

Observatoire de l'enfermement des étrangers [OEE] Collectif Migrants Outre-mer [MOM]

ÉTRANGERS EN OUTRE-MER :

UN DROIT EXCEPTIONNEL POUR UN ENFERMEMENT ORDINAIRE

Séminaire du 8 décembre 2012

Salle Monnerville du Palais du Luxembourg

ACTES



- Département et région d'outre-mer
- Collectivité d'outre-mer
- Nouvelle-Calédonie
- Terres australes et antarctiques françaises (TAAF)
- Clipperton

Mars 2013

Sommaire

Ouverture	2
I. Les migrations dans le contexte ultramarin	5
A. À quand l'égalité des droits pour Mayotte ?	5
B. L'exemple de la Guyane : « la roulette guyanaise »	7
1. Introduction	7
2. La surveillance des frontières ou le mythe de Sisyphe	7
3. Un droit exceptionnel pour un enfermement ordinaire	8
C. Annexe : de quelles législations d'exception s'agit-il ?	9
1. Contrôles d'identité sans réquisition du procureur	9
2. Recours devant le tribunal administratif sans suspension de l'exécution de la reconduite	9
D. Discussion	10
1. La constitutionnalité des régimes dérogatoires	10
2. Le rôle des élus ultramarins	11
3. Les mobilisations associatives	11
II. L'enfermement et l'éloignement des étrangers : des pratiques inacceptables	14
A. L'enfermement des étrangers à Mayotte	14
1. Les recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté	14
2. Discussion	15
B. La rétention en Guyane	17
1. Un accès restreint aux juges administratif ou judiciaire	17
2. De multiples pratiques illégales	18
3. Un quotidien difficile pour les étrangers enfermés	18
C. La rétention en Guadeloupe	19
1. Une administration sans garde-fous	19
2. Une absence de garantie de l'exercice des droits élémentaires	19
3. Des pratiques condamnables devenues banales	20
D. Les zones d'attente en pleine confusion	21
E. Discussion	23
1. Des accords de réadmission et des laissez-passer préfectoraux	23
2. La politique du gouvernement socialiste à l'égard de Mayotte	25

III. L'acrobatique défense des étrangers dans un cadre dérogatoire	27
A. Les difficultés de la défense des étrangers au quotidien	27
1. Mayotte	27
2. Réunion	29
3. Guadeloupe	31
4. Guyane	32
L'arrêt <i>de Souza Ribeiro</i> de la Cour européenne des droits de l'Homme	33
5. Discussion	34
B. La défense entravée des demandeurs d'asile	36
1. Témoignages de deux avocats devant la CNDA à Mayotte	36
2. Discussion	37
IV. Conclusion	39
Annexe : sigles et abréviations	40

Les textes qui figurent **en bleu** ont des hyperliens qui conduisent à la source mentionnée. Il suffit pour cela de cliquer (ou clic droit, puis « ouvrir le lien »).

Collectif migrants outre-mer : Avocats pour la défense des droits des étrangers (ADDE) / AIDES / CCFD / Collectif Haïti de France / Comede / Gisti / Elena / La Cimade / Ligue des droits de l'homme / Médecins du monde / Mrap / Observatoire international des prisons (OIP) / Secours catholique, Caritas France

Observatoire de l'enfermement des étrangers : Action des chrétiens pour l'abolition de la torture (Acat) / Anafe / ADDE / Comede / Emmaüs France / Fasti / Gisti / La Cimade / LDH / Mrap / Observatoire du CRA de Palaiseau / Revue « Pratiques » / Syndicat de la magistrature (SM) / Syndicat de la médecine générale (SMG) / Syndicat des avocats de France (SAF)

Livret introductif au séminaire

Les principaux éléments (faits, statistiques, cartes, références) sur lesquels s'appuient nos analyses figurent dans un petit cahier remis aux participants du séminaire.

Sommaire

- I. L'expulsion massive et aveugle
- II. Mayotte, les méfaits d'un rythme forcené d'expulsions
- III. Le refus d'entrée et les zones d'attente
- IV. La demande d'asile en Outre-mer
- V. Les conséquences de cette politique

Avec deux cartes (extraites de *Migreurop, Atlas des migrants en Europe*, Armand Colin, 2012) : « contrôle des migrations en Guyane » et « l'archipel de Mayotte sous contrôle ».

>> Téléchargement du PDF :

- en version légère (550Ko)
- en version plus lourde (3Mo) avec les cartes en meilleure définition.

Observatoire de l'enfermement des étrangers [OEE]
Collectif Migrants Outre-mer [MOM]

ÉTRANGERS EN OUTRE-MER : UN DROIT EXCEPTIONNEL POUR UN ENFERMEMENT ORDINAIRE

Documents complémentaires au séminaire
du samedi 8 décembre 2012
de 9h à 13h30

Salle Monnerville du Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard - 75006 Paris



Cahier juridique, Régimes d'exception en outre-mer pour les personnes étrangères, juin 2012

>> Téléchargement gratuit ou achat en ligne



Sites internet

Le site de l'Observatoire de l'enfermement (OEE) : <http://observatoireenfermement.blogspot.fr/>

Le site du collectif Mom et de ses partenaires en Outre-mer : www.migrantsoutremer.org

Textes juridiques : www.gisti.org/textes-outre-mer

Jurisprudences : www.gisti.org/jurisprudences-outre-mer

Analyses, rapports, dossiers : www.gisti.org/outre-mer

Ouverture

► Richard Yung, sénateur des Français de l'étranger

C'est un plaisir, un honneur de vous accueillir au Sénat. Le Sénat est la maison de tous, de la République, il est donc normal que nous puissions accueillir des colloques comme le vôtre avec ce thème particulier du droit des étrangers dans la France d'outre-mer. C'est un sujet sur lequel j'ai été sensibilisé pour l'avoir suivi en tant que porte parole, à l'époque dans l'opposition, lors des débats sur les différentes lois sur l'immigration dont la loi dite « Besson ». Je sais donc que c'est une question complexe sur laquelle il faut avoir une position longuement nuancée et débattue.

La situation de nombreux départements ou collectivités d'outre-mer (DOM ou COM) est, au regard du droit des étrangers, inacceptable pour l'essentiel comme le montre le rapport de la Cour des comptes qui en fait un portrait assez alarmant et décourageant¹. L'exemple le plus fort est celui de Mayotte où des milliers de migrants arrivent – des migrants, même pas étrangers puisque ce sont les mêmes populations, des familles, des frères qui traversent en « kwassa-kwassa » et débarquent chaque année à Mayotte après une traversée souvent dangereuse.

L'arrivée de ces migrants est étroitement surveillée de sorte que chaque année plus de vingt mille reconduites ont lieu, deux fois et demie plus en 2009 qu'en 2005. Ce qui est choquant ce n'est pas tant l'importance du nombre des reconduites – encore que..., mais il faut bien lutter contre l'immigration illégale – que les conditions dans lesquelles elles sont effectuées. Le passage au centre de rétention administrative (CRA) est le point noir de cette procédure. L'aménagement de ce CRA y est largement insuffisant avec une surpopulation chronique de l'ordre 145 à 150 %. Les conditions d'accueil sont problématiques : hébergement déplorable des enfants, pas d'espace de promenade, etc. Le rapport de la Cour des comptes est précis et demande la construction d'un nouveau CRA, chose promise régulièrement mais perpétuellement reportée comme pour la prison des Baumettes. L'an dernier six mille enfants ont été dans ce CRA alors qu'en Outre-mer aucun CRA n'est habilité à recevoir des enfants. En métropole, des solutions

alternatives sont recherchées pour les familles ; elles devraient s'appliquer également dans les départements et collectivités d'outre-mer même si elles y seraient plus difficiles à mettre en œuvre.

La situation à Mayotte se retrouve dans d'autres territoires ultramarins. Il y a plus de reconduites depuis l'Outre-mer que depuis la France métropolitaine. Face à l'immigration illégale, les préfets des DOM ont des pouvoirs tout à fait dérogatoires au droit commun. Ils disposent notamment de pouvoirs supplémentaires vis à vis des forces de sécurité et de la répartition des dotations de fonctionnement et des effectifs auxquels, avec les sénateurs socialistes, je ne suis pas favorable. De façon générale c'est le problème des dérogations de la législation qui se pose. L'application du droit commun sur l'ensemble du territoire national est le système le plus souhaitable, garant de l'indivisibilité et de l'unité de la République. Les dérogations ont ceci de grave qu'elles font peser très lourdement des risques de discriminations ce qui est intolérable dans le domaine des droits et des libertés individuelles.

