la requête en annulation, par lequel est demandée la suspension de l'éloignement forcé jusqu'à la décision au fond du ou de la juge. Il faut alors justifier l'urgence et l'existence d'un doute sérieux sur la légalité de l'OQTF ;

– un référé-liberté (CJA, art. L. 521-2), plus rapide à rédiger puisqu'un recours en annulation n'a pas à être joint. Mais, outre l'urgence, il faut alors justifier le risque d'une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

Jurisprudence : le Conseil d'État a établi une présomption d'urgence créée par l'absence de caractère suspensif de ce contentieux administratif : « *La perspective de la mise en œuvre à tout moment de la mesure d'éloignement ainsi décidée est de nature à caractériser une situation d'urgence ouvrant au juge des référés le pouvoir de prononcer la suspension de l'exécution de la décision de refus de séjour assortie d'une obligation de quitter le territoire français* » (CE réf., 9 novembre 2011, n° 346700).

À Mayotte, l'extrême rapidité de l'exécution de l'éloignement conduit en général à privilégier le référé-liberté. Le juge des référés reconnaît souvent le risque d'une atteinte au droit fondamental au respect de la vie privée et familiale (CEDH, art. 8) lorsque des arguments de ce type sont invoqués.

Mais le juge des référés peut déclarer irrecevable un référé-liberté dans les cas où un référé-suspension aurait eu plus de chances d'être pris en considération, par exemple dans le cas d'une OQTF dont la suspension était justifiée par l'imminence de la reprise des cours à l'université de Mayotte suivis par le jeune homme concerné (TA de Mayotte, 16 septembre 2014, n° 1400569).

B. Les conséquences de ce dispositif dérogatoire

1. Une procédure à marche forcée

À l'aide du procès-verbal du bref interrogatoire de la police qui lui a été transmis (voir I-A-2), l'administration ne tarde pas à établir une OQTF complétée par une décision de placement en rétention. L'éloignement est matériellement aisé lorsqu'il concerne des Comorien·ne·s puisqu'il consiste en une traversée de 70 kilomètres vers Anjouan, île comorienne la plus proche. C'est ainsi que s'écoulent le plus souvent moins de vingt-quatre heures entre l'interpellation et l'éloignement forcé.

Cela concerne aussi les passagers et passagères d'un *kwassa* intercepté par les forces de l'ordre (voir chapitre 3, IV-A, p. 24).

Remarque : depuis 2011, le nombre des arraisonnements en mer des *kwassas* qui tentent la traversée vers Mayotte croît régulièrement (voir p. 28). En 2013, environ deux tiers des reconduites l'ont été dans ce cadre.

À ce rythme, il est clair que les services de la préfecture ne sont pas en capacité d'effectuer un examen sérieux de la situation de la personne concernée avant de délivrer l'OQTF et que des expulsions collectives suivent souvent ces interceptions de *kwassas*.

2. Un nombre infime de recours faute de temps

La première condition de l'accès à un recours effectif est d'avoir eu le temps et les moyens de le déposer. Ce n'est que très rarement le cas à Mayotte, tant du fait de la vélocité dont fait preuve la préfecture que par un très faible nombre d'avocat·e·s au regard de celui des OQTF.

Remarque : les chiffres officiels (voir p. 58-59) prouvent à quel point le contrôle de l'éloignement exercé à Mayotte par les juges est dérisoire :

– en 2013, 15 908 éloignements effectués, dont 11 861 touchant des adultes à la suite d'un APRF ; seuls 93 référés avaient été introduits soit avant l'éloignement, soit après, afin d'obtenir le retour d'une personne illégalement éloignée ;

– pendant les onze premiers mois de 2013, 95 % des arrêtés de reconduite pris par la préfecture ont été exécutés (10 830 sur 11 433). En métropole, le taux d'exécution, pour la même période, n'était que de 23 %, selon les chiffres publiés par Eurostat.

3. Des violations récurrentes des droits fondamentaux jamais sanctionnées par le juge

Dans les rares cas où une requête en référé contre un OQTF est déposée avant l'éloignement, il est fréquent que la préfecture retire ses décisions de reconduite à la frontière et de placement en rétention.

Le tribunal se contente alors en général de constater un non-lieu à statuer et les illégalités souvent patentes commises par l'administration sont oubliées. Voici quelques exemples de décisions préfectorales en l'absence de toute prise en compte sérieuse de la situation personnelle des personnes concernées.

Jurisprudence

X, jeune majeur, a effectué toute sa scolarité à Mayotte. Souffrant de déficience mentale, il est pris en charge par ses parents, tous deux en situation régulière à Mayotte. En février 2014, il avait été interpellé et placé deux jours en rétention, particulièrement pénibles dans son état, puis libéré suite à une suspension de l'APRF (TA de Mayotte, 22 février 2014, n° 1400085). Trois mois après, un scénario identique se reproduit, sans que l'adminis-

tration se souvienne de l'étape antérieure, heureusement interrompu après le dépôt d'un nouveau référé-liberté (TA de Mayotte, 13 mai 2014, n° 1400343).

Y, quatre ans, est en instance de renvoi après quatre jours d'enfermement dans le CRA de Mayotte malgré tous les efforts de ses parents. Or, elle est française comme l'est son père, la filiation étant établie par un jugement supplétif comorien. Néanmoins la préfecture a préféré la rattacher à un adulte inconnu arrivé par le même *kwassa*. Expulsion interrompue in extremis par le dépôt d'un référé-liberté (TA de Mayotte, 5 juin 2014, n° 1400399).

Une requête en référé peut être déposée après l'éloignement, afin de demander au juge d'enjoindre à la préfecture ou au ministère de l'intérieur d'organiser le retour. Plusieurs décisions récentes ont reconnu l'illégalité de la décision de reconduite à la frontière, mais se sont contentées de demander à la préfecture de faciliter le retour sans aucune astreinte... au risque que rien ne se passe et que le retour ne puisse se faire qu'en *kwassa*.

C. Le droit à un recours effectif en débat

1. Premières alertes

« *Aucun recours en justice n'est ouvert pour les personnes expulsées à partir [...] de Mayotte, ce qui serait le cas de 16 000 adultes et de 3 000 enfants chaque année [...]. L'État partie [la France] devrait veiller à ce que la décision de renvoyer un étranger, y compris un demandeur d'asile, soit prise à l'issue d'une procédure équitable qui permet d'exclure effectivement le risque réel de violations graves des droits de l'homme dont l'intéressé pourrait être victime à son retour* » (Comité des droits de l'Homme des Nations unies, 22 juillet 2008).

La Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) « *estime que ni les économies budgétaires, ni la primauté donnée aux résultats chiffrés en nombre de reconduites effectives aux frontières ne peuvent justifier l'abandon des cadres légaux d'intervention [...]. Au vu des faits constatés lors de ses déplacements en outre-mer, [elle] recommande l'abrogation des articles L. 514-1 et L. 514-2 du Ceseda dérogatoires [...] au motif que la pression migratoire y serait plus forte qu'en France hexagonale, mais qui, de fait, ne font qu'accroître les inégalités de droits et de traitement entre les personnes retenues* » (CNDS, *Rapport d'activité* 2008).

2. L'arrêt de Souza Ribeiro de la Cour européenne des droits de l'Homme

Selon la CEDH (art. 13), « *toute personne dont les droits et libertés reconnus par la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif* ».

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme a précisé que cet article a pour conséquence « *d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un "grief défendable" fondé sur la Convention* ». Parmi ces griefs défendables figurent les articles de la CEDH suivants : art. 3 (prohibition des tortures et traitements inhumains et dégradants) ; art. 8 (droit au respect de la vie privée et familiale) et protocole n° 4, art. 4 (prohibition des expulsions collectives).

L'un de ces arrêts concerne le contentieux dérogatoire de l'éloignement en outre-mer. La Cour de Strasbourg a condamné la France pour l'expulsion d'un Brésilien effectuée depuis la Guyane, le privant de son droit au recours effectif par le même dispositif qu'à Mayotte, alors même que le respect de sa vie privée et familiale était en jeu :

– « *En matière d'immigration, lorsqu'il existe un grief défendable selon lequel une expulsion risque de porter atteinte au droit de l'étranger au respect de sa vie privée et familiale, l'article 13 combiné avec l'article 8 de la Convention exige que l'État fournisse à la personne concernée une possibilité effective de contester la décision d'expulsion ou de refus d'un permis de séjour et d'obtenir un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates* » ;

– « *Si la procédure en référé pouvait en théorie permettre au juge d'examiner les arguments exposés par le requérant ainsi que de prononcer, si nécessaire, la suspension de l'éloignement, toute possibilité à cet égard a été anéantie par le caractère excessivement bref du délai écoulé entre la saisine du tribunal et l'exécution de la décision d'éloignement* » (CourEDH, *de Souza Ribeiro c/France*, 13 décembre 2012, n° 22689/07).

Jurisprudence : un mois après cet arrêt, un père de trois enfants, qu'il élevait seul à Mayotte, est éloigné vers Madagascar après le dépôt d'une requête en référé et avant la décision du juge. Ce dernier constate que cet éloignement avait privé le requérant de l'exercice d'un recours effectif, alors qu'une atteinte à son droit au respect de sa vie familiale était en jeu ; il enjoint au préfet d'organiser le retour de M. X (TA de Mayotte, 28 janvier 2013, n° 130003). Un appel du ministère de l'intérieur devant le Conseil d'État a été retiré peu avant l'audience à la

suite d'un avis critique formulé le 22 février par le Défenseur des droits⁽⁸⁾.

Le Défenseur des droits :

– « constate le caractère irrégulier de certaines vérifications d'identité sur le territoire de Mayotte et recommande à cet égard une plus grande vigilance des autorités ayant en charge de les conduire ;

– relève que les dispositions légales applicables aux étrangers en situation irrégulière à Mayotte rendent de facto inopérants les recours exercés contre les arrêtés de reconduite à la frontière, et s'interroge sur l'opportunité du maintien d'un régime dérogatoire qui est susceptible de priver les intéressés de leur capacité à faire valoir leurs droits ;

– regrette que la rapidité de traitement des cas individuels s'approche parfois d'une certaine précipitation qui n'est pas compatible avec l'exercice effectif des droits des personnes interpellées ;

– déplore les violations manifestes des dispositions [...] interdisant les mesures d'éloignement de mineurs et recommande que la situation des enfants fasse l'objet d'une meilleure prise en compte à l'occasion des procédures de vérification d'identité et de l'examen des reconduites à la frontière ;

– recommande au gouvernement de prendre les dispositions utiles afin que les étrangers disposent, conformément à l'arrêt de Souza Ribeiro c/France [...], d'un recours effectif pour contester un arrêté de reconduite à la frontière. »

(Défenseur des droits, décision du 19 novembre 2013 ; confirmation par la décision du 17 juillet 2014).

3. Des solutions empiriques à la suite de l'arrêt de Souza Ribeiro

a) Instructions au préfet

Une circulaire du 3 avril 2013 relative au contentieux de l'éloignement à Mayotte donne au préfet deux instructions :

– un rappel de la règle imposant l'examen de la situation personnelle et familiale de chaque étranger interpellé et la motivation en droit et en fait avant toute mesure de reconduite à la frontière ;

– dans le cas où un référé aurait été introduit, « un examen vigilant du ou des "griefs" invoqués par le requérant [...] avant de mettre en œuvre l'éloignement » permettant « d'apprécier le cas échéant l'existence de "griefs défendables", c'est-à-dire de moyens étayés et sérieux [...] de nature à justifier le report temporaire de la mise en œuvre de l'éloignement ».

Comme on l'a vu ci-dessus, la première instruction est bien mal suivie. Quant à la seconde, elle consiste à donner à l'autorité préfectorale un pouvoir d'accorder ou non une suspension qui reviendrait normalement au tribunal.

Il était tacitement admis, en 2014 à Mayotte, que, dès lors qu'un référé avait été déposé avant l'exécution de la reconduite, l'administration suspendait l'éloignement jusqu'à ce que le ou la juge se prononce. Mais cela n'a, au moins une fois, pas été le cas (voir TA de Mayotte, 2 septembre 2014, chapitre 6, p. 39).

b) Projet de loi

Pour éviter d'autres condamnations par la Cour européenne, l'article L. 514-1 du Ceseda sera sans doute amendé par la prochaine réforme du droit des étrangers. Si le projet de loi soumis par le gouvernement au Parlement le 23 juillet 2014 est adopté, le référé-liberté deviendra suspensif. Donc, si un tel référé aura pu être introduit avant l'éloignement forcé, l'exécution de l'éloignement sera suspendue, soit jusqu'à ce que le juge procède rapidement à un rejet « au tri » parce que la requête est considérée comme irrecevable et mal fondée, soit jusqu'à l'audience. Plusieurs des affaires récentes évoquées dans ce chapitre prouvent les limites de cette avancée : d'une part, ce dispositif ne suffirait pas à garantir l'accès à un recours effectif, puisque rien n'empêcherait de procéder à l'éloignement de manière expéditive avant le dépôt de toute requête et, d'autre part, il ne s'appliquera pas au référé-suspension, recevable sous des conditions plus larges que le référé-liberté.

IV. L'éloignement des enfants

La protection des mineurs contre toute mesure d'éloignement est garantie par le droit français et l'était déjà avant la réforme de mai 2014 (Ceseda, art. L. 511-4 ; ordonnance abrogée le 26 mai 2014, art. 39) et par le droit international. Aucun enfant ne peut être expulsé, sauf s'il accompagne une personne qui exerce sur lui une autorité parentale.

Or le nombre des enfants éloignés depuis Mayotte est extrêmement important (voir page 58).

Certains, sans doute, accompagnent des parents expulsés. Mais, d'une part, lors de la vérification d'identité aucune question n'est posée aux personnes afin d'identifier l'éventuelle présence d'enfant(s) à Mayotte. D'autre part, de nombreux parents interpellés préfèrent confier leurs enfants à des proches ou des voisins plutôt que de les exposer aux risques d'un retour en *kwassa* souvent inévitable

(8) Dossier : www.gisti.org/spip.php?article3019

en raison de l'ancrage de la famille à Mayotte, l'enfant y ayant quasiment passé toute sa vie .

Il est d'ailleurs notoire, depuis plusieurs années, que l'interdiction d'éloigner un enfant qui n'est accompagné par aucune personne ayant à son égard une autorité parentale est régulièrement contournée par l'administration de deux manières :

– soit en modifiant la date de naissance de l'enfant qui se retrouve né le 1^{er} janvier de l'année qui le transforme en majeur ;

– soit par un rattachement fictif de l'enfant à l'arrêté de reconduite d'un adulte dépourvu de toute autorité parentale à son égard.