Pour autant les Outre-mer font face à des flux migratoires qui deviendraient incontrôlables sans une adaptation locale des dispositions législatives et réglementaires applicables à la lutte contre l'immigration illégale. L'élargissement des droits du préfet ne constitue pas en soit une menace aux droits garantis aux étrangers. En revanche les conditions d'accueil des étrangers notamment au CRA doivent être améliorées. Il faut que les dispositifs de reconduite soient adaptés aux personnes les plus vulnérables – enfants, malades, etc.

Il faut donc, avec les élus des DOM-TOM, trouver un équilibre. Le bon moment sera celui de la discussion, prévue au premier semestre 2013, sur une nouvelle loi sur l'immigration par laquelle le gouvernement prévoit de revoir l'ensemble du dispositif. Le débat portera notamment sur l'inversion des rôles des juges administratif et judiciaire issue de la loi du 16 juin 2011, réforme dont l'objectif était une accélération des procédures permettant l'exécution des reconduites avant même que le juge des libertés et de la détention ait pu exercer son contrôle ; j'en proposerai la suppression. Cela sera aussi l'occasion d'améliorer la situation dans les DOM-TOM et les conclusions de votre colloque seront utiles à ces débats.

Je vous souhaite une bonne journée de travail et bienvenue au Sénat.

1. Cour des comptes, *Les flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin*, février 2011 ; Pierre Bernard-Reymond, *Rapport d'information n° 516 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la gestion des centres de rétention administrative*, 3 juillet 2009 – partie IV consacrée aux CRA en Outre-mer.

► Catherine Teule, LDH

Merci Monsieur de nous accueillir dans ce cadre prestigieux du Sénat, merci aussi d'avoir lancé les thèmes de réflexion de cette matinée, merci surtout de nous avoir ouvert quelques perspectives sur des réformes à venir qui pourraient – soyons optimistes – nous apporter quelques satisfactions.

Nous sommes ici réunis à l'initiative de deux collectifs, Mom et OEE.

– Dans un État de droit porteur de la déclaration universelle des droits de l'Homme, il n'est pas normal que les migrants soient criminalisés, enfermés. Les organisations regroupées au sein de l'OEE depuis 2010 contestent ces pratiques ; nous voulons être la vigie citoyenne avec ceux qui font en sorte que les murs de la rétention ne soient pas totalement opaques.

– Dans une République une et indivisible, il ne devrait pas y avoir de Mom, c'est à dire qu'on ne devrait pas considérer que les droits des migrants sont différents en métropole et dans les autres territoires. Malheureusement cela n'est pas le cas et Mom s'est réuni depuis 2006 pour travailler sur ce qui, dans les projets de loi sur l'immigration, est systématiquement traité à part avec des textes dont on ne débat pas et qui considèrent différemment les migrants dans les territoires ultramarins et en métropole.

Nous avons voulu unir aujourd'hui nos deux collectifs parce que, dans le cadre d'une politique dérogatoire, tout ce qui se passe dans ces territoires est pire que ce qui se passe en métropole : une police qui interpelle et expulse sans contrôle du juge, un contrôle du juge qui reste un vain mot puisque les recours ne sont pas suspensifs, une rétention qui se passe dans des lieux dont nous ne voudrions pas sur le territoire européen pour mettre des animaux, un droit d'asile qui reste un concept théorique et inaccessible. C'est une politique de contrôle de l'immigration qui produit continûment des morts ; on parle des morts en Méditerranée ou au large des Canaries mais guère des morts au large de Mayotte. C'est une politique criminelle, indigne.

Le livret préparé à l'occasion de ce séminaire indique les points principaux sur lesquels les interventions suivantes vont se pencher. À l'issue de cette rencontre, il faut que nous nous sentions mieux préparés et que nous soyons plus attentifs aux réformes envisagées afin que l'Outre-mer cesse d'être traité dans des chapitres à part du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) ou dans des ordonnances spécifiques à certains territoires. Il faut que nous

cessions d'avoir un droit dérogatoire ou plutôt un infra-droit, un droit que l'on ne peut pas accepter dans un État de droit.

► Message de Paul Vergès, sénateur de la Réunion

La question des reconduites à la frontière devrait relever en premier lieu du respect de l'être humain. Ce respect est loin d'être appliqué ! Mais on ne peut évoquer cette question sans également prendre en compte la spécificité de l'Outre-mer, et de son environnement. À notre sens, sur ce sujet encore plus que sur les autres, il ne doit pas être question d'une application mécanique des dispositifs législatifs, par ailleurs fortement discutables.

Les chiffres sont là. Le nombre d'étrangers expulsés depuis l'Outre-mer représente plus de la moitié des éloignements du territoire français : plus de 31 000 personnes « éloignées » du territoire français... d'outre-mer notamment de Guyane et de Mayotte. Pour Mayotte, en 2005, 6 000 personnes ont été expulsées ; en 2010, ce furent 26 000 personnes, en 2011, 21 762 personnes. Cela représente 14 % de la population de l'île ! Une île où 40,7 % des personnes n'ont pas la nationalité française.

Ce sont des chiffres, mais derrière ces chiffres, certains semblent oublier les drames humains !

Selon les chiffres fournis par les ONG, ce serait des milliers d'enfants qui grandissent, tant bien que mal, privés de leurs parents. Des enfants qui font les frais de la guerre contre les sans-papiers menée par les adultes. Combien d'hommes, de femmes ou d'enfants ont-ils péri en mer, entre Anjouan et Mayotte ? Les estimations parlent de sept mille personnes – sept mille personnes mortes noyées en mer autour de Mayotte ! D'autres chiffres font état de quinze mille disparus depuis trois décennies. Cette partie de l'Océan indien est en passe de devenir le plus grand cimetière marin du monde, depuis la nuit des temps !

Il nous semble illusoire de prétendre vouloir freiner ces mouvements de migration, en recourant à ce type de procédures d'expulsion et, dans le même temps, ne pas vouloir prendre en compte la réalité géographique, géo-économique et sociale des territoires environnants Mayotte ou la Guyane. Il convient également de ne pas oublier l'histoire, notamment celle de Mayotte et de l'archipel des Comores. Si les autorités ne prennent pas en compte cette réalité là, les énormes et inacceptables disparités des niveaux de vie entre Mayotte et l'archipel des Comores ou entre la Guyane et le Surinam, on ne résoudra jamais cette question.

Cela pose donc la question fondamentale de l'action internationale française. Est-il acceptable que les autorités françaises ne prennent pas l'initiative de réunir toutes les parties concernées ? Dans un premier temps, il s'agit d'assurer le respect des droits des peuples et de la dignité humaine.

Mais il s'agit aussi d'aborder la question de la cogestion de cet espace maritime océan Indien.

Il s'agit également de créer les conditions d'une véritable politique de codéveloppement solidaire.

Il appartient à la France d'initier cette politique. Et il appartient à nous tous de nous mobiliser, de continuer à dénoncer ce que l'on peut appeler le « massacre des kwassa-kwassas » ! C'est à notre sens la seule façon d'aborder ce problème.

I. Les migrations dans le contexte ultramarin

Modératrice : Catherine Benoît – anthropologue

A. À quand l'égalité des droits pour Mayotte ?

Antoine Math, chercheur à l'IRES, membre du Gisti (IRES, institut de recherches économiques et sociales)

La question des droits des étrangers et de l'enfermement des étrangers à Mayotte doit être replacée dans le contexte très particulier de Mayotte. Un contexte où ont force de loi les exceptions, les inégalités, les discriminations et les atteintes aux droits fondamentaux. D'où l'intitulé de cette introduction « *À quand l'égalité des droits pour Mayotte ?* ». Cette question de l'égalité à Mayotte n'est pas nouvelle sur une île qui est dans le giron de la France depuis plus de 170 ans. Elle se pose aussi pour les Mahorais ayant une carte d'identité française. Les habitants de Mayotte ont, d'une manière générale, toujours été délaissés et discriminés par rapport aux habitants de métropole ou même par rapport aux habitants de quatre anciens départements d'outre-mer (DOM).

Une illustration sur ce point. Il a fallu attendre la seconde moitié des années 1990 pour qu'on commence enfin à se préoccuper de scolariser et vacciner les enfants de Mayotte comme les autres. Et on est loin du compte. Même dans l'éducation, le secteur où les efforts et les progrès ont été les plus importants, on consacre en moyenne aujourd'hui moitié moins de moyens aux élèves de Mayotte en comparaison de ceux de métropole et des autres DOM.

Sur cette île de misère et d'inégalités, il ne fait pas bon vivre pour la grande majorité et le problème n'est pas celui de l'immigration. Le dernier recensement de 2012², après celui de 2007, le confirme. Le solde migratoire est négatif à Mayotte : davantage de personnes quittent l'île que de personnes ne viennent s'y installer. Ce qui devrait donc bien davantage préoccuper,

c'est l'émigration massive de Mahorais vers la Réunion et la métropole. Le solde migratoire est négatif à Mayotte depuis dix ans. Si l'on rapporte les chiffres à la France, c'est comme si la métropole avait connu un exode d'environ six millions de personnes depuis une dizaine d'années. Désigner l'immigration comme le problème et faire des Comoriens des boucs émissaires est un moyen commode d'occulter cette hémorragie, de détourner l'attention de l'opinion, de dédouaner l'État français de ses responsabilités dans la situation économique et sociale difficile de Mayotte.

Une situation difficile qui doit beaucoup au système discriminatoire qui touche pratiquement tous les habitants de l'île, même s'il touche beaucoup plus les Comoriens car aux discriminations subies par l'ensemble de la population s'ajoutent des discriminations supplémentaires s'agissant de ces derniers.

Un premier exemple peut être donné avec le revenu de solidarité active (RSA) qui a été introduit à Mayotte en 2012, avec nombre de restrictions et discriminations par rapport à la métropole et aux quatre autres DOM, ne serait-ce que son montant maximal, quatre fois plus faible, avec un montant d'environ 100 € par mois pour une personne seule, alors même que le coût de la vie est plus élevé à Mayotte. Pour les étrangers, a été ajoutée une condition de durée de résidence préalable de quinze années en situation régulière ininterrompue avec droit au travail, une situation qui, même quand elle serait remplie, est impossible à prouver en pratique. En fait, il s'agit d'une « préférence nationale » qui ne dit pas son nom.

Un autre exemple montrant le caractère systématique des discriminations touchant les habitants de Mayotte peut être donné avec la protection maladie. À Mayotte, la loi sur la couverture maladie universelle (CMU) ne s'applique pas et les habitants sont donc privés de complémentaire CMU. Et, pour les étrangers sans titre de séjour, il n'y a pas d'aide médicale de l'État (AME).

Pour dire vite, l'État de non droit, caractéristique de Mayotte, qui frappe surtout les Comoriens et les autres étrangers, touche aussi le reste de la population. À Mayotte, des législations

2. Voir le rapport annuel 2011 sur Mayotte de l'IEDOM (institut d'émission des DOM) et la présentation par l'INSEE du dernier recensement effectué en 2012.

spécifiques, des mesures d'exception, s'appliquent dans des domaines importants comme le droit du travail, la protection sociale et le droit des étrangers. Les dernières circulaires du ministère de l'intérieur sur l'enfermement en rétention des enfants ou sur la régularisation sont venues le rappeler : elles ne s'appliquent pas à Mayotte où on peut donc continuer à placer en rétention des milliers d'enfants chaque année et où il n'est pas question d'effectuer des régularisations.

À Mayotte, tout est différent.

À Mayotte, le déni des droits fondamentaux, préjudiciable à presque tous les habitants de l'île, Mahorais et Comoriens, est la règle. En matière économique et sociale, en droit des étrangers et en ce qui concerne l'enfermement et l'éloignement des étrangers – des points qui vont être davantage illustrés et discutés par les autres intervenants de ce séminaire.

Quelques références sur l'accès aux droits sociaux à Mayotte

Renaud Eletufe, *Mayotte : paroles de sans-papiers*, reportage vidéo en sept épisodes réalisé pour Médecins du Monde, février 2011

Sophie Florence, Jacques Lebas, Sophie Lesieur, Pierre Chauvin, *Santé et migration à Mayotte*, Inserm et Université Pierre et Marie Curie, rapport élaboré pour l'AFD, 30 avril 2008

Gisti, la Cimade, Mom, *Régimes d'exception en outre-mer pour les personnes étrangères*, Les cahiers juridiques, 2012, chapitre 7

David Guyot, *Accès aux soins des personnes en situation d'exclusion à Mayotte*, rapport du cabinet ISM pour la préfecture de Mayotte, juin 2009

Halde, *l'accès aux soins des étrangers et des mineurs isolés à Mayotte*, délibération n° 2010-87, 1^{er} mars 2010

Antoine Math, « *Mayotte - Personnes non affiliées à l'assurance maladie : accès aux soins et prise en charge des frais de soins* », sur le site de Mom, octobre 2012

Antoine Math, « *Dossier sur Mayotte* », *Chronique internationale de l'IREs n° 134*, janvier 2012 :

- « *Retour sur la situation économique et sociale à Mayotte* » ;

- « *Nouveau département, conflit social majeur. La révolte contre la vie chère* » ;

- annexes.

Antoine Math, « *À quand l'égalité des droits pour Mayotte ?* », *Hommes et Libertés*, n° 155, juillet 2011

Quelques autres références

B. L'exemple de la Guyane : « la roulette guyanaise »

Dominique Monget-Sarrail, avocate
à Cayenne, Créteil et Saint-Etienne

1. Introduction

Quelques chiffres

Département depuis 1946, c'est le plus grand de France.

Surface : la taille du Portugal (86 000 km², un sixième de la France) ; 96 % de forêt amazonienne, des fleuves qui font les frontières.

Nombre d'habitants : 230 000 ; un peu plus que Montpellier, un peu moins que Strasbourg, répartis sur une frange côtière de moins de 20 km de large et un peu au bord des fleuves frontaliers.

Terre de migrations

Depuis des millénaires, terre de migrations amérindiennes où les populations locales se déplaçaient dans tout le bassin de l'Amazone.

Au XVI^e siècle, c'est le début des conquêtes européennes – et de l'esclavage. Les Français s'installent définitivement en Guyane au XVII^e siècle. Une partie de ces esclaves ont « marronné », c'est à dire qu'ils se sont réfugiés dans la forêt pour y constituer des sociétés libres. À partir de 1900 apparaissent les migrations nouvelles qui font de la Guyane une société pluriethnique et pluriculturelle avec comme composants :

- des Amérindiens ;
- des créoles guyanais descendants des esclaves libérés en 1848 ;
- des Noirs Marron ou Bushinengue ;
- des « Asiatiques » – Chinois, Hmong du Laos ;
- des immigrants de la région – Haiti, Brésil, Surinam (essentiellement Noirs Marron), Guyana, Saint-Domingue ;
- des Français de métropole ou des Antilles de passage ou durablement installés.

On dénombre une vingtaine de langues parlées régionales ou étrangères.

2. La surveillance des frontières ou le mythe de Sisyphe

La frontière avec le Brésil est la plus longue frontière française, et celle avec le Surinam la deuxième. Toutes deux sont constituées par des fleuves, l'Oyapock à l'Est vers le Brésil, le Maroni à l'Ouest, vers le Surinam ; de la forêt à perte de vue, la plus grande forêt primaire du monde, aucune route, des fleuves et des rivières comme voie de circulation, un seul et unique pont sur plus de mille kilomètres.

Une route de Cayenne vers le Brésil, elle s'appelle la route de l'Est ; on arrive à un pont, construit depuis deux ans mais pas encore inauguré. Une route de Cayenne vers le Surinam, elle s'appelle la route de l'Ouest ; on arrive au Maroni et on saute dans une pirogue.