Ces usages ont notamment été relevés par la Défenseure des enfants (2008), par le rapport d'une mission conduite par Mme Yvette Mathieu au nom du Défenseur des droits (mars 2013), par le rapport du Défenseur des droits qui s'ensuivit (19 avril 2013) ainsi que par des décisions rendues par ce dernier le 5 décembre 2013 et le 6 janvier 2015 (voir annexes p. 56).

Jurisprudence

Dans les décisions suivantes, le ou la juge des référés reconnaît que la décision « *est manifestement illégale et a porté une atteinte disproportionnée à l'article 8 de la CEDH* ». Mais il ou elle refuse d'enjoindre au ministère de l'intérieur et à l'administration, sous astreinte, d'organiser le retour des enfants.

– Enfants éloignés de Mayotte accompagnés par une personne dépourvue de toute autorité parentale à leur égard, malgré la présence d'un parent en situation régulière

Deux enfants de 3 et 5 ans arrivent en *kwassa* à Mayotte. Ils avaient été embarqués deux ans plus tôt vers Anjouan avec leur mère puis confiés à leurs grands-parents. En raison d'une grave maladie de la grand-mère, il était devenu essentiel qu'ils rejoignent leur père. Celui-ci, en situation régulière à Mayotte, les attendait. Ils ont été embarqués vers Anjouan en quelques heures, « rattachés » arbitrairement à un autre passager du *kwassa* (TA de Mayotte, 18 novembre 2013, n° 1300551 et n° 130052 ; CE réf., 10 décembre 2013, n° 373686)⁽⁹⁾.

Décisions analogues : CE réf., 25 octobre 2014, n° 385173 ; TA de Mayotte, 5 juin 2014, n° 1400399 (présenté p. 33).

– Adolescents mineurs fictivement majeurs par modification de leur état civil

B., 14 ans, est bien connu de l'administration puisque sa mère bénéficie de la protection subsidiaire. Il a lui-même été récemment confié à l'ASE par le juge des enfants. Il est interpellé en janvier 2014 et le procès-verbal de son audition, non signé, indique qu'il est né le 1^{er} janvier 1995 donc qu'il est majeur. À peine quarante-cinq minutes après la réception du document, la préfecture émet un arrêté de reconduite à son nom qui reprend cette date de naissance erronée (TA de Mayotte, 30 janvier 2014, n° 1400047 ; confirmé par le conseil d'État, CE réf., 19 février 2014, n° 375226)⁽¹⁰⁾.

Décision analogue : TA de Mamoudzou, 7 mars 2008, n° 0700231 ; confirmé par la CAA de Bordeaux, 17 mars 2009, n° 08BX02555.

Il y a donc bien à Mayotte, en toute illégalité, des éloignements forcés d'enfants.

Fin 2014, un jeune de neuf ans arrivé en *kwassa* était à son tour éloigné alors que ses deux parents résidaient légalement à Mayotte. Le TA de Mayotte avait donné son feu vert à cette reconduite de l'enfant rattaché à un passager du *kwassa* que l'autorité administrative aurait désigné comme « *déléataire de fait [...] de la responsabilité parentale* » bien que cela ne relève nullement de ses compétences (TA de Mayotte, réf., 19 décembre 2014, n° 1400699).

Saisi en appel, le Conseil d'État rappelle « *l'attention primordiale qui doit être accordée à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions le concernant* » (CIDE, art. 3, 1) et précise que « *l'autorité administrative doit s'attacher à vérifier, dans la mesure du possible, l'identité d'un mineur placé en rétention et faisant l'objet d'une mesure d'éloignement forcé par voie de conséquence de celle ordonnée à l'encontre de la personne qu'il accompagne, la nature exacte des liens qu'il entretient avec cette dernière ainsi que sa prise en charge dans le lieu de destination* ». Sur ce fondement, la décision est manifestement illégale ; « *elle a porté et continue de porter gravement atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant* ». Il est enjoint au préfet de Mayotte, sous astreinte de 100 euros par jour, de statuer sur une demande de regroupement familial présentée par ses parents dans un délai de quinze jours après le dépôt d'un dossier complet de la demande (CE, 9 janvier 2015, n° 386865).

Après avoir refusé de le faire lors d'affaires analogues qui lui avaient été soumises, le Conseil d'État constate et condamne enfin clairement ces pratiques préfectorales. C'est important. Mais le

(9) Dossier : www.gisti.org/spip.php?article3414

(10) Dossier : www.gisti.org/spip.php?article3404

regroupement familial requiert des conditions de ressources et de logement très rarement remplies à Mayotte et l'effectivité de cette décision dépend encore du pouvoir d'appréciation du préfet (voir p. 21). En tout état de cause, il faudra encore bien d'autres batailles contentieuses pour que cessent les éloignements illégaux d'enfants depuis Mayotte.

V. La rétention administrative

Une étrangère ou un étranger sous le coup d'une mesure d'éloignement peut être placé dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire pendant le temps nécessaire à l'administration pour exécuter sa décision.

Le lieu de cet enfermement est en principe un centre de rétention administrative (CRA). Mais si, en raison de situations particulières, la capacité du CRA est déjà saturée, le préfet peut décider une détention provisoire dans un local de rétention administrative (LRA).

Remarque : à Mayotte, le préfet crée régulièrement des locaux de rétention administrative par arrêté, « considérant qu'un nombre important d'étrangers entrés récemment, ou dont l'arrivée est prévisible, présente une menace à l'ordre public ». Ces LRA ne durent que vingt-quatre heures, bien assez en général pour effectuer la reconduite.

Comme nous l'avons vu ci-dessus (chapitre 3, IV, p. 24 et, dans ce chapitre, p. 28), la majeure partie des éloignements forcés le sont, depuis 2012, à la suite de l'arraisonnement par la police d'un kwassa. Or, pour diverses raisons, notamment météorologiques, les arrivées de kwassas sont parfois espacées dans le temps, parfois, au contraire, nombreuses simultanément.

Il arrive donc que plusieurs kwassas soient interceptés la même nuit et que la préfecture, aussitôt informée, crée un, deux ou trois LRA (en général pour une journée) complémentaires au CRA. Ainsi, entre le 24 octobre et le 16 décembre 2014, les personnes retenues en vue d'un éloignement imminent étaient si nombreuses que trois LRA avaient été ajoutés au CRA pendant plus d'un jour sur deux⁽¹¹⁾. Il est, dans de telles conditions, très difficile pour ne pas dire impossible de localiser la personne retenue.

À Mayotte, le passage dans le CRA est souvent de très courte durée, à peine un transit entre le moment de la décision préfectorale de la reconduite et sa mise en œuvre ; en moyenne vingt heures, parfois beaucoup moins. Comme dans tous les départements, ce placement en rétention doit être contrôlé par un juge des libertés et de la détention (JLD). Mais, dans la mesure où ce contrôle

ne s'exerce que cinq jours après le placement en rétention, ses interventions à Mayotte n'ont à ce jour été que très exceptionnelles. Cependant, les rares fois où il a été saisi par le préfet d'une demande de prolongation de la rétention, le JLD l'a rejetée en constatant par exemple que les éléments présentés « qui démontrent un manque de rigueur dans le traitement de la [...] procédure dont la régularité est incertaine [doivent] conduire à rejeter la demande » (CA de Saint-Denis – TGI de Mamoudzou, JLD, 9 octobre 2013).

A. Les conditions matérielles des lieux de la rétention

1. Un CRA « indigne »

De nombreux rapports ont décrit l'actuel CRA de Mayotte en le qualifiant, unanimement, d'« indigne ». Un rapport détaillé du Contrôleur général des lieux de privation de liberté sur ce CRA et sur la prison de Majicavo était précédé des recommandations suivantes :

« Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté a décidé de rendre publiques simultanément les deux recommandations, ci-dessous, relatives aux visites effectuées au centre de rétention et à la maison d'arrêt de Mayotte. De manière exceptionnelle, il souhaite marquer au préalable les [...] observations suivantes, communes aux deux établissements :

1. Au centre de rétention administrative comme à la maison d'arrêt, les conditions de vie des personnes retenues et détenues sont indignes. Les locaux présentent de graves insuffisances et affectent le respect du droit à l'intimité et à l'intégrité. Les conditions d'hébergement et d'hygiène portent d'évidence atteinte aux droits fondamentaux des personnes présentes.

2. [...]

3. L'amélioration nécessaire ne peut attendre la reconstruction ou l'extension prévue.

4. En particulier, le maintien des liens familiaux n'est pas garanti de façon satisfaisante, ni au centre de rétention administrative, ni à la maison d'arrêt. Des conditions d'accueil décentes et sereines doivent être faites aux familles ou aux proches des personnes placées en rétention ou incarcérées. Les modalités de visite doivent être améliorées. La lutte contre l'immigration clandestine ne saurait restreindre le droit à la vie familiale.

5. Une attention particulière doit être portée aux mineurs, tant pour la clarification de leur état civil que pour l'adaptation des modalités de leur prise en charge. Des solutions en aval de la rétention comme de la détention doivent être imaginées pour prévenir la rupture des liens familiaux et garantir la scolarisation »

(11) www.gisti.org/spip.php?article4771

(Recommandations communes au centre de rétention et à la maison d'arrêt de Mayotte, 30 juin 2010).

2. Statu quo pendant plusieurs années

Les conditions de la rétention requises en métropole ne seront pas respectées à Mayotte dans le CRA jusqu'au 26 mai 2017 et dans les LRA jusqu'au 26 mai 2019 (Ceseda, art. R. 553-3 et art. R. 553-6).

Malgré les multiples appels à fermer ce CRA, le statu quo est devenu légal pendant cinq ans. D'ici là, la situation actuelle, bien loin d'être conforme aux normes de droit commun, pourra y être maintenue. Par exemple :

- un CRA doit en principe prévoir une surface d'au moins 10 m² par personne retenue ; à Mayotte, le CRA est désormais habilité à accueillir 140 personnes, il dispose d'un m² par personne – un peu plus si l'on tient compte d'une cour intérieure récemment rendue accessible ;

- un CRA doit comporter au moins : un local permettant de recevoir les visites et un local réservé aux avocats. Tous doivent, à Mayotte, se partager un même unique local.

3. La rétention des enfants

La Cour européenne des droits de l'Homme a constaté qu'il n'existait aucun fondement légal permettant la rétention des mineurs, même comme accompagnants de leurs parents, et que, dans certaines circonstances, celle-ci constitue un traitement inhumain et dégradant pour les enfants et, en l'absence de mesures alternatives à la rétention, une atteinte à la vie familiale des familles étrangères (CourEDH, 19 janvier 2012, *Popov c/France*, n° 39472/07 et n° 39474/07). Or, les conditions indignes de la rétention à Mayotte suffisent à conclure que cette rétention, même brève, d'enfants dans ce centre est contraire à l'article 3 de la CEDH.

Jurisprudence : peu de temps après l'arrêt *Popov*, le tribunal administratif de Mayotte annulait le placement en rétention d'une famille et de deux enfants mineurs, estimant que cet enfermement relevait d'un traitement inhumain et dégradant (TA de Mayotte, 20 février 2012, n° 1200106, n° 1200107, n° 1200108).

Or, plusieurs jurisprudences mentionnées ci-dessus attestent l'enfermement d'enfants non accompagnés d'un membre de leur famille.

B. Droits des retenu-e-s et intervention de personnes morales

En règle générale, deux types d'intervention sont prévues :

- celle de l'Ofii qui assure des « actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles [du] départ » des personnes retenues (Ceseda, art. R. 553-13) ;

- celle d'une autre personne morale dont la mission est d'informer les personnes maintenues et de les aider à exercer leurs droits (Ceseda, art. R. 553-14).

Dans le CRA de Mayotte, ces deux interventions bien différentes sont assimilées et confiées à une ou plusieurs personnes morales désignées par le préfet (Ceseda, art. R. 553-14 bis). Cette confusion des genres n'est pas propice à une défense des droits.

Remarque : fin 2014, ces missions sont confiées à la Croix-Rouge et à une association humanitaire, Tama. L'accompagnement sociojuridique salarié assuré dans les autres CRA fait défaut à Mayotte ; des bénévoles de la Cimade y sont toléré-e-s mais ne sont pas en mesure de remplir pleinement cette mission. L'absence d'un soutien juridique dans le CRA de Mayotte, qui permettrait des requêtes en urgence ou des signalements à des avocat-e-s aptes à le faire, contribue à la quasi-inexistence du contrôle judiciaire des éloignements forcés.

Chapitre 6. L'état civil et la nationalité française

En ce qui concerne la nationalité, « *l'expression "en France" s'entend du territoire métropolitain, des départements et collectivités d'outre-mer ainsi que de la Nouvelle-Calédonie et des Terres australes et antarctiques françaises* » (code civil, art. 17-4). Il s'agit de l'un des domaines sur lesquels les adaptations ultramarines ne peuvent être que très marginales.

Les règles de droit commun relatives à l'état civil et à la nationalité sont donc applicables à Mayotte. Mais l'histoire récente explique la présence à Mayotte de « Français sans papiers » qui ne peuvent pas prouver leur nationalité et les difficultés des autres habitants de l'archipel à produire des actes d'état civil considérés à Mayotte comme probants (I-A). En outre, le code civil comporte une procédure spéciale à Mayotte en cas de déclaration de paternité suspectée de « complaisance » (I-B). Enfin, concernant la nationalité, le droit du sol comporte des exceptions qui en restreignent fortement la portée (II).

→ Pour en savoir plus :

- *L'État civil*, Gisti, coll. Les notes pratiques, 2011 ;
- *Le Guide de la nationalité française*, Gisti, coll. Guides, La Découverte, 2013.

I. L'état civil

A. Esquisse d'une histoire récente

1. L'état civil de la période coloniale dans l'archipel des Comores

Comme en Algérie avant l'indépendance, deux états civils coexistaient dans le territoire d'outre-mer français composé des quatre îles de l'archipel des Comores : un statut civil de droit commun établi par le code civil français et un statut civil « personnel » ou « local » applicable aux personnes originaires des Comores.