En Amérique du Sud, il y a une liberté de circulation et d'établissement : au sein de ce sous-continent, les citoyennes et citoyens sont libres d'aller et venir, de s'installer et travailler partout... sauf en Guyane, ce confetti aux marches de l'Empire. Autour de cette minuscule parcelle de France en plein pays amérindien et amazonien, la France a constitué un département, juste après la Seconde Guerre mondiale, et érigé des frontières absolument incontrôlables censées mettre un obstacle à la circulation de ces populations qui s'y déplacent depuis des siècles.

Dans ce périmètre délimité virtuellement, la loi française s'applique :

– dans toute son incongruité.

Ainsi est français l'enfant né en France d'un parent lui-même né en France. Mais comment aller faire le savoir, pour ces populations dites des « gens du Fleuve » si les enfants sont nés côté français ou côté surinamais, quand il n'y a ni maternité ni bureau d'état civil, alors que pour ces populations, qui vivent SUR le fleuve, un côté où l'autre, ça ne fait aucune différence ;

– et dans toute sa cruauté.

Ainsi est français l'enfant né à Saint-Georges-de-l'Oyapock d'un parent lui-même né à Saint-Georges-de-l'Oyapock. Mais comment aller faire les démarches au tribunal d'instance de Cayenne (plus de trois heures de LA route) alors que vous ne pouvez franchir le barrage permanent de la gendarmerie à Belizon, à quelques kilomètres de Saint-Georges, que si vous avez une carte d'identité ou une carte de séjour... qui s'obtiennent à Cayenne ! Il est tout aussi impossible d'aller à la préfecture demander un titre de séjour. Si un enfant est malade il est emmené à l'hôpital de Cayenne, mais ses parents ne peuvent pas l'accompagner.

La notion de frontière est totalement étrangère à l'espace amazonien et la surveillance de ces frontières est de toute façon matériellement impossible.

3. Un droit exceptionnel pour un enfermement ordinaire

Adaptations du droit

Selon la Constitution française (art. 73), « *dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit* », mais ils « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ».

La Guyane étant soumise « *à une pression migratoire exceptionnelle* », des mesures adaptées sont ainsi justifiées : contrôle d'identité possible partout dans la bande côtière de vingt kilomètres, le long des fleuves frontières et des rares routes, en gros toute la Guyane habitée (voir ci-dessous, section C. 1).

Les contrôles sont permanents et incessants. Enfin, ça dépend bien sûr de votre apparence ; moi, par exemple, je n'ai jamais été contrôlée ailleurs qu'aux barrages de la Route de l'Est et de la Route de l'Ouest. Il est impossible pour un étranger de sortir dans la rue sans courir le risque élevé d'être contrôlé et arrêté. C'est la « roulette guyanaise ». Certains, plus malchanceux que d'autres, sont arrêtés et reconduits plusieurs fois dans l'année. Fanny, de la Cimade de Cayenne, pourrait vous raconter l'histoire de ce Français, arrêté et placé en rétention quatre fois en deux mois, reconduit au moins une fois !

Pas de recours suspensif contre les mesures d'éloignement

On reconduit et on regarde après. Fut ainsi reconduit en janvier 2007 un jeune Brésilien, monsieur de Souza Ribeiro protégé de l'éloignement, d'où notre saisine de la Cour européenne des droits de l'Homme (Cour EDH) pour cette absence de recours suspensif (voir p. 33 [l'arrêt de la Cour](#)). Comme lui, des milliers de personnes sont reconduites chaque année de l'autre côté du fleuve ... et reviennent. Du côté surinamais, les gendarmes français font le plein à Albina car le gazoil y est moins cher qu'en Guyane et disent : « *ils sont souvent rentrés avant nous* ».

L'enfermement ordinaire ... au sens habituel

En 2011, pas moins de neuf mille reconduites réalisées. Et donc combien de dizaines de milliers

de contrôles ; combien de milliers d'arrêtés pris par la police, signés sans aucune vérification à la préfecture ; combien d'arrêtés de reconduite par personne ? Certains en ont plusieurs dans l'année, à chaque fois qu'ils sont arrêtés, même s'ils ont une demande de titre en cours (des milliers n'ont pas de réponse...), même si le tribunal administratif (TA) vient d'annuler le précédent et a ordonné le réexamen.

La police est partout pour contrôler les étrangers. La grande majorité de la police et de la gendarmerie en Guyane est consacrée au contrôle de l'immigration, au détriment de la sécurité, de l'orpaillage. Le système fonctionne en Guyane comme s'il y avait d'un côté une administration qui statue sur les demandes de titre de séjour (40 000 étrangers sans papier, dont une bonne partie de mineurs ; la plupart des adultes a très probablement envoyé une demande qui n'a jamais été traitée) et une autre, sans aucun contact, aucune coordination, qui renvoie les étrangers de préférence bien sûr vers le Brésil ou vers le Surinam, c'est si facile.

Moins de deux jours de rétention en moyenne avant d'être reconduit. Je gage que c'est le Coréen du nord demandeur d'asile qui a fait baisser la moyenne, ou les Chinois reconduits... au Surinam, avec lequel un accord de réadmission a été signé mais jamais ratifié par le parlement surinamais.

En Guyane, l'administration est dynamique, inventive (les étrangers sont amenés au CRA après dix-sept heures et reconduits avant huit heures le lendemain matin, hors des heures de présence de la Cimade), efficace (plusieurs arrêtés de reconduite par personne et par an).

Nous vivons en Guyane, frontière de l'Europe mais hors de l'espace Schengen, dans un monde absurde, mais tellement beau, tellement cosmopolite, tellement riche culturellement ! Alors n'hésitez pas, venez voir de près la « loterie guyanaise ».

C. Annexe : de quelles législations d'exception s'agit-il ?

Parmi les nombreuses adaptations du droit commun dans les départements et régions d'outre-mer, celles qui sont le plus souvent évoquées au cours de ce séminaire concernent d'une part le contrôle d'identité, d'autre part les procédures de recours contre les mesures d'éloignement.

Elles concernent trois DOM (Guadeloupe, Guyane, Mayotte) et deux collectivités d'outre-mer d'Amérique (Saint-Barthélemy et Saint-Martin) – voir le chapitre 4 du cahier juridique sur les droits d'exception en Outre-mer pour plus de détails.

1. Contrôles d'identité sans réquisition du procureur

En règle générale, le code de procédure pénale (CPP, art. 78-2) prévoit que tout contrôle d'identité doit être précédé par une réquisition écrite du procureur. Mais ce même article 78-2 prévoit que la police peut opérer librement ce contrôle sur des zones dites frontalières qui couvrent presque tout le territoire accessible de ces cinq territoires – voir les cartes de la Guyane et de Mayotte du livret introductif.

Historique

Ce dispositif dérogatoire a été progressivement étendu :

– autour des frontières terrestres ou du littoral du département de la Guyane (loi dite « Debré » du 24 avril 1997) ;

– sur une zone élargie au-delà des frontières, toujours en Guyane (loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure) ;

– en Guadeloupe et à Mayotte (loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration) puis à Saint-Barthélemy et Saint-Martin pour une période qui devait s'achever le 25 juillet 2011.

La loi du 16 juin 2011 ayant oublié de prolonger le délai, le dispositif est devenu pérenne en Guadeloupe, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin par un article discrètement introduit (sans débat parlementaire) dans une loi hors contexte (loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique) !

2. Recours devant le tribunal administratif sans suspension de l'exécution de la reconduite

Lorsqu'une obligation de quitter le territoire

français (OQTF) ou un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière (APRF) est prononcé à l'égard d'un étranger, celui-ci peut contester cette mesure devant le tribunal administratif (dans un délai de trente ou de deux jours selon les cas) et ce recours suspend l'exécution de la reconduite jusqu'à la décision du juge. Cette procédure est prévue par le code de l'entrée et du séjour et du droit d'asile (Ceseda, art. L. 512-1 à L. 512-4).

Mais, par exception, cette procédure de recours suspensif ne s'applique pas en Guyane et à Saint-Martin ainsi que, jusqu'au 16 juin 2016, en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy (Ceseda, art. L. 514-1 et L. 514-2). Elle ne s'applique pas non plus dans les terres ultramarines où le droit des étrangers est régi par ordonnance, notamment à Mayotte³.