Ce statut personnel était fondé sur un droit musulman conjugué à des traditions africaines, notamment bantoues, qui constituaient la culture locale. Il reposait plus sur la mémoire de la commu-

nauté et la tradition orale que sur l'écrit. Il comportait notamment des règles locales sur la transmission du nom et les changements éventuels de ce nom au cours de la vie, sur la transmission matrilineaire du patrimoine excluant les enfants naturels, sur le mariage autorisant la polygamie et la répudiation. Le « *cadi* » assumait les fonctions judiciaires et administratives civiles et commerciales : enregistrement des naissances et des mariages, divorces, héritages, questions foncières ; il statuait conformément au droit musulman et aux coutumes locales.

L'administration coloniale n'avait commencé à réglementer ce statut personnel que depuis les années 1960 (délibération n° 61-16 du 17 mai 1961 de l'assemblée territoriale des Comores relative à l'état civil comorien).

2. Une mutation accélérée de la société mahoraise et de son état civil : 2000-2011

Ce n'est qu'en 2000 qu'un « accord sur l'avenir de Mayotte » a amorcé une profonde et rapide métamorphose du statut civil des Mahorais-es. L'inscription de tous les actes d'état civil à la mairie est devenue obligatoire en 2000 ; les conditions du mariage se sont alignées sur les normes du code civil en 2005 et le mariage polygame est interdit. Enfin, depuis 2010, le rôle du *cadi* est cantonné à celui d'un médiateur social.

Entre 2001 et 2012, une Commission de révision de l'état civil (Crec) a été chargée de reconstituer les états civils manquants ; 85 000 dossiers représentant 250 000 actes d'état civil ont été ainsi traités en onze ans. Pour celles et ceux qui n'ont pas effectué la démarche à temps, il ne reste plus, pour pallier l'absence d'un acte d'état civil, que la voie d'un jugement supplétif, plus compliquée que celle de la Crec.

Beaucoup de personnes ont acquis le statut civil, souvent sans le savoir mais sans possibilité de retour, soit parce que leur état civil a été établi par la Crec ou par un jugement supplétif, soit par mariage avec une personne de statut civil de droit commun. Mais, quel que soit leur statut, les couples

continuent souvent à se marier chez le cadi en oubliant la formalité légale auprès de l'état civil⁽¹²⁾.

C'est ainsi que de nombreuses personnes sont de nationalité française à Mayotte sans avoir le moyen de le prouver, soit parce qu'elles n'ont pas d'acte de naissance, soit parce qu'il leur est impossible de prouver leur lien de filiation avec l'un de leurs parents ayant la nationalité française, soit encore parce rien ne prouve que ce parent possède bien cette nationalité.

3. Dans l'Union des Comores, un état civil défectueux récemment modernisé

À la suite d'une décision du gouvernement survenue en 1977 (dans une période politique troublée), les registres d'état civil ont été brûlés et ont subi une destruction totale dans les trois îles. Leur reconstruction n'a débuté qu'en 1984, d'abord par simples déclarations devant témoins, puis par des jugements supplétifs. Les personnes se sont ainsi souvent fait établir plusieurs actes successifs avec des données variables (volontairement ou non)⁽¹³⁾. Très progressivement des enregistrements plus « orthodoxes » ont commencé à être établis. Mais, en 2014, il est encore fréquent qu'une personne possède des documents d'état civil présentant entre eux des données différentes et, par là même, considérés comme frauduleux par l'administration française alors même qu'ils sont issus d'une décision judiciaire comorienne et devraient donc « faire foi » selon l'article 47 du code civil.

Depuis 2010, l'état civil comorien a été réorganisé et sécurisé avec l'aide de l'Union européenne et de la France. Il en résulte des passeports et des cartes d'identité biométriques ainsi que, depuis février 2012, des actes de naissance sécurisés.

Dès lors, l'administration française à Mayotte exige systématiquement la présentation de ces documents sécurisés, ce qui impose un voyage aller-retour aux Comores. Cela ne pose pas de problème pour les personnes en situation régulière à Mayotte puisqu'elles peuvent revenir légalement, munies de leur passeport et de leur titre de séjour. Dans certains cas, la préfecture délivre un sauf-conduit.

Mais, dans le cadre d'une première demande de titre de séjour ou d'une démarche effectuée par un parent en situation irrégulière en faveur d'un enfant, cette exigence équivaut le plus souvent à un

voyage dont le retour n'est possible qu'en *kwassa*, avec tous les risques de naufrage ou d'interception par la police que le trajet suppose.

Jurisprudence : Mme H. a quatre enfants reconnus par leur père de nationalité française donc, eux-mêmes, français. Le couple vit à Mayotte avec les plus jeunes enfants, les deux autres se trouvent sur l'île d'Anjouan avec leur grand-mère. Mme H. tente en vain d'obtenir une CST mention « liens personnels et familiaux » jusqu'à ce qu'un agent de la préfecture l'invite à se rendre aux Comores pour y obtenir un passeport biométrique. Elle fait le voyage et revient en *kwassa* avec son passeport et les deux aînés. Le *kwassa* est intercepté ; Mme H. et ses deux enfants sont rembarqués vers Anjouan après le dépôt d'un référé-liberté et sans attendre la décision du juge. Ce dernier constate ensuite que la requête est devenue sans objet (TA de Mayotte, 2 septembre 2014, n° 1400549).

Ces personnes renoncent donc souvent à faire valoir leurs droits. D'autres tentent leur chance avec un passeport obtenu par des voies détournées et peu fiables, ce que des policiers dont c'est la spécialité débusquent aisément.

B. L'état civil, obstacle à l'accès aux droits à Mayotte

1. L'exigence d'un passeport en cours de validité

Comme on vient de le voir, l'exigence d'un passeport en cours de validité pour la délivrance d'une première CST bloque fréquemment les tentatives de régularisation d'un·e Comorien·ne à Mayotte.

La préfecture de Mayotte n'a pas l'exclusivité de cette exigence. Pourtant la réglementation n'impose à la personne concernée que « *des indications relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge* » sauf lorsque la délivrance de la CST sollicitée est soumise à la preuve d'une entrée régulière ou d'un visa de long séjour (Ceseda, art. R. 313-1 et R. 313-2 ; ce dispositif était transcrit dans un décret applicable à Mayotte avant l'extension du Ceseda). Le Conseil d'État a d'ailleurs établi que « *la présentation d'un passeport en cours de validité ne saurait être imposée à un étranger qui sollicite [...] l'octroi d'une carte de séjour temporaire portant la mention vie privée et familiale en qualité d'étranger malade, comme une condition pour la délivrance de cette carte* » (CE, 30 novembre 2011, n° 351584). Cette décision peut être invoquée pour des personnes relevant d'une autre situation, sollicitant une CST « vie privée et

(12) Sophie Blanchy, « Mayotte : française à tout prix », *Ethnologie française* 4/2002 (Vol. 32), p. 677-687 ; Sophie Blanchy et Yves Moatty, « Le statut civil de droit local à Mayotte : une imposture ? », *Droit et société*, 2012/1 n° 80, p. 117-139, 2012.

(13) AIFM, *Le fonctionnement de l'état civil dans le monde francophone*, chap. 4 : Comores, 2004.

familiale », sauf dans les cas où une condition de visa est imposée (notamment celui d'un·e conjoint·e de Français·e).

Le tribunal administratif de Mayotte a reconnu l'illégalité de cette exigence dans plusieurs décisions récentes.

Jurisprudence : Mme M. reçoit un refus de titre de séjour avec une OQTF selon laquelle : « *la postulante est mère de 2 enfants français (par filiation paternelle) nés à Mayotte [...] ; ses enfants sont à sa seule charge [...]* ». Mais, selon la préfecture, son passeport s'est avéré falsifié après vérification par la police aux frontières, d'où un refus de délivrer un titre de séjour en l'absence de document justifiant son identité. Le juge constate toutefois que plusieurs autres documents d'état civil produits (extrait d'acte de naissance et jugement supplétif, actes de naissance des enfants) constituaient les « *indications relatives à son état civil* » requises dont le préfet a d'ailleurs, par la phrase citée ci-dessus, « *implicitement mais nécessairement admis le caractère probant* » : l'OQTF est annulée et il est enjoint à l'administration de délivrer, dans un délai de quatre mois, une CST au titre de la vie privée et familiale (TA de Mayotte, 25 février 2014, n° 1300226).

Décisions analogues concernant un jeune majeur, d'abord élève puis étudiant en brevet de technicien supérieur (BTS) à Mayotte de 2000 à 2014 (TA de Mayotte, 21 août 2014, n° 1400044) ou concernant une personne justifiant, à Mayotte, d'une ancienneté de séjour et de liens privés et familiaux intenses (TA de Mayotte, 10 juin 2014, n° 1300500).

2. Les obstacles spécifiques à la reconnaissance d'un enfant

Selon le droit commun, la paternité doit théoriquement coïncider avec la vérité biologique. Mais il peut aussi être dans l'intérêt de l'enfant d'être reconnu par un père même si cela ne correspond pas à la réalité biologique. Aussi, l'officier d'état civil n'est pas habilité à se faire juge de la sincérité d'une reconnaissance de paternité ; tout au plus peut-il informer le père (ou, moins souvent, la mère) que la reconnaissance peut être contestée en justice par une personne concernée (code civil, art. 339).

Il en va autrement à Mayotte. Lorsque le père d'un enfant (hors mariage) dépose à la mairie une demande de reconnaissance d'enfant, l'officier d'état civil peut surseoir à la délivrance « *lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer que la reconnaissance d'un enfant est frauduleuse* ». Il saisit le procureur et en informe l'auteur de la demande.

Une procédure compliquée est alors engagée jusqu'à la délivrance de l'acte de reconnaissance ou un refus de le délivrer (code civil, art. 2 499-1 à 2 499-5).

Dans le contexte mahorais, l'« indice sérieux » concerne généralement la reconnaissance par un père français d'un ou d'une enfant naturel·le lorsque la mère est étrangère (comorienne ou malgache en général) en situation irrégulière, la paternité étant alors soupçonnée d'être « de complaisance » afin que l'enfant soit français par filiation. Dans ce cas, l'enquête du procureur risque d'aboutir à un éloignement de la mère. Il arrive que certaines enquêtes durent plusieurs années sans aucune avancée.

Remarque : *cette procédure issue de la loi du 24 juillet 2006 est calquée sur celle introduite par la loi Pasqua du 24 août 1993 relative à la maîtrise de l'immigration en matière de lutte contre les « mariages blancs ».*

Subsidiairement, une dissuasion financière est prévue à l'égard de la reconnaissance par un père naturel d'un enfant dont la mère est étrangère et sans papiers. Celle-ci est en effet, à la suite de l'accouchement, redevable de frais importants d'hospitalisation et de consultation externe (voir le chapitre 7, p. 47-48). Or, ces frais sont « *personnellement et solidairement à la charge du père ayant reconnu un enfant naturel né d'une mère étrangère* » si la mère ne peut pas les payer. Cela est applicable même si le procureur a été saisi et n'a pas encore statué sur la validité de la demande de reconnaissance (ordonnance du 20 décembre 1996, art. 20, al. 3), mais n'est en fait pas appliqué.

II. La nationalité française

A. L'acquisition ou l'attribution par simple droit du sol

Selon l'Insee, « *39 % des étrangers sont nés sur le territoire français. Ce sont essentiellement des mineurs qui pourront prétendre accéder à la nationalité française à leur majorité* » (voir note 3, p. 5). Comment devront-ils procéder ?

1. Un droit en vigueur à Mayotte depuis le 1^{er} janvier 1976

Le droit du sol est celui que confère la naissance en France en matière de nationalité.

Le droit du sol ne s'applique pas aux personnes nées à Mayotte avant le 1^{er} janvier 1976.

Remarque : *le droit du sol ne s'est longtemps pas appliqué dans certains territoires d'outre-mer. La loi*

du 9 janvier 1973 l'avait étendu dans plusieurs d'entre eux ; mais l'article 161 du code de la nationalité disposait encore que seule l'acquisition de la nationalité par filiation était applicable « dans l'archipel des Comores, dans le territoire français des Afars et des Issas, et aux îles Wallis et Futuna ».

À Mayotte, le droit du sol a été instauré par la loi du 22 juillet 1993, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1994. Il s'applique donc aux personnes qui sont nées après cette date ou qui étaient mineures à cette date, donc aux personnes nées après le 31 décembre 1975.

2. Acquisition par la naissance et la résidence en France

« Tout enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité si, à cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans » (code civil, art. 21-7).

Selon ce dispositif, les milliers de personnes étrangères nées à Mayotte depuis le 1^{er} janvier 1976 et qui y résident actuellement (39 % selon l'Insee, voir annexe 2, p. 58) sont françaises ou le seront à leur majorité sous deux conditions : d'une part la résidence en France à la date de la majorité, d'autre part une résidence habituelle, continue ou discontinue, pendant cinq ans entre ses onze ans et ses dix-huit ans.

Encore faut-il qu'elles puissent le prouver, c'est-à-dire obtenir un certificat de nationalité. Ce certificat doit être délivré par le greffier du tribunal d'instance (TI) de Mamoudzou si l'intéressé produit des documents établissant les conditions citées ci-dessus.

Un jeune majeur devrait assez facilement obtenir un acte de naissance (copie intégrale) et, s'il a été scolarisé à Mayotte au moins jusqu'à ses seize ans, une preuve de cinq ans de résidence (par des certificats de scolarité de chaque année). Il lui est, par contre, souvent plus difficile de prouver sa présence au moment de ses dix-huit ans s'il ne suivait aucun enseignement à cette date.

Bien entendu, une personne plus âgée aura plus de mal encore que le jeune majeur à obtenir ces documents.

3. Attribution anticipée par la naissance et la résidence en France

Des anticipations de cette acquisition sont possibles, par déclaration effectuée,

– soit par le jeune lui-même, né en France, à partir de l'âge de seize ans si, au moment de sa déclaration, il a en France sa résidence et s'il a

eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans ;

– soit par ses parents étrangers, au nom de l'enfant mineur né en France, à partir de l'âge de treize ans, la condition de résidence habituelle en France devant alors être remplie à partir de l'âge de huit ans. Le consentement de l'enfant est requis (code civil, art. 21-11).

La déclaration est effectuée auprès du greffe du tribunal d'instance. Celui-ci dispose de six mois pour enregistrer la déclaration ou pour refuser de le faire si les conditions légales ne sont pas remplies.

Si un jeune effectue sa demande dès ses seize ans et à l'issue d'au moins cinq années de scolarité, les documents requis sont les mêmes que ci-dessus pour le certificat de nationalité et devraient être assez faciles à produire.

La famille souhaite souvent effectuer une déclaration anticipée, entre les treize et seize ans de l'enfant. Cela garantit en effet plus tôt à cet enfant les droits liés à la nationalité française. À cette fin, le greffe du TI de Mamoudzou exige depuis 2013 la présentation d'un document d'état civil fiable, c'est-à-dire une carte d'identité ou un passeport récent et biométrique. Si l'un des parents, ou les deux, sont en situation irrégulière, l'obtention de ce document se heurte aux risques mentionnés en I-B, ce qui les conduit souvent à renoncer à la démarche.

Remarque : un adulte résidant à Mayotte en situation régulière peut solliciter la délégation d'autorité parentale partielle ou totale pour ensuite accompagner un jeune dans ses démarches, notamment auprès de la préfecture ou, pour une déclaration de nationalité, au tribunal d'instance. Le juge aux affaires familiales accepte certaines de ces délégations, même lorsque les parents résident à Mayotte, lorsqu'il constate qu'il en va de l'intérêt des enfants.

Plusieurs procédures sont actuellement pendantes devant le tribunal de grande instance (TGI) de Mamoudzou sur les difficultés rencontrées au greffe du TI pour que les démarches ci-dessus décrites aboutissent. Le Défenseur des droits a été saisi de cette question et a interpellé le parquet sur cette question ; selon lui, la pratique instaurée pourrait être condamnée au regard de dispositions combinées de la CEDH.

B. L'attribution à la naissance par double droit du sol

1. Double droit du sol à Mayotte

« Est français l'enfant né en France lorsque l'un de ses parents au moins y est né » (code

civil, art. 19-2). C'est ce que désigne l'expression « double droit du sol ». Comme on l'a vu dans la section A, ce dispositif ne s'applique à l'enfant né à Mayotte que s'il est né après le 31 décembre 1975.

Le double droit du sol s'applique à une personne née à Mayotte depuis le 1^{er} janvier 1976 si l'un de ses parents est né dans un territoire qui était français à sa naissance et qui l'est resté depuis.

2. Cas d'un parent né dans un territoire sous souveraineté française devenu indépendant

Selon le droit communautaire, dans le cas où l'un des parents est né dans un territoire qui était alors sous souveraineté française, le double droit du sol a cessé de s'appliquer le 1^{er} janvier 1994 : il est donc applicable « à l'enfant né en France avant le 1^{er} janvier 1994 d'un parent né sur le territoire qui avait, au moment de la naissance de ce parent, le statut de colonie ou de territoire d'outre-mer de la République française » (loi du 9 janvier 1973, art. 23 modifié par la loi du 22 juillet 1993).

Remarque : le cas particulier de la naissance d'un parent en Algérie ne concerne que très exceptionnellement Mayotte. Il n'est donc pas pris en compte ici.

Si ce dispositif s'appliquait à Mayotte, il s'appliquerait aux personnes nées entre le 1^{er} janvier 1976 et le 1^{er} janvier 1994 dont l'un des parents est né dans une autre île de l'archipel des Comores ou à Madagascar avant la date de leur indépendance (en droit français, respectivement 11 avril 1976 – voir p. 44 – et 26 juin 1960). Cela aurait donc concerné les personnes nées à Mayotte entre le 1^{er} janvier 1976 et le 1^{er} janvier 1994 dont un parent est né dans une autre île de l'archipel ; ce cas est fréquent puisqu'il n'y avait à cette période aucun contrôle de la circulation dans l'archipel des Comores (voir p. 20).

Mais, il n'en est rien.

Le double droit du sol ne s'applique à une personne née à Mayotte depuis le 1^{er} janvier 1976 que si l'un de ses parents est né dans un territoire qui était français à sa naissance et qui l'est resté.

Remarque : l'article de loi établissant ce dispositif a en effet été complété par une exception qui concerne « l'enfant né à Mayotte ou dans les îles Wallis et Futuna d'un parent né sur un territoire qui avait, au moment de la naissance de ce parent, le statut de colonie ou de territoire d'outre-mer de la République française et qui est demeuré depuis cette date un territoire de la République française » (loi du 9 janvier 1973, art. 23 modifié par la loi du 22 juillet 1993).

Il s'agit là d'une seconde dérogation au droit commun.

C. La possession d'état de Français

Selon l'article 21-13 du code civil : « *Peuvent réclamer la nationalité par déclaration souscrite conformément aux articles 26 et suivants, les personnes qui ont joui, d'une façon constante, de la possession d'état de Français pendant les dix années précédant leur déclaration* ». Cette disposition permet à des personnes qui se sont crues françaises – du fait d'une erreur de l'administration – de pouvoir sous certaines conditions souscrire une déclaration de nationalité française. Pour pouvoir souscrire cette déclaration, elles doivent établir leur possession d'état de Français depuis dix ans au moins à la date de la déclaration, c'est à dire une durée minimale de cet état de fait pendant dix ans mais également que cet état existe au moment de la souscription. Cette possession d'état doit être constante, non équivoque et de bonne foi.

Les justificatifs à présenter sont : une carte nationale d'identité, un passeport, une carte d'électeur, une immatriculation dans un consulat de France (décret du 30 décembre 1993, art. 17). Au-delà, on peut bien sûr ajouter un certificat de nationalité française ainsi que tout document sur lequel la nationalité est mentionnée, la transcription des actes d'état civil à Nantes, tous les éléments justifiant de l'accomplissement des obligations militaires.

La fraude est évidemment rejetée par la jurisprudence : un certificat de nationalité obtenu de manière frauduleuse fera obstacle à une déclaration de nationalité française sur le fondement de l'article 21-13 du code civil. Tel n'est toutefois pas le cas d'une personne qui aurait continué à se voir délivrer des cartes d'identité malgré des décisions judiciaires constatant son extranéité dont l'administration était informée.

Le moment où la personne va souscrire cette déclaration est important. La personne doit souscrire cette déclaration « *dans un délai raisonnable* » à partir du moment où elle est informée de son extranéité. La jurisprudence a rappelé que ce délai ne court pas si, bien que sa nationalité ait été contestée, l'intéressé-e a engagé des recours juridictionnels (C. cass., 1^{re} civ., 15 mai 2008).

La preuve de cette possession d'état est considérée comme acquise si la personne concernée, ainsi que son père ou sa mère, ont joui de façon constante de la possession d'état de Français (code civil, art. 30-2). Ce cas se produit par exemple quand la nationalité française par filiation a longtemps été considérée comme établie par l'intéressé-e comme

par l'administration jusqu'à ce qu'il s'avère impossible de prouver que la mère ou le père était français.

À Mayotte, une personne née avant le 1^{er} janvier 1976 ne peut en aucun cas invoquer le droit du sol pour établir sa nationalité et il lui est particulièrement difficile d'apporter des preuves relatives à la filiation ou à l'état civil de ses parents. Le code civil corrige partiellement cette anomalie par le dispositif suivant.

Pour une personne, née à Mayotte avant le 1^{er} janvier 1976, qui a joui de manière constante de la possession d'état de Français, la nationalité française sera tenue pour établie sans avoir à justifier de la possession d'état d'un des parents (code civil, art. 30-2, final).

Jurisprudence : M. M., né à Mayotte en 1946, a détenu « une carte nationale d'identité française délivrée à Mayotte en 1999, dont la fausseté n'est pas alléguée » et atteste de sa résidence continue sur cette île. Cette personne, majeure au 1^{er} janvier 1994, a joui de façon constante de la possession d'état de Français ; sa nationalité doit donc être tenue pour établie. Dès lors, sa fille née en 1967 aux Comores est française par filiation puisque la paternité de M. M. a été établie au regard du droit comorien par un jugement supplétif (CA de Montpellier, 9 janvier 2014, n° 1207537).

D. Enfant adopté, confié à l'ASE ou recueilli

Les dispositions suivantes sont applicables à Mayotte sans adaptations. Elles sont cependant mentionnées ici en raison du nombre d'enfants qui pourraient ainsi acquérir, à Mayotte, la nationalité française et des difficultés pratiques susceptibles d'y faire obstacle (voir chapitre 7, p. 50-51).

1. Adoption simple

L'adoption plénière par un·e Français·e d'un enfant pendant sa minorité lui confère la nationalité française par filiation.

Il n'en va pas de même d'une adoption simple. Cependant : « *L'enfant qui a fait l'objet d'une adoption simple par une personne de nationalité française peut, jusqu'à sa majorité, déclarer [...] qu'il réclame la qualité de français, pourvu qu'à l'époque de sa déclaration il réside en France. Toutefois l'obligation de résidence est supprimée lorsque l'enfant a été adopté par une personne de nationalité française n'ayant pas sa résidence habituelle en France* » (code civil, art. 21-12, al. 1 et 2).

La déclaration doit être souscrite avant la majorité. Il faut alors fournir les pièces suivantes (décret

du 30 décembre 1993, art. 16, 1°, 2° et 3°) : un acte de naissance de l'enfant, la preuve d'une adoption simple par un·e ressortissant·e de nationalité française et la preuve de la résidence en France de l'enfant sauf si la personne adoptante n'y réside pas.

La nationalité française de l'adoptant·e doit être établie à la date de l'adoption (même si elle a été perdue par la suite). Une expédition du jugement d'adoption doit être produite ; s'il a été prononcé à l'étranger, ce jugement doit faire l'objet au préalable d'une décision d'exequatur rendue en France.

2. Enfant confié à l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou recueilli en France

« *Peut dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française :*

1° *l'enfant qui, depuis au moins cinq années, est recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou qui, depuis au moins trois années, est confié au service de l'aide sociale à l'enfance ;*

2° *l'enfant recueilli en France et élevé, dans des conditions lui ayant permis de recevoir, pendant cinq années au moins une formation française, soit par un organisme public, soit par un organisme privé présentant les caractères déterminés par décret en Conseil d'État* » (code civil, art. 21-12, al. 3).

a) Mineur·e·s confié·e·s à l'ASE

Selon le code de l'action sociale et des familles (art. L. 222-5), sont pris en charge par l'ASE :

- les mineur·e·s qui ne peuvent demeurer provisoirement dans leur milieu de vie habituel ;
- les pupilles de l'État remis à ce service ;
- les jeunes confiés à l'ASE par le juge des enfants ;
- les femmes enceintes ou isolées, avec leurs enfants de moins de trois ans, qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique.

Toutes ces situations sont concernées par l'article 21-12 dès lors que cette prise en charge n'est pas ponctuelle et que le délai de trois ans est bien respecté. La déclaration devant être souscrite avant la majorité, seuls les enfants mineurs ayant été confiés à l'ASE avant d'avoir l'âge de quinze ans peuvent la souscrire. Tout document administratif ou des décisions de justice établissant que l'enfant a été confié à l'ASE devra être produit (décret du 30 décembre 1993, 5°).

Des difficultés pratiques pourront exister lorsque l'enfant n'a pas été confié de manière continue pendant ces trois années.

b) Mineur·e-s recueilli·e-s et élevé·e-s en France

S'agissant de l'enfant recueilli et élevé en France pendant une durée d'au moins cinq années, le recueil doit avoir lieu en France.

La jurisprudence de la Cour de cassation n'implique pas une rupture totale des liens légaux avec la famille d'origine. Mais l'enfant doit avoir été moralement et matériellement recueilli et ne pas l'avoir été de manière épisodique. Le recueil peut être prouvé par tous moyens : attestations et documents scolaires, médicaux, etc.

Le dispositif s'applique à un enfant recueilli et élevé par une personne de nationalité française depuis au moins cinq ans au jour de la déclaration (C. cass., avis, 17 décembre 2012, n° 012000010) dès lors que des justificatifs relatifs à ce recueil sont produits (décret du 30 décembre 1993, 4°).

Mais, plus généralement, l'enfant peut avoir été recueilli et élevé en France dans des conditions lui ayant permis de recevoir, pendant cinq années au moins, une formation française soit par un organisme public soit par un organisme privé. Cela concerne l'enfant recueilli et élevé par une personne de nationalité étrangère (ou devenue française postérieurement au recueil) sous réserve de pouvoir justifier les conditions de ce recueil et une scolarisation de cinq années au moins (décret du 30 décembre 1993, 6°).

E. La maîtrise de la langue française et le défaut d'assimilation

L'acquisition de la nationalité française d'une personne mariée avec un·e Français·e par déclaration peut être refusée pour défaut d'assimilation, ce qui inclut une mauvaise connaissance de la langue française. Il en va de même pour l'attribution de la nationalité par naturalisation.

« Or la particularité des habitants de l'île est que, si le français est la langue officielle de l'île, il n'est pas ou peu connu des personnes âgées qui, ainsi que la plupart des plus jeunes, utilisent une langue africaine vernaculaire. » Ce constat invoqué par le gouvernement pour ne pas créer à Mayotte de contrat d'accueil et d'intégration (voir chapitre 2, III-C, p. 16-17) n'est pas pris en compte pour la nationalité française. Il est pourtant difficile de concevoir que des personnes étrangères vivant à Mayotte soient plus « assimilées » à la culture et aux coutumes françaises que ne le sont les Mahorais·es.

Jurisprudence : « À la date du décret attaqué, Mme X. épouse Y. ne comprenait pas la langue française, qu'elle ne la parlait pas intelligiblement et qu'elle ne savait ni la lire, ni l'écrire ; que, si elle fait valoir que beaucoup de personnes

vivant à Mayotte ne parlent pas la langue française, cette circonstance est sans influence sur la légalité dudit décret ; en lui refusant l'acquisition de la nationalité française pour défaut d'assimilation, le Gouvernement n'a pas fait une inexacte application des dispositions de l'article 21-4 du code civil » (CE, 29 juillet 2002, n° 239492 ; décisions analogues : CE, 28 juin 2002, n° 236445 ; CE, 8 janvier 1997, n°162442 ; CE, 12 octobre 1994, n° 138443).

F. Les effets de l'indépendance des Comores sur la nationalité française

Ce dispositif est issu de la loi du 3 juillet 1975 relative à l'indépendance des Comores et de la loi du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'autodétermination des îles des Comores (art. 9).

Les personnes originaires des îles de la Grande-Comore, d'Anjouan ou de Mohéli dont la France a reconnu l'indépendance ont conservé la nationalité française après le 11 avril 1976 :

- si elles avaient un statut civil de droit commun, de plein droit ;

- si elles avaient un statut civil local et résidaient, au moment de l'indépendance, en France ou dans un pays étranger où elles étaient immatriculées auprès d'un consulat français, sous réserve de s'être fait reconnaître la nationalité française par une déclaration effectuée avant le 11 avril 1978.