Dès lors, dans ces territoires, les règles générales du contentieux administratif prévues par le code de justice administrative s'appliquent et ne prévoient aucun effet suspensif des requêtes présentées au juge. Ainsi, même lorsqu'il s'agit de référés, l'audience du juge survient bien souvent après l'exécution de l'éloignement et conduit alors à un « non lieu à statuer ».

Historique

La procédure suspensive a été prévue, en métropole seulement, par la loi du 10 janvier 1990 relative aux conditions de l'entrée et du séjour des étrangers.

La loi dite « Chevènement » du 11 mai 1998 a étendu, pour une période transitoire, cette procédure aux DOM sauf à la Guyane et à Saint-Martin ; la loi du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure a pérennisé cette exception.

La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration a suspendu pour cinq ans, l'application de la procédure de droit commun à la Guadeloupe et la loi du 11 juin 2011 a prolongé à son tour l'exception pour cinq ans en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy.

3. Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ; elle est complétée par un décret d'application, n° 2001-635 du 17 juillet 2001. Pour comparer ces textes au Ceseda, des tableaux de correspondances figurent dans le Cahier juridique, *Régimes d'exception en outre-mer* (pages 61 à 66).

D. Discussion

1. La constitutionnalité des régimes dérogatoires

Pauline Kienlen (élève avocate) : le moyen des questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) a-t-il été utilisé ?

Dominique Monget Sarrail : cet instrument est trop sophistiqué en Guyane. On y fait des choses de terrain ou du contentieux basique – recours au fond rapide et référé-suspension faxé en catastrophe –, on négocie vite fait avec la préfecture, tout cela dans le délai de quelques heures qui précède la reconduite. On ne fait que du bricolage, on est dans le soin d'extrême urgence.

Marie Duflo (Gisti) : deux QPC ont été quand-même posées sur le droit dérogatoire à Mayotte maintenu après la départementalisation mais **le Conseil d'État ne les a pas estimées justifiées** (CE, 4 avril 2011, n° 345661 ; CE, 1^{er} juillet 2011, n° 347322). **Et le Conseil constitutionnel a été saisi quatre fois sur des dispositions dérogatoires adoptées dans le cadre de réformes législatives.**

Les motifs invoqués sont toujours les mêmes : la « *situation particulière* », la « *géographie* » ou une « *pression migratoire exceptionnelle* » théâtralisée ainsi que l'engorgement des juridictions ou le coût élevé qui résulteraient de l'application des procédures nationales. Les mesures d'exception appliquées en outre-mer ne seraient que des adaptations prévues par la Constitution jamais disproportionnées par rapport au respect des principes constitutionnels d'égalité ou d'indivisibilité de la République.

Mais quelques jours après le séminaire, un arrêt de la Cour européenne des droits de l'Homme rappelait qu'aucun de ces motifs ne sauraient dispenser la France du respect de la Convention européenne des droits de l'Homme.

La Cour européenne des droits de l'Homme met en cause ces justifications rituelles des régimes d'exception ultramarins

Extraits de l'arrêt *de Souza Ribeiro* du 13 décembre 2012 (voir ci-dessous p. 33).

« 97. 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. Certes, elle est consciente de la nécessité pour les États de lutter contre l'immigration clandestine et de disposer des moyens nécessaires pour faire face à de tels phénomènes, tout en organisant les voies de recours internes de façon à tenir compte des contraintes et situations nationales. Toutefois, 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, 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.

98. 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, l'article 13 astreint les États contractants à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition ».

2. Le rôle des élus ultramarins

James Patrick Kudawo (les amis de la perche financière) : quel est le rôle de nos élus ?

En **Guyane** (Dominique Monget Sarrail), un ancien sénateur, M. Othili, parlait du « *génocide du peuple guyanais* » à propos des migrations... On n'est pas trop dans la compassion. La position des élus actuels de Guyane est plus discrète mais pas très éloignée.

En **Guadeloupe** (Catherine Benoît), l'actuel ministre, M. Lurel, était le président du conseil régional de Guadeloupe. En 2006, les mesures d'exception concernant le contrôle des étrangers et le recours non suspensif contre les mesures d'éloignement n'étaient applicables qu'en Guyane et à Saint-Martin (voir ci-dessus, p. 9). C'est à la demande du conseil régional qu'elles ont été généralisées à la Guadeloupe. Le conseil régional a même été jusqu'à proposer d'aider le gouvernement à financer une vedette pour surveiller des côtes de l'île (qui sont, elles-aussi, meurtrières).

À **Mayotte** (Antoine Math), pour les responsables politiques nationaux et locaux, il est facile de masquer leurs propres défaillances à l'égard des Français de Mayotte en désignant des boucs émissaires. Les élus ont ainsi longtemps été sur une ligne d'hostilité vis à vis des Comoriens. Les nouveaux élus sont peut être plus conscients des réalités et que, pour l'avenir de Mayotte, il n'est plus facile de se voiler la face et de chercher des boucs émissaires.

Mais, quand bien même les nouveaux parlementaires seraient beaucoup plus conscients et convaincus, que pourraient-ils faire puisque le gouvernement légifère depuis quinze ans par ordonnances sur le droit des étrangers et en matière sociale ; une loi du 20 novembre 2012 (voir ci-dessous) vient de prolonger pour cinq ans cette possibilité. Ainsi, en huis clos, le gouvernement et l'administration peuvent statuer sans amendements et discussion parlementaire ; pendant cinq ans encore les députés et sénateurs de Mayotte seraient alors privés de leur pouvoir législatif. C'est un obstacle essentiel à la démocratie.

Loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux Outre-mer - NOR : OM/EX/1230288/L

Article 27

I. — En vue de rapprocher la législation applicable au Département de Mayotte de la législation applicable en métropole ou dans les autres collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution, ou de les mettre en confor-

mité avec le droit de l'Union européenne dans le cadre de l'accession du Département de Mayotte au statut de région ultrapériphérique à compter du 1^{er} janvier 2014, le Gouvernement est autorisé, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution et dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, à modifier par ordonnances :

- 1° l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, afin de définir des conditions mieux adaptées au défi migratoire ;*
- 2° 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 ;*
- 3° la législation relative à la couverture des risques vieillesse, maladie, maternité, invalidité et accidents du travail, aux prestations familiales et notamment aux allocations logement, ainsi qu'aux organismes compétents en ces matières ;*
- 4° la législation du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ;*
- 5° le code de la santé publique ;*
- 6° les législations relatives à l'énergie, au climat, à la qualité de l'air ainsi qu'à la sécurité et aux émissions des véhicules ;*
- 7° la législation des transports ;*
- 8° la législation relative à la protection de l'environnement.*

II. — Chaque ordonnance procède à l'une ou l'autre des opérations suivantes ou aux deux :

- 1° étendre la législation intéressée dans une mesure et selon une progressivité adaptées aux caractéristiques et contraintes particulières à Mayotte ;*
- 2° adapter le contenu de cette législation à ces caractéristiques et contraintes particulières.*

III. — Le projet de loi de ratification de chaque ordonnance est déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant celui de sa publication.

3. Les mobilisations associatives

Marie-Madeleine Mention (RESF) : quelles mobilisations associatives y a-t-il en Outre-mer pour les droits des étrangers ?

À **Saint-Martin** (Catherine Benoît), le soutien aux étrangers est inexistant. En **Guadeloupe**, j'ai participé en 1998 à la fondation de certaines associations. Mais ces associations sont en général fondées par des métropolitains avec peu de soutien

local ; il s'agit notamment de la LDH ou d'Emmaüs avec un « turn-over » rapide. Certains avocats se sont impliqués mais eux aussi ne tiennent souvent pas très longtemps en Guadeloupe. Il y a aussi un collectif d'associations haïtiennes qui ne va pas pas très loin en ce qui concerne les migrants ; certains de ses membres universitaires ont même publié récemment un ouvrage xénophobe. Le soutien aux personnes étrangères repose actuellement sur l'ardeur de deux ou trois individus qui ne pourront pas continuer longtemps. L'appui des associations métropolitaines est donc très important.