La plupart des personnes originaires des îles de la Grande-Comore, d'Anjouan ou de Mohéli et ayant le statut civil local ont donc perdu la nationalité française soit parce qu'elles résidaient dans l'une de ces trois îles le 11 avril 1976, soit – lorsqu'elles demeuraient ailleurs – parce qu'elles n'ont pas effectué cette déclaration de reconnaissance de nationalité dans un délai de deux ans.

Remarque : la date de l'indépendance des Comores peut être déterminée par celle :

- du référendum du 22 décembre 1974 par lequel la grande majorité des habitants de l'ancien territoire d'outre-mer choisissait l'indépendance ;

- de la reconnaissance par les Nations unies de cet État indépendant comportant les quatre composantes de l'archipel (12 novembre 1975) ;

- de l'indépendance des îles de la Grande-Comore, Anjouan et Mohéli reconnue par la France (3 janvier 1976, entrée en vigueur de la loi du 31 décembre 1975) ;

- du référendum organisé par la France à Mayotte le 11 avril 1976 sur lequel est fondée la partition actuelle de l'archipel.

En ce qui concerne la nationalité française, c'est cette dernière date qui a été retenue.

Chapitre 7. La protection sociale

Comme dans d'autres terres ultramarines restées sous contrôle français (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, etc.), la protection sociale de Mayotte a longtemps été entièrement spécifique à ce territoire : les textes applicables en métropole et dans les quatre autres DOM – code de la sécurité sociale (CSS), code de l'action sociale et des familles (Casf), code du travail – n'y étaient pas applicables et d'autres textes spécifiques à Mayotte régissaient les bribes de droits sociaux accordés aux habitants de l'île.

Aujourd'hui encore, ce système de protection sociale reste dans une certaine mesure, si « étranger » au système de protection sociale français que, de même qu'il existe des conventions bilatérales de sécurité sociale entre la France et une quarantaine d'autres pays pour coordonner les droits des personnes passant d'un pays à l'autre, il existe encore des dispositions pour garantir certains droits (retraite, maladie) des personnes migrant de Mayotte à la France et inversement (ordonnance du 27 mars 2002, art. 24 à 27, et décret du 26 août 2005).

Les prestations sociales au rabais destinées aux Mahorais-es sont souvent inaccessibles aux personnes étrangères.

Depuis les années 2000, dans la perspective de la « départementalisation », certaines dispositions applicables en métropole et dans les quatre autres DOM ont peu à peu été étendues à Mayotte. Cependant les habitant·e·s de ce territoire subissent toujours de fortes discriminations : en raison des dispositifs de protection sociale « bas de gamme » qui restent entièrement spécifiques à Mayotte, en raison des dispositifs de droit commun certes étendus à Mayotte mais avec de nombreuses règles dérogatoires (droits amputés, montants plus faibles, conditions d'attribution plus restrictives, etc.), ou encore étant donné que, pour certains droits sociaux, rien n'est prévu sur ce territoire. À ces différences de traitement qui affectent toutes les personnes habitant Mayotte, s'ajoutent des restrictions propres aux personnes étrangères, elles-mêmes spécifiques. Ces dispositions sont globalement peu connues et difficilement compréhensibles.

Les dispositifs présentés ci-après couvrent : le droit à la santé et à une protection maladie (I) ; les autres dispositifs de sécurité sociale (prestations familiales, retraites, allocations minimales pour les personnes âgées ou handicapées, assurance accidents du travail et maladies professionnelles) (II) ; les prestations de chômage (III) ; les dispositifs d'aide sociale, en particulier le revenu de solidarité active (RSA) et l'aide sociale à l'enfance [ASE] (IV). Le cas particulier des demandeurs d'asile est enfin envisagé (V). Cette présentation d'un aussi vaste sujet n'est évidemment pas exhaustive.

→ Pour en savoir plus sur les textes relatifs à la protection sociale à Mayotte, voir sur le site du Gisti :

– www.gisti.org/textes-protection-sociale, partie « Outre-mer » ;

– www.gisti.org/textes-outre-mer, partie « Protection sociale » ;

– www.gisti.org/outre-mer, partie « Références », article « Droits économiques et sociaux ».

I. Droit à la santé et protection maladie

Jusqu'en 2005, le système de santé mahorais comportait un hôpital public et des dispensaires d'accès gratuit pour tous. Puis un nouveau système d'assurance maladie a mis fin à ce système avec des conséquences négatives pour de nombreuses personnes, étrangères ou non. En l'absence d'autre protection maladie, l'accès aux soins pour les personnes privées d'assurance maladie est devenu très difficile.

À Mayotte, le droit à la santé est régi par le code de la santé publique (CSP) et par l'ordonnance du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique. Il n'existe ni couverture maladie universelle (CMU) de base et complémentaire, ni aide médicale de l'État (AME). L'assurance maladie-maternité est accessible sous une condition de séjour problématique. En l'absence de toute autre possibilité de protection maladie, un accès aux soins, à l'hôpital uniquement, est prévu par le CSP dans des situations et sous des conditions particulièrement restrictives.

A. Conditions de l'affiliation à l'assurance maladie, maternité, invalidité, décès

L'assurance maladie-maternité-invalidité-décès de Mayotte prend en charge l'intégralité des frais de soins à l'hôpital mais, pour les soins dans le cadre de la médecine libérale, une participation est laissée à la charge des assuré-e-s (ordonnance du 20 décembre 1996, art. 20).

1. Les personnes majeures : une condition de régularité de séjour et des pratiques restrictives contestables

Une personne étrangère majeure résidant à Mayotte est affiliée à condition d'être « *en situation régulière au regard de la législation sur le séjour et le travail des étrangers applicable à Mayotte, autorisée à séjourner sur le territoire de cette collectivité territoriale pour une durée supérieure à trois mois ou y résidant effectivement depuis trois mois* » (ordonnance du 20 décembre 1996, art. 19, II).

Un étranger ou une étrangère fait aussi face à d'autres restrictions en raison de l'interprétation restrictive et des pratiques de la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM). La CSSM exige une pièce attestant de la régularité du séjour et à la fois :

- une durée de validité de ce droit au séjour supérieure à trois mois ;
- la preuve d'une résidence effective à Mayotte depuis plus de trois mois.

Or, l'ordonnance n'impose qu'un séjour légal d'une durée de validité de plus de trois mois ou bien un titre de séjour, quelle qu'en soit la durée, assorti d'un justificatif attestant d'une résidence effective sur l'île depuis trois mois. La lettre de l'article 19 de l'ordonnance cité ci-dessus est claire sur ce point : la condition est alternative et non cumulative comme l'entend la CSSM.

En raison de cette interprétation restrictive, des personnes étrangères se voient indûment refuser l'affiliation à l'assurance maladie, soit en justifiant d'une résidence de plus de trois mois sans présenter un titre de séjour ayant une durée de validité de trois mois ou moins (APS, récépissé, etc.), soit en justifiant d'une autorisation à séjourner d'une durée de validité de plus de trois mois sans parvenir à justifier d'une résidence effective à Mayotte d'au moins trois mois. Il en résulte l'exclusion de l'assurance maladie pour de nombreuses personnes étrangères en situation régulière, résidant parfois depuis longtemps à Mayotte ou en cours de procédure de demande d'asile, susceptibles de remplir l'une des conditions mais pas l'autre.

Cette interprétation restrictive de la CSSM conduit à de nombreuses ruptures de droits entraînant des difficultés pour réouvrir ces droits à l'assurance maladie, ce qui génère un surcroît de travail et de frais de gestion pour la caisse. Les difficultés sont d'autant plus grandes que le principe du maintien des droits (CSS, art. L. 161-8) n'existe pas à Mayotte (ce principe applicable aux autres départements garanti à une personne un maintien de ses droits pendant une année à compter de la date où elle ne remplit plus les conditions d'éligibilité, par exemple parce qu'elle se retrouve en situation irrégulière au regard du séjour).

De façon également non fondée, la CSSM refuse l'affiliation à des personnes ne pouvant justifier d'un relevé d'identité bancaire (RIB) à leur nom, ou même un RIB au nom d'une autre personne dont elles feraient le choix, alors qu'une telle exigence n'est pas prévue par les textes. Cette exigence pour l'ouverture des droits est incompréhensible compte tenu du très faible taux de bancarisation à Mayotte et des nombreux obstacles à l'effectivité du droit au compte bancaire.

Remarque : *lorsqu'une attestation écrite de refus d'ouverture de compte est délivrée par une banque, il est possible de demander à l'IEDOM (Institut d'émission pour les DOM) d'exiger de la part d'un établissement de crédit ou de la banque postale l'exercice d'un service bancaire de base incluant l'ouverture d'un compte et la délivrance d'un RIB⁽¹⁴⁾. Encore faut-il obtenir cette attestation de refus.*

Cette exigence est également aberrante compte tenu des spécificités de Mayotte, où les soins à l'hôpital, intégralement pris en charge avec tiers payant, ne génèrent aucune facture pour l'assuré social ni aucune demande de remboursement de ce dernier auprès de la CSSM.

2. Le cas des enfants

Sont affiliés en tant qu'ayants droit d'un assuré majeur les « *enfants mineurs qui sont à sa charge, qu'ils soient légitimes, naturels, reconnus ou non, adoptifs, pupilles de la nation dont l'affilié est tuteur, ou enfants recueillis* » (ordonnance du 20 décembre 1996, art. 19, III.).

Comme en métropole et dans les autres DOM (CSS, art. L. 313-3), aucun lien juridique ne peut être exigé entre l'enfant et l'assuré social (par exemple, C. cass., 10 novembre 2011, n° 10-19278). La seule condition est celle de la « charge de l'enfant » qui comporte, d'une manière générale, le

(14) www.iedom.fr/IMG/pdf/droit_au_compte_depliant_mayotte.pdf

logement, la nourriture, l'habillement et l'éducation ; cette charge peut se prouver par tout moyen.

Il est fréquent qu'un enfant ne soit pas pris en charge par l'assurance maladie en tant qu'ayant droit à charge d'une personne assurée sociale, soit parce qu'il s'agit d'un mineur isolé, soit parce que l'enfant, étranger ou français, est à la charge d'une personne qui ne bénéficie pas de l'assurance maladie (par exemple si elle est en situation irrégulière). Cet enfant doit être pris en charge par l'assurance maladie mais, en pratique, tel n'est pas le cas.

Les enfants pris en charge par les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ou la protection judiciaire de la jeunesse doivent être affiliés, en leur nom propre si nécessaire, comme cela est fait dans les autres départements. Cependant, cette possibilité est rarement appliquée à Mayotte en raison des énormes carences du département compétent en matière de protection de l'enfance : la plupart des enfants qui y auraient droit ne sont pas pris en charge par l'ASE ou bien, pour les trop rares enfants pris en charge, les démarches nécessaires ne sont pas souvent effectuées par les services de l'ASE.

En l'absence, à Mayotte, d'autres formes de protection maladie telles que l'AME, les enfants, isolés ou à la charge d'une personne en situation irrégulière, doivent pouvoir être affiliés en leur nom propre, comme c'est le cas en métropole.

Jurisprudence : les stipulations de l'article 3, 1 de la CIDE « *interdisent que les enfants [mineurs] connaissent des restrictions dans l'accès aux soins nécessaires à leur santé* » (CE, 7 juin 2006, *Aides, Gisti et autres*, n° 285576).

Sur ce fondement, le droit d'un mineur à l'assurance maladie en son nom propre a été reconnu à Mayotte par le tribunal des affaires de sécurité sociale (Tass), puis confirmé par la cour d'appel (Tass de Mamoudzou, 17 décembre 2010, n° 44/10 ; CA de Saint-Denis de La Réunion, chambre sociale de Mamoudzou, 22 août 2012, n° 12/75, RG 11/00001)⁽¹⁵⁾.

Cependant la CSSM refuse toujours d'appliquer ces décisions de justice.

B. Pas de couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) pour les assurés sociaux

Malgré les promesses faites, il n'existe toujours pas, en décembre 2014 à Mayotte, de couverture

maladie universelle complémentaire (CMU-C), dispositif permettant en France métropolitaine et dans les quatre autres DOM une prise en charge du « ticket modérateur » (frais non pris en charge par l'assurance maladie et laissés à la charge des patients) et qui concernent environ cinq millions de personnes disposant de faibles ressources. En l'absence de CMU-C ainsi que de l'aide à la complémentaire santé, les habitant·e·s de Mayotte de toute nationalité qui ne disposent pas de ressources suffisantes sont de fait banni·e·s de la médecine de ville ou ambulatoire.

C. Aucune autre forme de protection maladie pour les personnes privées d'assurance maladie

1. Pas d'aide médicale de l'État

Les personnes privées d'assurance maladie ne peuvent disposer d'aucune protection maladie pour la prise en charge de leurs soins puisque l'AME n'existe toujours pas à Mayotte, en dépit des multiples demandes faites en ce sens, par exemple par la Halde (délibération du 1^{er} mars 2010) puis par le Défenseur de droits (décision du 19 décembre 2013). L'AME est remplacée à Mayotte par un accès aux soins à l'hôpital des personnes en situation irrégulière et une éventuelle prise en charge des frais de soins auxquels ces personnes ne peuvent faire face (Casf, art. 542-5 qui renvoie au CSP, art. L. 6416-5).

2. Quelles possibilités d'accès aux soins ?

En l'absence d'AME, les personnes privées d'assurance maladie doivent, sauf exceptions, acquitter le paiement des frais des soins : « *Les frais d'hospitalisation, de consultations et d'actes externes sont acquittés [...] directement par les personnes qui ne sont pas affiliées au régime d'assurance maladie-maternité de Mayotte* » (CSP, art. L. 6416-5, al. 4). Les tarifs facturables sont fixés par un arrêté du 21 juillet 2014 de l'agence régionale de santé (ARS).

En outre, pour accéder aux soins, elles doivent déposer, avant la délivrance de ces soins, une avance ou provision financière : « *Les personnes qui ne sont pas affiliées au régime de Mayotte ou à un régime d'assurance maladie de métropole ou des départements d'outre-mer sont tenues, pour bénéficier des soins des établissements publics de santé, de déposer une provision financière dont le montant, adapté à la catégorie des soins demandés, est défini, dans la limite maximale de la tarification correspondante, par arrêté du directeur de l'agence de santé de l'océan Indien* » (CSP, art. L. 6416-5, al. 9). Les montants sont fixés par un arrêté du 9 août 2005 de l'agence de santé de l'océan Indien : 10 euros à 15 euros

(15) Voir le communiqué « Mayotte : le Tass ordonne l'affiliation directe d'un enfant de sans-papiers à la sécurité sociale » (<http://www.migrantsoutremer.org/Tass-de-Mamoudzou-17-decembre-2010>).

pour une consultation ordinaire, 50 euros pour une consultation en gynécologie, 350 euros pour un accouchement, etc. Cette situation constitue généralement un frein important dans l'accès aux soins.