Sur Mayotte (Antoine Math), là encore, les possibilités de mobilisation sont limitées en raison de l'extrême faiblesse de la société civile et de l'important « turn over » des enseignants et personnels de santé ce qui rend l'engagement difficile. L'environnement est aussi extrêmement hostile avec des mesures professionnelles dissuasives dont ont été victimes des enseignants ou professionnels de santé jugés trop engagés dans la société civile⁴. Quelques grandes ONG sont sur place avec de petits moyens et parfois quelques salariés, mais ce qu'il faudrait, c'est une véritable société civile à Mayotte, avec des métropolitains, des Mahorais et d'autres.

Sylvie Bryant (La Cimade, intervenante au CRA de Mayotte) : la situation est dramatique. Les quelques associations qui s'échinent à lutter pour le droit sont à la limite du possible. Quelques référés-liberté ont été effectués avec le soutien d'avocats ; mais tant qu'il n'y aura pas de salarié cela restera très fragile.

Georges Alide (La Cimade, Réunion) : j'ai vécu à Mayotte pendant neuf ans de 1999 à 2008 et participé en 2007 à la création du groupe local de la Cimade. Juste après, une branche de Mom à Mayotte s'était constituée surtout autour de La Cimade, de Resfim (RESF île de Mayotte constitué en association) et d'une grosse association comorienne, la CCCP (Coordination pour la concorde, la convivialité et la paix). Il y a eu du travail mené avec Médecins du Monde, le Secours catholique, Solidarité Mayotte (une association locale surtout concernée par l'asile)... Six bénévoles de la Cimade habilités assurent actuellement tant bien que mal une présence au sein du CRA.

La difficulté est que trop souvent les associatifs sont des professeurs détachés depuis la métropole. La première année, ils découvrent Mayotte et observent sans vouloir trop s'engager car une grosse pression est exercée par le « gouverneur » de Mayotte qui contrôle l'avenir professionnel du professeur. En 2011, le contrat de plusieurs d'entre

eux, dont un militant de Resfim et un responsable du SNES-FSU, n'a pas été renouvelé ; l'un d'entre eux a gagné à la suite d'une longue bataille juridique que l'autre n'a pas pu mener à son terme. L'enjeu est d'associer à cette lutte des Mahorais et des Comoriens de manière à ce que l'action se pérennise.

En Guyane (Dominique Monget Sarrail), on n'a pas de pression mais des problèmes de distance ; il y a des petits villages au bord des fleuves où les professeurs travaillent dans des conditions de précarité fantastique. Il faut agir avec les moyens locaux. C'est difficile dans ces conditions mais la mobilisation est quand même forte. L'ouverture de mon cabinet a coïncidé en 2005 avec celle de l'antenne de la Cimade. Cette conjonction entre avocats et militants est essentielle ; avec la Cimade surtout, mais aussi avec le groupe RESF de la Guyane dont le rôle est important dans une région très jeune où les professeurs ont un rôle important.

Une bataille juridique a été menée avec un lourd volet indemnitaire en faveur du droit à l'hébergement des demandeurs d'asile. Depuis, la croix rouge a obtenu le marché de la gestion de l'hébergement de quatre-vingt demandeurs d'asile qui allège la pression exercée sur la préfecture.

Petit à petit le nombre de référés-suspension a augmenté. En 2008, la Cimade a fait venir le contrôleur des lieux de privation de liberté et le Comité européen pour la prévention de la torture ; du coup l'État a tenté de lui substituer le « collectif respect » dans le cadre du marché de la présence associative en rétention.

Catherine Teule (LDH) insiste sur l'importance de la **solidarité entre associations métropolitaines et en Outre-mer** sur la question du droit des étrangers qui s'inscrit dans la durée et complète ainsi les interventions militantes sur place souvent de courte durée. Les informations qui circulent par les listes d'échange du réseau Migrants Outre-mer constituent un outil essentiel.

Annexe : un échange sortant du sujet du séminaire

Marc Leyenberger (CNCDH – Commission nationale consultative des droits de l'Homme) : depuis six ans, dans le cadre de ses rapports annuels sur le racisme, la CNCDH n'arrive jamais à obtenir de la part de l'administration des statistiques et informations relatives à l'Outre-mer. C'est une lacune inadmissible. Pourquoi ce sujet reste-t-il tabou ? Y a-t-il dans ces territoires un racisme anti-blanc ?

Dominique Monget Sarrail : non, il n'y a pas de problème de racisme en Guyane où règne un

4. Tentative de dissuasion à l'égard d'un professeur « délinquant de la solidarité » à Mayotte.

grand mélange de population – sauf lorsque les forces de l'ordre contrôlent tous ceux qui ont l'air étrangers.

Marjane Ghaem, avocate à Mayotte, est arrivée en septembre 2011 juste avant les manifestations contre la vie chère. On percevait alors une vraie peur de la part de blancs soi-disant menacés par les Comoriens, par les étrangers.

Mais non, il n'y a pas de racisme anti-blanc à Mayotte. J'y circule librement sans problème, je travaille avec les Malgaches, avec les Comoriens et les Mahorais sans entrer dans le débat de « qui est qui ? » et sans le moindre problème.

En revanche, la politique d'immigration de Mayotte a des conséquences qu'on ne peut pas occulter. Tous les jours, on juge des personnes pieds nus au tribunal avec des comparutions immédiates de mineurs qui ont été placés en garde à vue sans même une paire de chaussure ; on les accuse de vol alors que tout simplement ils n'ont pas de parents et rien à manger. Les parents des gamins ont été expulsés ; on prétend qu'il y a toujours une tante pour s'en occuper, c'est faux ces gamins sont livrés à eux mêmes et mangent dans la décharge alors que « eux » ils ont la famille et l'argent. Une société de consommation arrive à Mayotte avec un besoin des jeunes. À Mayotte, de toutes les fenêtres ou presque on voit des bidonvilles. On côtoie le « riche », c'est à dire le blanc moyen à 1 500 € par mois face à des personnes qui vivent avec moins de 50 € par mois. Mais non, il n'y pas de racisme anti-blanc.

Antoine Math : poser cette question d'un « racisme anti-blanc » à Mayotte me semble incongru compte tenu de la situation de Mayotte. Comme si, toute proportion gardée, on se posait la question d'un « racisme anti-blanc » en Afrique du sud du temps de l'apartheid, ou, au temps de l'esclavage dans les champs de coton du sud des États-Unis ou dans les champs de canne à sucre des Antilles françaises. Des témoignages que j'ai recueillis à Mayotte, il me semble que cette question est mal posée et doit être écartée. Dès que la population se révolte, on l'a vu avec le mouvement social contre la vie chère lors du très long conflit de l'automne 2011, la presse locale, souvent tenue et écrite par des métropolitains, a souvent analysé le conflit en posant un implicite entre « eux », les non blancs, et « nous ». À travers les nombreux incidents regrettables qui ont eu lieu lors de ce long conflit, elle a insisté sur les dérapages visant des blancs, lui permettant ainsi de rendre illégitime le conflit lui-même

et ses motivations. Il y a à Mayotte, issues de la colonisation et de décennies de politiques discriminatoires toujours vivaces, des formes de ségrégations spatiales et sociales très fortes, qui très largement recouvrent la couleur de la peau des personnes. Le revenu mensuel médian est de 400 € par personne mais les inégalités sont énormes entre la très grande majorité de la population, mahoraise et comorienne, et les fonctionnaires ou chefs d'entreprises, le plus souvent d'origine métropolitaine. Deux mondes, l'un dans la misère, l'autre avec un niveau de vie plus « métropolitain », et ces deux mondes se distinguent beaucoup par la couleur de la peau. Comment s'étonner que des gens réagissent dans ces conditions ? Mais brandir le slogan du racisme anti-blanc est aussi dans ce contexte un moyen très utile pour dénigrer le mouvement social, les grévistes, les syndicalistes demandant des mesures et pour dissuader les Mahorais de s'engager pour leurs droits sociaux et l'égalité des droits. Comme le confiait le responsable d'un syndical local : « Qui est le plus raciste ? Celui qui lutte pour l'égalité des droits ou celui qui la dénie ? »

Face à ces situations d'extrême inégalité et dans un système de discriminations systémiques reposant beaucoup sur l'origine des personnes, il n'est pas décent de monter en épingle, comme on l'a vu à Mayotte, en Guadeloupe ou ailleurs, les expressions des préjugés ou les propos racistes ponctuels contre les responsables, chefs et patrons blancs, et ceci dans le but d'ôter toute légitimité aux populations locales demandant de meilleures conditions de vie et l'égalité de traitement.

II. L'enfermement et l'éloignement des étrangers : des pratiques inacceptables

Modérateur : David Rohi, responsable de la commission « éloignement », La Cimade

Les départements d'outre-mer apparaissent comme un miroir grossissant de la politique française d'enfermement et d'éloignement des étrangers, et comme une boule de cristal où l'avenir de cette même politique peut souvent être lu. En effet, les étrangers y sont encore plus massivement enfermés et éloignés qu'en métropole ; leurs droits sont extrêmement réduits. Et les procédures dérogatoires en vigueur ont régulièrement préfiguré des systèmes mis ensuite en place en métropole⁵.

La rétention en Outre-mer en 2011

Source principale : Assfam, Forum Réfugiés, France terre d'asile, *La Cimade et l'Ordre de Malte : Rapport rétention 2011 - Un bilan critique qui appelle une réforme urgente*, 20 novembre 2012

Lire le [rapport complet téléchargeable](#) ou les [extraits du rapport concernant l'Outre-mer](#).

En 2011, 27 084 personnes retenues dans les CRA ultramarins (24 286 en métropole) :

- à Mayotte, 21 762 dont 5 389 enfants (312 enfants en métropole) ;
- en Guyane, 5 007 ;
- en Guadeloupe, 309 ;
- à la Réunion : 6.

Durée moyenne de la rétention : vingt heures à Mayotte, vingt-quatre heures en Guadeloupe, trente-deux heures en Guyane, trois jours à la Réunion (9,7 jours en métropole).

A. L'enfermement des étrangers à Mayotte

1. Les recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté

Les recommandations et les rapports du CGLPL sur l'enfermement à Mayotte

– [Recommandations du 30 juin 2010 communes au centre de rétention et à la maison d'arrêt de Mayotte](#)

– [Recommandations du 30 juin 2010 relatives au centre de rétention administrative de Pamandzi – visite du 26, 27, 28, 30 mai et 4 juin 2009](#)

– [Recommandations du 30 juin 2010 relatives à la maison d'arrêt de Majicavo \(Mayotte\) – visite du 28 au 29 mai et du 2 au 3 juin 2009](#)

Aude Muscatelli, secrétaire générale du CGLPL

Je suis là pour vous dire ce qu'ont observé à Mayotte les équipes du Contrôleur qui s'y sont rendues du 26 au 30 mai et le 4 juin 2009. Sur cette période on a visité le CRA mais aussi la prison et l'hôpital notamment ses chambres sécurisées.

Ce que nous avons d'abord observé est une situation assez exceptionnelle par rapport à ce que le Contrôleur voit en général dans les CRA de France. Nous avons à ce jour visité tous les centres en adoptant partout les mêmes grilles : le respect des droits notamment ceux de la santé, de la défense, du maintien des liens familiaux. Il s'agit aussi la traçabilité du traitement des personnes en rétention et du respect de leurs droits qui permet de détecter les abus en rétention susceptibles de conduire à des violences ou de laisser penser que certains aspects sont problématiques ; ce point est pour nous très important.

À Mayotte, les contrôleurs ont constaté une situation exceptionnelle eu égard à l'ampleur des reconduites à la frontières et à l'indigence

5. Voir *L'Outre-mer, laboratoire des reculs du droit des étrangers*, analyse de Mom sur la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, Cahier Mom, n° 7, juin 2011.

des moyens mis en place. Le droit exceptionnel à l'immigration pèse évidemment beaucoup sur la manière et la rapidité avec laquelle les personnes sont interpellées et leur rétention puis leur reconduite sont traitées et effectuées. C'est une situation que l'on ne voit nulle part sur le territoire métropolitain et qui pose des difficultés. D'abord, les droits ne sont pas notifiés correctement. Tout est fait pour que la personne ne puisse pas comprendre ses droits et donc ne puisse pas exercer un recours. Tout se passe de manière extrêmement rapide, coordonnée par l'État. C'est un traitement de masse avec l'efficacité pour objectif principal bien que, au plan global, le résultat soit finalement assez illusoire puisque d'une part les gens reviennent assez régulièrement et d'autre-part il y a de gros problèmes d'identité empêchant de s'assurer de qui est la personne reconduite, énorme problème pour les enfants qui sont rattachés à des familles dont nous avons pu vérifier qu'il était totalement aléatoire voire erroné.

Cette absence de notification des droits et de présence de traducteur pose un problème dans la conduite de la procédure. D'autre part, les conditions matérielles sont déplorables sans même que les formalités rudimentaires d'encadrement de la rétention soient remplies.

Normalement, des textes réglementaires doivent fixer le nombre de places théoriques du CRA et en désigner le responsable ; or, en 2009 à Mayotte lors de notre visite, cela n'était pas le cas, ce qui fait que la surpopulation par exemple ne pouvait pas même être établie. Dans notre rapport, nous établissons néanmoins que les conditions de la rétention étaient indignes et que le jour de la visite cent quarante personnes étaient retenues dans un local de cent trente sept mètres carrés, sachant que si on compte par rapport aux standards métropolitains la capacité du centre était de soixante personnes, avec des personnes vivant dans une grande promiscuité, hommes et femmes. Le centre n'était pas équipé de lit, les personnes dormaient à même le sol. Les personnes ne pouvaient pas se rendre librement aux toilettes, aux points d'eau et aux douches d'ailleurs en nombre insuffisant et dans un état dégradé... comme l'ensemble du centre d'ailleurs. Les conditions d'hygiène devaient être totalement revues, le centre n'était nettoyé qu'au jet et de manière rudimentaire. Ces conditions s'écartaient donc largement de celles de la métropole.

Sur l'accès au droit, les conditions matérielles ne sont pas réunies. Il n'y a pas assez de postes téléphoniques pour joindre la famille, l'avocat et le médecin. Avec l'unique poste loin d'être suffisant pour tous, aucune condition de confidentialité n'est respectée. Lors de notre de visite – cela a

peut être changé – les associations étaient peu à même d'intervenir ; on constatait un face à face direct entre les retenus et l'administration. Ainsi les personnes qui voulaient porter plainte ne pouvaient pas établir quand elles avaient été éloignées, les demandes de consultations médicales n'étaient pas consignées donc laissées à l'arbitraire de la police et l'absence de tout enregistrement de demande de soin ne permettait pas de constater les suites qui y avaient été apportées. Enfin, au plan familial, on a constaté un accueil déplorable, des queues dans des conditions qui là aussi tranchaient avec ce qu'on voit en métropole avec des personnes qui pouvaient attendre assises à même le sol pendant plusieurs heures les arrivées successives de camions dans le centre.

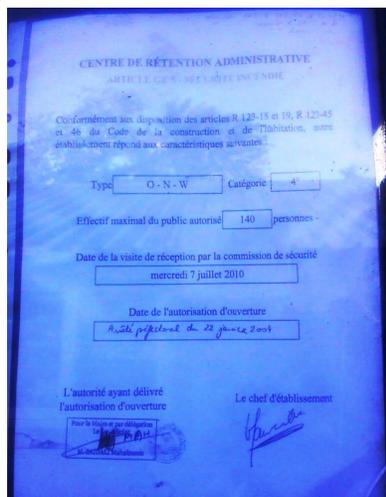
Les conclusions sévères du Contrôleur général formulées en 2009 ont été suivies de réponses qui assuraient que le centre serait reconstruit – ce qui, pour l'instant, n'est encore prévu qu'en 2015. On nous a parlé de travaux de rénovation mais nous ne les avons pas constatés.

2. Discussion

Commentaires

David Rohi : à propos de l'intervention de madame Muscatelli, La Cimade a fait, fin 2011, un inventaire complet des recommandations du CGLPL: presque rien n'avait été pris en compte. Depuis quelques éléments ont bougé à la marge.