S'agissant de la prise en charge des frais de soins, des possibilités de prise en charge par l'État pour les personnes ayant de faibles ressources sont cependant prévues :

- une prise en charge totale ou partielle par l'État en cas de soins urgents et vitaux (CSP, art. L. 6416-5, al. 6) ;

- une prise en charge totale pour les frais concernant les mineur·e·s et ceux destinés à préserver la santé de l'enfant à naître, sans qu'aucune condition d'urgence et de gravité ne puisse être opposée (CSP, art. L. 6416-5, al. 8).

Cette prise en charge publique ne concerne que les soins dans le système public de santé (hôpital, dispensaires). Les enfants de personnes non affiliées restent donc exclus de la prise en charge de soins en médecine de ville, soins pourtant parfois rendus nécessaires par certaines pathologies (nécessité de soins infirmiers fréquents, par exemple). La mesure, quand bien même serait-elle appliquée, ne peut donc pas résoudre tous les problèmes d'accès aux soins indispensables pour les enfants, ce qui rend d'autant plus fondée la volonté de pouvoir affilier les enfants en leur nom propre (voir A. 2.).

S'agissant de l'obligation de dépôt d'une provision ou avance avant la délivrance des soins, les personnes disposant de faibles ressources doivent en être dispensées en cas de soins urgents et vitaux, ou encore pour tous les soins destinés à des enfants ou à préserver la santé d'un enfant à naître (CSP, art. L. 6416-5, al. 9).

Remarque : cette gratuité sans paiement d'une provision à l'hôpital accordée aux enfants ou à la mère avant la maternité est une avancée datant de l'ordonnance du 31 mai 2012. Elle n'est cependant toujours pas appliquée. En outre, même quand elle le sera, cela ne résoudra pas l'exclusion des soins pour les enfants privés de protection maladie notamment pour ceux nécessitant des soins extra-hospitaliers et des évacuations sanitaires vers La Réunion ou la métropole (voir : Observatoire du droit à la santé des étrangers, Lettre adressée au Défenseur des droits et au ministre de la santé, 27 février 2013).

II. Autres prestations de sécurité sociale

Le code de la sécurité sociale (CSS) n'est applicable qu'en France métropolitaine et dans les quatre

anciens DOM. Des prestations de sécurité sociale ont été prévues à Mayotte par diverses ordonnances.

Plusieurs prestations de sécurité sociale (prestations familiales, allocations logement, allocation pour l'adulte handicapé, allocation spéciale aux personnes âgées), à l'exception de l'assurance vieillesse, de l'assurance maladie-maternité-invalidité-décès, de l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles, ne sont accordées aux personnes étrangères que si elles possèdent une carte de résident de dix ans. Cette disposition hors du commun exclut la plupart des personnes étrangères à Mayotte : la carte de résident y a été si peu délivrée que moins d'un quart des titulaires d'un titre de séjour la possèdent (voir annexe 2, p. 58) contre environ les trois quarts en métropole. À cette condition, s'ajoutent d'autres restrictions, variables selon les prestations.

A. Les prestations familiales et les allocations de logement

Les prestations familiales relèvent de l'ordonnance du 7 février 2002 et concernent les allocations familiales, l'allocation de rentrée scolaire, l'allocation de logement familiale et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé.

À ces prestations familiales, la caisse d'allocations familiales (Caf) ajoute l'allocation de logement sociale (ordonnance du 27 mars 2002, art. 42-1) pour les personnes n'ayant pas d'enfants à charge.

Remarque : par rapport au droit commun (CSS, art. L. 511-1 et s.), les montants de ces prestations sont beaucoup plus faibles à Mayotte ; en outre, plusieurs prestations familiales (prestation d'accueil du jeune enfant, complément familial, allocation de soutien familial, allocation journalière de présence parentale) ainsi que l'aide personnelle au logement (code de la construction et de l'habitat, art. L. 351-1 et s.) n'existent toujours pas à Mayotte.

Les prestations familiales ne peuvent être accordées aux personnes étrangères que si elles possèdent une carte de résident de dix ans (ordonnance du 7 février 2002, art. 4), ce qui exclut de fait la plupart des étrangers et des étrangères en situation régulière.

B. Les retraites

Une assurance vieillesse des salarié·e·s (ordonnance du 27 mars 2002, art. 5 à 23), une assurance vieillesse les personnes ayant travaillé sans être salariées (art. 23-1 à 23-6) et des retraites complémentaires pour les salarié·e·s (art. 23-7) ont été créées pour Mayotte, mais selon des conditions moins favorables et spécifiques.

Ces droits visent toutes les personnes, françaises ou étrangères, ayant cotisé et répondant aux conditions de droit commun (âge minimum notamment). La condition de régularité de séjour pour les personnes résidant à Mayotte est la même que celle exigée pour l'assurance maladie-maternité (voir I-A, p. 46).

C. Les allocations minimales pour les personnes âgées ou handicapées

Relevant de l'ordonnance du 27 mars 2002, (art. 28 à 47), ces allocations minimales sont au nombre de deux : l'allocation pour adulte handicapé (art. 28 à 34) et l'allocation spéciale aux personnes âgées (art. 35 à 47). Elles ne doivent surtout pas être confondues avec, respectivement, l'allocation aux personnes handicapées (AAH, CSS, art. L. 821-1 et s.) et l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa, CSS, art. L. 815-1 et s.), deux prestations ayant le même sigle (AAH et Aspa), servies en métropole et dans les autres DOM mais qui n'existent pas à Mayotte. Aucune allocation minimale pour les invalides, équivalent de l'allocation supplémentaire d'invalidité (CSS, art. L. 815-24 et s.), n'existe à Mayotte.

L'AAH et l'Aspa ne peuvent être accordées aux personnes étrangères à Mayotte que si elles possèdent une carte de résident de dix ans (respectivement articles 31 et 37 de l'ordonnance du 27 mars 2002), condition à laquelle s'ajoute une autre condition de durée de résidence préalable de quinze années (respectivement article 2 du décret du 27 juin 2003 et article 22 du décret du 1^{er} juillet 2003).

Ces conditions sont si restrictives que ces prestations sont, de fait, interdites à la quasi-totalité des ressortissants étrangers vivant à Mayotte ; aucun d'entre eux n'a jamais dû y avoir accès.

Remarque : ces conditions exorbitantes, en particulier la condition d'antériorité de résidence de quinze ans, sont hautement contestables au regard du principe d'égalité de traitement et des textes internationaux, d'autant que, compte tenu du contexte à Mayotte où les titres de séjours n'ont commencé à être délivrés de façon normale que depuis le début des années 2000, elles reviennent à exclure toutes les personnes étrangères ou presque.

→ Sur ce point, voir sur le site du Gisti la partie « Condition d'ancienneté de présence ou d'antériorité de la résidence » de la rubrique Droit/Textes/Protection sociale.

Voir aussi : *Minima sociaux (RSA, ASPA, ASI) : comment contester la condition de 5 ans de résidence*, Gisti, coll. Les notes pratiques, 2011 (téléchargeable).

D. L'assurance accidents du travail et maladies professionnelles

Avant 2012, une disposition exigeait des personnes étrangères d'être en situation régulière pour pouvoir bénéficier de l'assurance accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) à Mayotte. Depuis le 1^{er} juillet 2012, les dispositions du CSS sur les AT-MP ont été étendues à Mayotte (ordonnance du 13 décembre 2006, art. 104-1 créé le 22 décembre 2011). Désormais, comme dans les autres départements, le travailleur sans papiers victime d'un accident du travail a droit aux dispositions de l'assurance AT-MP.

Cette interprétation est confirmée par le code du travail applicable à Mayotte (CTM, art. L. 330-6, voir chapitre 4, p. 25) et par les articles L. 122-55 à L. 122-66 de ce code relatifs aux règles applicables aux salariés victimes d'un accident du travail ou d'une maladie professionnelle qui ne posent aucune condition particulière pour les personnes étrangères. En outre, à Mayotte comme dans le reste du territoire français, exiger une condition de régularité serait contraire à la Convention n° 19 de l'Organisation internationale du travail sur l'égalité de traitement (accidents du travail). Aucune condition de régularité du séjour ne devrait donc être opposée.

→ Sur cette question, voir la fiche AT-MP dans : *Sans papiers mais pas sans droits*, Gisti, coll. Les notes pratiques, juillet 2013, 6^e édition (téléchargeable).

III. Les prestations de chômage

Le régime d'assurance chômage reste totalement spécifique à Mayotte (CTM, art. L. 327-1 à L. 327-19, R. 327-1 à R. 327-10 ; accord national interprofessionnel du 26 octobre 2012 relatif à l'indemnisation du chômage à Mayotte). Il est géré depuis 2013 par l'Unedic et les prestations sont servies par Pôle emploi.

Le régime de solidarité chômage est encore très incomplet. Il comporte une seule des prestations existant en métropole et dans les autres DOM. Il s'agit de l'allocation de solidarité spécifique (CTM, art. L. 327-20 à L. 327-25 et R. 327-11 à R. 327-26) dont le montant est en outre fixé à un niveau beaucoup plus faible.

La personne étrangère bénéficie des prestations chômage « dans les mêmes conditions que le travailleur français s'il se trouve en situation régulière au regard des dispositions réglementant son activité professionnelle salariée » (CTM, art. R. 327-1). Pour y avoir droit, elle doit parvenir à s'inscrire comme demandeur emploi, opération pour laquelle la

régularité au regard du séjour et du travail est également exigée (CTM, art. L. 326-48). La condition de régularité pour l'inscription à Pôle emploi (CTM, art. R. 326-41) est la même que celle exigée pour l'exercice d'une activité salariée (CTM, art. L. 330-3). L'étrangère ou l'étranger inscrit comme demandeur d'emploi est en outre tenu d'informer Pôle emploi de tout changement ou de toute information portant sur l'échéance de son titre de travail (CTM, art. R. 326-44).

IV. L'aide sociale

Les dispositifs d'aide sociale du Casf sont étendus en théorie à Mayotte, mais avec des dérogations très importantes (Casf, titre 4, livre V). Plusieurs aides n'existent toujours pas : AME, aide sociale en cas d'admission en centre d'hébergement et de réadaptation sociale, aide sociale aux personnes âgées en établissement, etc. L'allocation personnalisée d'autonomie et à la prestation de compensation du handicap devraient prochainement voir le jour sur l'île (ordonnance du 7 mai 2014 relative à l'action sociale).

Parmi les prestations d'aide sociale « légales », seuls le RSA (A) et l'aide sociale à l'enfance (B) sont présentés ci-dessous.

Remarque : *s'agissant de l'aide sociale dite extra-légale ou facultative, c'est-à-dire créée à l'initiative d'une collectivité locale, il convient de mentionner l'article 3 du règlement départemental d'aide sociale adopté en janvier 2007 par le département de Mayotte et qui prévoit une condition de nationalité illégale, revenant à exclure par principe toutes les personnes étrangères⁽¹⁶⁾.*

A. Le revenu de solidarité active

Le RSA (Casf, art. L. 262-1 et s. adaptés à Mayotte par l'article L. 542-6) est entré en vigueur à Mayotte en mars 2012, mais les règles y sont beaucoup plus défavorables : montant dérisoire (25 % du montant métropolitain porté à 50 % d'ici 2015), limitations diverses (pas de « RSA jeunes », pas de « RSA majoré » pour les parents isolés, etc.).

Les personnes étrangères peuvent bénéficier du RSA à Mayotte uniquement si elles sont :
– titulaires d'une carte de résident ;

(16) Sur cette mesure de « préférence nationale », voir le communiqué « Le droit à la santé bafoué à Mayotte » (janvier 2009) (www.migrantsoutremer.org/Le-droit-a-la-sante-bafoue-a) ainsi que la saisine de la Halde par le collectif Migrants outremer (www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/halde_defensedesenfants_2009-01-30_mayotte.pdf, p. 49 à 52).

– réfugiées, bénéficiaires de la protection subsidiaire ou apatrides ;
– titulaires d'un titre de séjour autorisant à travailler, et ce depuis au moins quinze années consécutives.

Remarque : *compte tenu du contexte à Mayotte (les titres de séjours n'ont commencé à être délivrés de façon normale que depuis le début des années 2000), la condition d'antériorité de résidence de quinze ans avec des titres de séjour ouvrant droit au travail revient en pratique à exclure toutes les personnes étrangères ne disposant pas de carte de résident. Cette disposition est discriminatoire et hautement contestable au regard de nombreux textes internationaux exigeant l'égalité de traitement.*

Le Conseil d'État considère d'ailleurs qu'une telle condition d'antériorité de résidence à quinze ans pour le RSA à Mayotte méconnaît le principe d'égalité (rapport public 2012, volume 1, p. 202).

→ Pour contester cette condition, diverses ressources peuvent être téléchargées sur le site du Gisti dans la partie « Condition d'ancienneté de présence ou d'antériorité de la résidence » de la rubrique Droit/Textes/Protection sociale.

Voir aussi *Minima sociaux (RSA, ASPA, ASI) : comment contester la condition de 5 ans de résidence*, Gisti, coll. Les notes pratiques, 2011 (téléchargeable).

B. L'aide sociale à l'enfance : des droits déniés depuis trop longtemps

Le problème, à Mayotte, en matière de protection de l'enfance ne provient pas de la législation mais des pratiques illégales des administrations. Les dispositions relatives à l'ASE et destinées à protéger les enfants (Casf, art. L. 221-1 et s.) sont en effet applicables à Mayotte depuis une dizaine d'années, moyennant quelques adaptations de moindre importance (Casf, art. L. 542-2). L'ASE, qui comprend diverses prestations (allocations mensuelles, hébergement, prise en charge, etc.), est une obligation du département et aucune condition de nationalité ou de régularité de séjour ne peut y être opposée.

→ Voir la fiche « aide sociale à l'enfance » dans : *Sans papiers mais pas sans droits*, Gisti, coll. Les notes pratiques, juillet 2013, sixième édition (téléchargeable).

Quant aux pratiques, en particulier les fortes carences du département, elles ont souvent été mises en évidence et dénoncées en vain par les associations, les médias, la Défenseure des enfants, le Défenseur des droits, etc.

Remarque : *ces carences proviennent certes pour partie des moyens très insuffisants dont dispose le département compte tenu des dotations de l'État et de ses rares ressources propres, mais elles proviennent*

aussi de raisons politiques plus détestables, le Conseil général n'ayant jamais voulu se conformer à ses obligations vis-à-vis des enfants, voire cherchant expressément à exclure de toute forme de prise en charge des enfants étrangers, sans que le préfet, pourtant chargé de la légalité sur le territoire, n'intervienne.

La Cour des comptes, dans son rapport « la santé en outre-mer », en juillet 2014, dénonce la situation faite à l'aide sociale en générale, et à l'ASE en particulier :

« À noter que l'ensemble des dispositions d'aide sociale applicables à Mayotte sont, comme ailleurs, obligatoires : elles s'imposent au département qui en est juridiquement compétent. Cependant, faute de moyens suffisants accordés par l'État au Conseil général de Mayotte et faute de volonté des élus et élues de ce département, ce qui se traduit par 2 % seulement du budget du Conseil général consacré aux dépenses sociales quand il est d'environ les deux tiers en moyenne dans les autres départements, ces dispositifs d'aide sociale ne sont pas ou guère appliqués en pratique.

Ce non-respect du droit s'avère particulièrement dramatique s'agissant de l'aide sociale à l'enfance, comme l'ont relevé divers rapports, dont un rapport de la Défenseure des enfants en 2008, et comme l'ont dénoncé les associations. De très nombreux enfants, isolés, en danger ou encore maltraités, sont ainsi laissés sans aucune protection et sans aucune aide ».

V. L'accueil des demandeurs d'asile

Les personnes qui ont déposé une demande d'asile ne sont pas autorisées, sauf exceptions, à travailler pendant la première année de l'instruction de leur dossier. Il leur est ensuite théoriquement possible de travailler mais sous réserve de l'accès à une autorisation de travail particulièrement difficile à obtenir à Mayotte (voir chapitre 4, II, p. 26).

Or, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, le fait de ne pas apporter une aide matérielle suffisante et propre à assurer aux demandeurs d'asile des conditions de vie décentes constitue pourtant un traitement inhumain et dégradant au sens de l'article 3 de la CEDH (CourEDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c./Belgique et Grèce*).

En outre, les directives dites « accueil » du 27 janvier 2003 et du 26 juin 2013 (cette dernière devant être transposée au plus tard le 26 juin 2015) disposent que : « *Les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* » (directive de 2013, art. 17, 2°). Cette exigence d'aides matérielles et

d'une prise en charge des soins est en outre renforcée, selon ces directives, pour les personnes les plus vulnérables dont les enfants.

Ces droits doivent être appliqués à tous les demandeurs d'asile, même en procédure prioritaire ou en procédure « Dublin » (applicable en métropole seulement). Ces principes ont été clairement établis par la jurisprudence (CJUE, 27 septembre 2012, *Cimade et Gisti c/ministère de l'intérieur*, C-179/11 ; CE, 17 avril 2013, n° 335924).

Or ces droits sont loin d'être garantis à Mayotte où les personnes qui demandent l'asile sont privées des principales aides financières ou d'hébergement (A) et rencontrent de graves difficultés pour accéder à une protection maladie (B).

A. Ni allocation temporaire d'attente, ni centres d'accueil pour les demandeurs d'asile à Mayotte

En métropole et dans les quatre anciens DOM, l'attribution d'une allocation temporaire d'attente (Ata) pendant la procédure de demande d'asile est prévue (CT, art. L. 5423-8 à L. 5423-14 et R. 5423-18 à R. 5423-27). Son montant, de 11,35 euros par jour en 2014, est versé mensuellement à chaque adulte, sans considération de la présence ou pas d'enfants. Et des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada) « *ont pour mission d'assurer l'accueil, l'hébergement ainsi que l'accompagnement social et administratif des demandeurs d'asile* » lorsque ceux-ci sont admis au séjour (Casf, art. L. 348-2).

En décembre 2014, aucun de ces deux dispositifs n'est prévu.

Remarque : *il n'existe à Mayotte qu'un centre d'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile de quinze places pour les personnes récemment arrivées, géré par l'association Solidarité Mayotte⁽¹⁷⁾.*

Un projet de loi relatif à une réforme de l'asile est en cours d'examen parlementaire à la fin de 2014. S'il est adopté, ce texte prévoit un dispositif d'accueil censé se conformer aux conditions imposées par la directive « accueil » (Ceseda, art. L. 744-1 à L. 744-9 nouveaux). Mais cette réforme n'améliorera guère la situation à Mayotte puisque, selon le projet :

- à l'Ata sont substitués, à Mayotte, des « bons, notamment alimentaires » sans plus de précisions ;
- le nouveau dispositif relatif au Cada (Ceseda, art. L. 744-3, 1°) ne s'applique pas à Mayotte où les seuls lieux d'hébergement substitutifs éventuels sont « *toute structure bénéficiant de financements*

(17) http://solidarite-mayotte.org/index.php?option=com_content&view=article&id=24

du ministère en charge de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile » (Ceseda, art. L. 744-3, 2°).

B. Des obstacles importants pour accéder à l'assurance maladie

Comme d'autres personnes étrangères, celles qui demandent l'asile, même en procédure normale, ne parviennent souvent pas à être affiliées à l'assurance maladie. La CSSM exige en effet de manière contestable une résidence en France depuis au moins trois mois et un titre de séjour de plus de trois mois (voir ci-dessus I-A).

Or, le droit au séjour accordé pendant l'examen d'une demande d'asile en procédure normale est porté d'abord par une APS, puis par un récépissé de six mois, puis par un ou plusieurs récépissés de trois mois. Seul le premier récépissé remplit donc la condition d'un titre de séjour de plus de trois mois ; une affiliation accordée pendant cette période risque d'être interrompue après, en l'absence du mécanisme de maintien des droits à Mayotte.

S'ajoute l'exigence d'une résidence antérieure d'au moins trois mois, qu'il peut être difficile de prouver au début de la procédure.

Annexes

Annexe 1. Références	54
Annexe 2. Mayotte en chiffres	57
Annexe 3. Sigles et abréviations	60

Annexe 1

Références

→ Les textes mentionnés ci-dessous en C, D, E sont tous facilement accessibles sur :

www.gisti.org/textes-mayotte

A. Directives européennes

Directive 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (dite « directive accueil »)

Directive 2011/95/UE du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, dite « de qualification »

Directive 2009/50/CE du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (carte bleue européenne)

Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, dite « directive retour »

Directive 2005/71/CE du Conseil du 12 octobre 2005 relative à une procédure d'admission spécifique des ressortissants de pays tiers aux fins de recherche scientifique

Directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres

Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers

résidents de longue durée modifiée par la directive n° 2011/51/UE du 11 mai 2011

Directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial

Directive 2003/9/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres

B. Codes

1. Codes applicables à Mayotte (avec plus ou moins d'adaptations)

Code de l'action sociale et des familles (Casf)

Code civil

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda)

→ Voir une version « Gisti » mettant en évidence les mesures dérogatoires et les correspondances éventuelles avec la législation antérieure : www.gisti.org/ceseda-mayotte

Code de justice administrative (CJA)

Code de procédure civile

Code de procédure pénale (CPP)

Code de la santé publique (CSP)

2. Codes qui ne s'appliquent pas à Mayotte

Code de la sécurité sociale (CSS)

Code du travail (CT)

3. Code spécifique à Mayotte

Code du travail applicable à Mayotte (CTM)

C. Textes législatifs

Ordonnance n° 2014-577 du 4 juin 2014 modifiant les livres Ier, III et VII du code du travail applicable à Mayotte (NOR : ETS/D/1403034/R)

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 - partie législative (NOR : INT/X/1409906/R)

Ordonnance n° 2014-463 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte des dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à l'adoption, à l'allocation personnalisée d'autonomie et à la prestation de compensation du handicap (NOR : AFS/A/1405628/R)

Ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au Département de Mayotte réformant les dispositions relatives à Mayotte du code de l'action sociale et des familles (NOR : AFS/X/1207294/R)

Ordonnance n° 2012-395 du 23 mars 2012 relative à l'application à Mayotte de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (NOR : JUS/T/1132314/R)

Ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte (NOR : JUS/B/1105063/R)

Ordonnance n° 2011-1636 du 24 novembre 2011 portant extension et adaptation du contrat unique d'insertion au Département de Mayotte (NOR : ETS/X/1128452/R)

Ordonnance n° 2011-1923 du 22 décembre 2011 relative à l'évolution de la sécurité sociale à Mayotte dans le cadre de la départementalisation (NOR : OME/O/1128061/R)

Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions

compétentes pour en connaître (NOR : OME/O100612/R)

Ordonnance n° 2006-1588 du 13 décembre 2006 relative au régime de prévention, de réparation et de tarification des accidents du travail et des maladies professionnelles à Mayotte (NOR : SAN/X/0600142/R)

Ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte (NOR : INT/X/02/00039/R) – refonte par l'ordonnance n° 2004-688 du 12 juillet 2004 relative à l'adaptation du droit de la santé publique et de la sécurité sociale à Mayotte (NOR : SAN/X/0400088/R)

Ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte (NOR : INT/X/0100166/R)

Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte (NOR : INT/X0000048/R), abrogée le 26 mai 2014

Ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 relative à l'état civil à Mayotte (NOR : INT/X/9900151/R)

Ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des nom et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte (NOR : INT/X/9900149/R)

Ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique, à l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès, au financement de la sécurité sociale à Mayotte et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte (NOR : DOM/X/9600135/R)

Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer (NOR : OME/X/1230288/L)

Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte (NOR : INT/X/0000187/L)

Loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité (NOR : JUS/X/9300479/L)

Loi n° 75-1337 du 31 décembre 1975 relative aux conséquences de l'auto-détermination des îles des Comores

Loi n° 75-560 du 3 juillet 1975 relative à l'indépendance du territoire des Comores

Loi n° 73-42 du 9 janvier 1973 complétant et modifiant le code de la nationalité française et relative à certaines dispositions concernant la nationalité française

D. Textes réglementaires

Décret n° 2012-397 du 23 mars 2012 fixant les modalités particulières d'application à Mayotte de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (NOR : JUS/T/1132313/D)

Décret n° 2011-338 du 29 mars 2011 portant modification de l'organisation judiciaire dans le Département de Mayotte (NOR : JUS/B/1105066/D)

Décret n° 2010-1435 du 19 novembre 2010 relatif à l'entrée et au séjour des citoyens de l'Union européenne mentionnés à l'article 13 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 et des membres de leur famille à Mayotte (NOR : OME/O/1012466/D), abrogé le 26 mai 2014

Décret n° 2005-1050 du 26 août 2005 portant coordination entre les régimes de sécurité sociale en vigueur dans les départements métropolitains ou d'outre-mer et les régimes de sécurité sociale en vigueur à Mayotte (NOR : SAN/S/0521817/D)

Décret n° 2003-589 du 1^{er} juillet 2003 portant application des dispositions du titre II (assurance vieillesse) et du chapitre I^{er} du titre VI (allocation spéciale pour les personnes âgées) de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte (NOR : DOM/B/0300012/D)

Décret n° 2003-576 du 27 juin 2003 portant application des dispositions du chapitre II du titre VI (allocation pour adulte handicapé) de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte (NOR : DOM/B/0300011/D)

Décret n° 2001-635 du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 (NOR : INT/M/0100023/D), abrogé le 26 mai 2014

Décret n° 93-1342 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance

et de retrait de nationalité française (NOR : JUX/X/93/01612/D)

Arrêté n° 182/2014/ARS du 21 juillet 2014 de l'agence régionale de santé fixant les tarifs des prestations servant de base à la participation du patient facturable par l'établissement public de santé de Mayotte

Arrêté préfectoral n° 2012-296 du 25 avril 2012 portant délimitation des zones d'attente sur le département de Mayotte, sans objet depuis le 26 mai 2014

Arrêté du 4 février 2015 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de Mayotte (NOR : INT/V/1430080/A)

Arrêté n° 2/2005SI/ARH du 9 août 2005 de l'agence régionale de l'hospitalisation, La Réunion-Mayotte, relatif à la fixation de la provision financière à la charge des personnes non affiliées à un régime d'assurance maladie pour bénéficier des soins dispensés par le centre hospitalier de Mayotte

E. Circulaires

Circulaire du 22 juin 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers dans les départements et territoires d'outre-mer

Instruction du 3 avril 2013 relative au contentieux de l'éloignement à Mayotte adressée par le ministère de l'intérieur au préfet de Mayotte

F. Décisions et avis officiels mais dépourvus de caractère contraignant

→ Voir : www.gisti.org/spip.php?rubrique343

1. Commission nationale consultative des droits de l'Homme et Défenseur des droits

– Communication conjointe au Conseil de l'Europe sur l'exécution par la France de l'arrêt *Popov* du 27 mai 2013, DH-DDD (2013) 588

2. Commission nationale de déontologie de la sécurité

– Avis du 14 avril 2008 (saisines n° 2007-135 et 136) concernant les circonstances du naufrage

d'un bateau d'immigrants au large de Mayotte dans la nuit du 4 au 5 décembre 2007

3. Contrôleur général des lieux de privation de liberté

– Recommandations communes au centre de rétention et à la maison d'arrêt de Mayotte, 30 juin 2010 (NOR : CPL/X/101968/6X)

– Recommandations relatives au centre de rétention administrative de Pamandzi (Mayotte) 30 juin 2010 (NOR : CPL/X/1019692/X)

4. Cour des comptes

– *La santé dans les outre-mer : une responsabilité de la République*, 12 juin 2014

5. Défenseure des enfants

– *Regard sur la situation des mineurs à Mayotte*, annexe au rapport 2008

6. Défenseur des droits

– Décision MDE-MSP / 2015-02 du 6 janvier 2015 (observations devant le CE dans le cadre d'un recours

contre une mesure d'éloignement d'un enfant)

– Décision MSP / 2014-108 du 17 juillet 2014 (observations devant le CE dans le cadre d'un recours contre l'ordonnance du 7 mai 2014)

– Décision MDE / 2013-253 du 5 décembre 2013 (observations devant le CE dans le cadre d'un recours contre une mesure d'éloignement de deux enfants)

– Décision MDS / 2013-235, 19 novembre 2013, relative au traitement des migrants, notamment mineurs, sur le territoire de Mayotte

– Décision MDS / 2013-87, 19 avril 2013 relative à la situation des mineurs isolés à Mayotte

– Compte rendu de la mission conduite par Mme Yvette Mathieu, préfète, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte, mars 2013

7. Halde

– Délibération n° 2010-87 du 1^{er} mars 2010 sur l'accès aux soins des étrangers et des mineurs isolés à Mayotte

G. Sites internet

1. Administration

Préfecture – www.mayotte.pref.gouv.fr (voir les pièces requises pour les divers titres de séjour ou pour la demande de visa vers la métropole par une personne en situation régulière).

Conseil général – www.cg976.fr

Direction des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi - Mayotte (Dieccte) – www.mayotte.dieccte.gouv.fr/-mayotte-.html

2. Justice

TA de Mayotte – <http://mayotte.tribunal-administratif.fr/>

3. Associations

Collectif Migrants outre-mer (Mom) – www.migrantsoutremer.org/

Gisti – www.gisti.org/ avec notamment les liens indiqués p. 3

Annexe 2

Mayotte en chiffres

A. Données du recensement effectué en 2012

→ Source : Insee première, n° 1488, février 2014

1. Population : 212 600 habitants.

2. Une population très jeune : 54 % de moins de 20 ans, 42 % entre 21 et 59 ans, 4 % plus de 60 ans (en métropole ; 24 %, 53 %, 23 %).

3. Un pays d'émigration⁽¹⁸⁾ : entre 2007 et 2012, comme dans la période précédente, le solde migratoire est négatif. Autrement dit, la croissance de la population est imputable au solde naturel, c'est-à-dire aux surplus des naissances sur les décès, lié à la jeunesse de la population, mais pas au solde migratoire. Au contraire, l'émigration (surtout des jeunes) y surpasse l'immigration avec une différence d'environ 4 700 personnes).

4. Scolarisation : en 2012, parmi les habitant·e·s de Mayotte de 15 ans ou plus, un·e sur trois n'avait jamais été scolarisé·e ; 56 % des jeunes de 15 à 29 ans n'avaient obtenu aucun diplôme qualifiant.

5. Habitat : on compte 60 000 logements dont 82 % en tôle et 18 % en dur ; deux sur trois ne disposent pas du confort de base (eau courante, électricité, WC, douche ou bain). Seul un logement en tôle sur trois bénéficie d'un point d'eau à l'intérieur du logement et la quasi-totalité de dispose d'aucune installation sanitaire.

(18) Antoine Math, « Mayotte terre d'émigration massive », *Plein droit*, mars 2013.

B. Données économiques

1. PIB annuel par habitant en euros (2010)

Métropole	La Réunion	Mayotte	Comores	Madagascar	Mozambique
29 897	17 700	6 575	557	319	308

2. Travail salarié

La durée légale du travail des salarié·e·s est fixée à trente-neuf heures par semaine à Mayotte au lieu de trente-cinq heures dans les autres départements.

Un salaire minimum interprofessionnel garanti (Smig) remplace à Mayotte le salaire minimum interprofessionnel (Smic) de croissance applicable dans les autres départements. Les montants mensuels nets mensuels sont alignés depuis le 1^{er} janvier 2015. Mais les calculs sont différents (durée légale du travail et charges sociales différentes).

Valeurs en 2015	Brut horaire	Brut mensuel	Net horaire	Net mensuel
Smic	9,61 €	1 457,38 €	7,51 €	1 139,02 €
Smig	7,26 €	1 227,29 €	6,74 €	1 139,39 €

3. Emploi (Insee Mayotte, analyses, n° 1, juillet 2014)

Au deuxième trimestre 2013, 39 300 personnes occupent un emploi et 39 400 personnes sans emploi souhaitent travailler. Parmi ces dernières, 9 500 personnes sont inscrites au chômage et cherchent activement un emploi, tandis que les autres constituent selon l'Insee un « halo » de personnes souhaitant travailler sans être comptabilisées comme chômeuses, notamment parce qu'elles sont étrangères sans autorisation de travailler.

C. Population étrangère

La part de la population étrangère se stabilise à 40 % : 84 600 personnes en 2012. Parmi elles, 39 % sont nées sur le territoire français, essentiellement des mineur·e·s (Insee, 2012).

1. Étrangers en situation régulière

Répartition des personnes étrangères selon les pays dont elles sont ressortissantes au 31 décembre 2012

Comores	Madagascar	Congo (RDC)	Rwanda	Burundi	Inde	Maroc	Maurice	Brésil	Sénégal	Total
15 240	1 542	185	161	31	28	17	14	13	10	17 412

Sources : Comité interministériel de contrôle de l'immigration (Cici), dixième rapport public (sur l'année 2012), mars 2014

2. CST et cartes de résident (CR) délivrées par la préfecture

2008 (sur 10 mois)		2009		2010		2011		2012		2013 (sur 11 mois)	
CR	CST	CR	CST	CR	CST	CR	CST	CR	CST	CR	CST
74	4 278	277	7 926	621	7 511	711	8 211	460	9 165	1 164	11 071

Sources : Statistiques de la direction de l'immigration, de l'intégration et de la citoyenneté de la préfecture de Mayotte, 30 novembre 2013

3. Éloignement

Reconduites à la frontière annuelles (enfants non compris)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3 970	6 241	8 599	7 714	13 258	13 990	13 329	16 725	20 249	16 374	13 001	11 861

Sources : Ministère de l'intérieur, DLPAJ, juillet 2014 (mémoire communiqué au Conseil d'État dans le cadre d'un recours contre l'ordonnance du 7 mai 2014)

Kwassas interceptés : une partie devenue prépondérante des éloignements forcés

Année	2011	2012	2013
Embarcations	449	412	476
« Passeurs »	623	478	518
Passagers	11 412	10 132	10 610

Sources : Préfet de Mayotte, conférence de presse, 3 février 2014

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
APRF pris	13 492	14 709	15 589	17 536	21 246	19 254	14 018	***
APRF exécuté	13 263	14 060	13 991	16 689	20 267	16 640	13 214	11 861
Mineurs éloignés	1 695	1 959	2 966	3 057	5 870	5 978	3 837	3 747

Sources : Statistiques préfecture de Mayotte (source précédente) pour les reconduites jusqu'à 2012 ; en 2013, 15 908 éloignements forcés selon le préfet de Mayotte (conférence de presse, 3 février 2014), soit 3 747 enfants et 11 861 adultes.

Référés en matière d'éloignement

	2010	2011	2012	2013	1 ^{er} semestre 2014
Liberté	18	105	139	76	58
Suspension	18	12	42	16	7
Mesure-utile	1	4	31	1	0
Total	37	121	212	93	65

Sources : Ministère de l'intérieur, DLPAJ, juillet 2014

4. Origine des demandes d'asile en 2013

Comores	RDC	Rwanda	Burundi	Madagascar	Tanzanie	Autres	Total
428	69	34	12	9	5	12	569

Sources : Préfecture de Mayotte et Ofpra, selon *L'asile en France et en Europe*, Forum réfugiés et Cosi, 2014

Annexe 3

Sigles et abréviations

AAH	Allocation pour adulte handicapé
AME	Aide médicale de l'État
APRF	Arrêté de reconduite à la frontière
APS / APT	Autorisation provisoire de séjour / de travail
ARS	Agence régionale de santé
ASE	Aide sociale à l'enfance
Aspa	Aide spéciale aux personnes âgées
Ata	Allocation temporaire d'attente
AT-MP	Accidents du travail et maladies professionnelles
CA	Cour d'appel
CAA	Cour administrative d'appel
Cada	Centre d'accueil pour demandeurs d'asile
CAF	Caisse d'allocations familiales
Casf	Caisse de l'action sociale et des familles
C. cass.	Cour de cassation
C. const.	Conseil constitutionnel
CE	Conseil d'État
CEDH	Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales
Ceseda	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant
CJA	Code de justice administrative
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CMU (-C)	Couverture maladie universelle (- complémentaire)
CourEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
Comex	Commission d'expulsion
CPP	Code de procédure pénale
CRA	Centre de rétention administrative
Crec	Commission de révision de l'état civil
CSP	Code de la santé publique
CSS	Code de la sécurité sociale
CSSM	Caisse de sécurité sociale de Mayotte

CST	Carte de séjour temporaire
CT	Code du travail
CTM	Code du travail applicable à Mayotte
DCEM	Document de circulation pour étrangers mineurs
Dieccte	Direction de l'entreprise, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DOM	Département d'outre-mer
Halde	Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
JLD	Juge des libertés et de la détention
LRA	Local de rétention administrative
Mom	Collectif Migrants outre-mer
ODSE	Observatoire du droit à la santé des étrangers
Ofi	Office français de l'immigration et de l'intégration
Ofpra	Office français de protection des réfugiés et apatrides
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
RIB	Relevé d'identité bancaire
RSA	Revenu de solidarité active
Smic	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
Smig	Salaire minimum interprofessionnel garanti
TA	Tribunal administratif
TGI	Tribunal de grande instance
TI	Tribunal d'instance
Tir	Titre d'identité républicain
UE	Union européenne
VLS	Visa de long séjour
VLS-TS	Visa de long séjour valant titre de séjour

Qu'est-ce que le Gisti ?

Défendre les droits des étrangères et des étrangers

Le Gisti est né en 1972 de la rencontre entre des intervenant-e-s des secteurs sociaux, des militant-e-s en contact régulier avec des populations étrangères et des juristes. Cette approche, à la fois concrète et juridique, fait la principale originalité de l'association.

Le Gisti s'efforce de répondre, sur le terrain du droit, aux besoins des immigré-e-s et des associations qui les soutiennent. Ce mode d'intervention est d'autant plus nécessaire que la réglementation relative aux étranger-e-s est trop souvent méconnue, y compris des administrations chargées de l'appliquer.

Défendre l'État de droit

Défendre les libertés des étrangères et des étrangers, c'est défendre l'État de droit.

Le Gisti publie et analyse un grand nombre de textes, en particulier ceux qui ne sont pas rendus publics par l'administration.

Il met gratuitement en ligne sur son site (www.gisti.org) le maximum d'informations sur les droits des étrangers ainsi que certaines de ses publications.

Il organise des formations à l'intention d'un très large public (associations, avocat-e-s, collectifs, militant-e-s, professionnel-le-s du secteur social, etc.).

Il appuie de nombreux recours individuels devant les tribunaux, y compris devant la Cour européenne des droits de l'Homme. Il prend aussi l'initiative de déférer circulaires et décrets illégaux à la censure du Conseil d'État ou de saisir le Défenseur des droits en cas de pratiques discriminatoires.

L'ensemble de ces interventions s'appuie sur l'existence d'un service de consultations juridiques où des personnes compétentes conseillent et assistent les étrangers et les étrangères qui rencontrent des difficultés pour faire valoir leurs droits.

Participer au débat d'idées et aux luttes de terrain

Mais le droit n'est qu'un moyen d'action parmi d'autres : l'analyse des textes, la formation, la diffusion de l'information, la défense de cas individuels, les actions en justice n'ont de sens que si elles s'inscrivent dans une réflexion et une action globales.

Le Gisti entend participer au débat d'idées, voire le susciter, à travers la presse, des colloques et des séminaires, des réunions publiques. Il s'investit également dans des actions collectives défensives, mais aussi offensives visant à l'abrogation de toutes les discriminations qui frappent les étrangers. Il agit dans ce domaine en relation avec des associations de migrant-e-s et d'autres associations de soutien aux immigré-e-s, avec des associations de défense des droits de l'Homme et avec des organisations syndicales et familiales, tant au niveau national qu'europpéen.

Le Gisti est reconnu d'intérêt général. Les dons qui lui sont adressés sont déductibles des impôts à hauteur de 66 % du montant du don dans la limite de 20 % du revenu imposable. Vous avez aussi la possibilité de lui faire des dons par prélèvement automatique.

Pour obtenir de plus amples informations, n'hésitez pas soit à écrire au Gisti, 3, villa Marcès, 75011 Paris, soit à envoyer un message, selon le sujet, à l'une des adresses suivantes : gisti@gisti.org, formation@gisti.org, benevolat@gisti.org, stage@gisti.org.

Pourquoi se pencher sur le droit des personnes étrangères dans un seul département français ?

En effet, depuis le 26 mai 2014, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) s'applique à Mayotte comme dans tous les autres départements français tandis que, depuis le 1er janvier 2014, la réglementation européenne est en vigueur dans ce territoire devenu une région européenne dite « ultrapériphérique ».

Mayotte demeure pourtant une lointaine enclave européenne où les droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et par de multiples autres conventions européennes ou internationales y sont quotidiennement malmenés notamment à l'égard des enfants.

Et le Ceseda étendu à Mayotte est truffé de mesures dérogatoires privant les étrangers et les étrangères de droits acquis en métropole. Certaines permettent, comme en Guadeloupe ou en Guyane, des contrôles et des éloignements expéditifs. Beaucoup d'autres, spécifiques à Mayotte, y restreignent considérablement les accès à un titre de séjour ou la circulation des bénéficiaires d'un tel titre.

Ce cahier juridique, nourri de plusieurs années d'observations, est un petit guide des singularités dont le droit des étrangères et des étrangers est parsemé lorsqu'il s'agit de l'appliquer à Mayotte. Il s'adresse d'abord à celles et ceux (juristes, avocats, travailleurs sociaux, membres d'associations, etc.) qui ont à appliquer ce droit quotidiennement à Mayotte ou qui se voient questionnés en métropole par des personnes venues de l'océan Indien. Il peut aussi contribuer à une prise de conscience : les moyens mis en œuvre contre les migrant·e·s aux portes de Mayotte peuvent être mis en relation avec ceux que subissent d'autres migrant·e·s aux portes de l'Europe, ne serait-ce qu'en raison des nombreux morts qui en résultent dans l'océan Indien comme dans la Méditerranée. Enfin, les buts de ce cahier juridique seraient pleinement atteints s'il pouvait inciter des juristes, universitaires ou non, à se pencher sur une situation juridique singulière et trop méconnue.

Cette publication a été réalisée avec le soutien de la région Île-de-France.



Toute reproduction de cette publication sans autorisation du Gisti est interdite

Gisti
3, villa Marcès 75011 Paris

www.gisti.org/cahiers-juridiques

[Facebook & twitter](#)

Collection Les cahiers juridiques
Directeur de la publication : Stéphane Maugendre

979-10-91800-20-4



janvier 2015

15 €