La capacité de ce CRA avait été au départ fixée à soixante places sans qu'il s'agisse d'une norme réglementaire. Par le jeu magique d'une « *commission consultative départementale de sécurité relative aux établissements recevant du public* », il a été estimé en juillet 2010 qu'elle était de cent quarante (affiche placardée dans le CRA ci-dessous).



On peut s'interroger sur la faculté de tant de personnes d'évacuer les locaux en cas d'incendie. D'ailleurs, cette commission n'avait aucune compétence pour déterminer le nombre de places d'un centre de rétention ; son avis ne permettait donc nullement de légaliser la surpopulation chronique de ce lieu d'enfermement.

Or, en avril 2012, un arrêté préfectoral a entériné cette surpopulation manifeste de cent quarante personnes dans des conditions qui ne devraient être permises ni humainement, ni d'un point de vue de la sécurité.

Sylvie Bryant (intervenante Cimade au CRA de Mayotte) : en 2012, un abri qui met les visiteurs à l'abri de la poussière a été construit. Mais lorsque, dans la matinée, les personnes sont amenées sans arrêt (pour un départ du bateau très souvent en tout début d'après midi) aucun droit de visite n'est mentionné et certaines équipes mettent de la mauvaise volonté à aller chercher les visiteurs qui peuvent attendre des journées entières avec leur valise. Les familles tentent de lancer dans le bus des petits sacs et je me suis très souvent retrouvée « passeur » de valise ou de documents, voire d'argent ou de documents médicaux.

De nombreux matelas bien épais et recouverts de plastique blanc (plus hygiénique sans doute mais avec la chaleur ...) ont aussi été livrés. Si on les mettait tous au sol cela ne tiendrait pas ; donc ils sont empilés et restreignent la surface au sol des personnes.

Les six mille enfants continuent à être mélangés à tout le monde ; ils tentent de montrer un certificat de scolarité ou leur carnet de liaison comme un passeport et sont renvoyés en une journée. Atteindre le téléphone accroché dans le couloir est un exploit. C'est tout...

Mesures annoncées à l'assemblée nationale le 11 décembre 2012 par Manuel Valls

« Des travaux sont actuellement en cours, qui permettront bientôt à Mayotte de disposer d'un nouveau centre de rétention conforme aux standards nationaux. Mais d'ores et déjà, en accord avec le ministre des Outre-mer, Victorin Lurel, je suis heureux de vous annoncer que la capacité du centre de rétention sera limitée, avant la fin de l'année 2012, à 100 places, contre 140 aujourd'hui, afin d'accueillir plus dignement les personnes retenues [...]. En outre, dès la fin de ce mois, une partie de ces 100 places sera réservée aux familles, avec des locaux dédiés. [...] L'accueil des familles aura été complètement reconfiguré. Elles seront isolées du reste du centre et bénéficieront d'espaces d'intimité. Par ailleurs, d'autres tra-

voux ont été réalisés, comme la rénovation du réseau d'assainissement, la restructuration des salles dédiées aux femmes d'une part et aux hommes d'autre part, ou encore la création d'un espace de détente extérieur. La mise aux normes sanitaires de la cuisine a également été décidée ».

Une « capacité théorique » élastique

De soixante à cent quarante puis à cent

Ce CRA de cent trente-sept mètres carrés a été créé par un [arrêté ministériel du 19 janvier 2004](#) qui ne mentionnait pas de « capacité théorique ». Les observateurs fixaient naturellement cette capacité à soixante en appliquant les normes métropolitaines.

Puis l'avis, mentionné ci-dessus, d'une commission consultative a cautionné, en 2010, la surpopulation de cent quarante personnes que le CGLPL avait déplorée.

Enfin, en 2012, deux arrêtés préfectoraux successifs modifiaient l'arrêté de 2004 :

- un [arrêté préfectoral du 19 avril 2012](#) transformait en « capacité théorique » cet effectif de cent quarante - soit un mètre carré par personne ;

- un nouvel [arrêté préfectoral du 20 décembre](#) abrogeait le précédent et fixait la « capacité théorique » du CRA à cent personnes soit trente-sept décimètres carrés de plus par personne dans le cadre d'améliorations annoncées par le ministre de l'intérieur le 11 décembre.

Neuf LRA sur mesure créés par décisions préfectorales en six semaines

Pour compenser la récente baisse de capacité théorique jugée insuffisante, neuf locaux de rétention administrative (LRA), pour une durée de vingt-quatre heures, entre le 29 décembre 2012 et le 7 février par [neuf arrêtés du préfet de Mayotte](#) dans la gare maritime de Dzaoudzi et, lorsque ce premier LRA ne suffit pas, dans l'enceinte de la brigade de la gendarmerie.

Dans chacun de ces LRA, la gendarmerie assure sans contrôle la garde et la retenue pendant vingt-quatre heures - bien assez pour effectuer la reconduite.

Est-ce l'accueil plus digne annoncé par le ministre ?

Le CGLPL et la société civile

Pauline Kienlen : quelle est la coopération entre CGLPL et la société civile ?

Aude Muscatelli : dans la loi qui a créé le Contrôleur général il est écrit que toute personne physique et morale intéressée par la prévention de l'atteinte aux droits peut le saisir. De fait, nous sommes souvent saisis par les associations sur des questions de fond, de modifications de la législation mais aussi sur des situations particulières. Mais nous le sommes peu par les avocats ce que nous regrettons beaucoup. Puis, lors de nos visites sur place, nous sommes en lien avec les associations sur place. Il s'agit en effet de croiser systématiquement les informations de l'administration, des personnes détenues et des associations œuvrant sur place.

David Rohi : la Cimade saisit fréquemment le CGLPL soit de cas ponctuels, soit à partir de dossiers relatifs à certaines situations récurrentes. Mais les avis du contrôleur n'ont malheureusement pas de pouvoir contraignant ; lorsqu'ils ont un effet il est souvent différé dans le temps et permet par exemple d'obtenir des jurisprudences protectrices des droits fondamentaux des étrangers car les magistrats peuvent s'appuyer sur le travail du Contrôleur.

Aude Muscatelli : cette question du pouvoir contraignant ou d'injonction a été largement débattue au moment de la création du CGLPL. Le Contrôleur général n'y était pas favorable.

Cela peut sembler paradoxal parce que cela limite l'efficacité des avis. Mais il appartient au gouvernement de prendre ses responsabilités lorsqu'il y a des violations des droits dans le cadre du mandat qui lui a été démocratiquement dévolu. Cela serait sans doute contre-productif qu'une autorité indépendante qui n'est pas soumise à une élection puisse le faire à sa place. Notre logique est une logique de transparence et de dévoilement des faits, de dénonciation de faits indignes mais pas une logique « d'agir à la place » du gouvernement.

B. La rétention en Guyane

Pauline Râï, accompagnatrice socio-juridique en rétention, La Cimade

Du 1^{er} janvier au 7 décembre 2012, 3 146 personnes avaient été placées en rétention et le nombre d'éloignements est bien plus élevé (en raison des reconduites expéditives depuis les villes frontières, Saint-Georges et Saint-Laurent-du-

Maroni). Le caractère massif et rapide de ces éloignements, largement facilité par la configuration géographique de la Guyane, territoire frontalier du Brésil et du Surinam, séparé chacun d'eux par deux fleuves larges de quelques kilomètres, et les dérogations législatives en vigueur entraînent un exercice des droits marginalisé (1), une concentration de pratiques particulièrement critiquables (2) et un quotidien difficile pour les retenus (3).

1. Un accès restreint aux juges administratif ou judiciaire

En pratique, les délais de maintien en rétention avant l'éloignement s'avèrent tellement réduits (1,34 jour) que la reconduite a bien souvent lieu avant même qu'une audience devant le juge des référés soit fixée. Bien que les délais d'audience du juge des référés du tribunal administratif (TA) se soient, en Guyane, nettement raccourcis depuis trois ans (actuellement de quatre ou cinq jours pour un référé-suspension), la durée extrêmement réduite de présence en rétention, entrave l'exercice du droit au recours.

Exemples :

– un Péruvien placé le 23/11/12, référé-suspension déposé le 26/11/12, fin de rétention le 28/11/12 et décision du TA le 30/11/12 ; non lieu à statuer pour absence d'urgence ;

– un Chilien, présent depuis moins de trois mois sur le territoire, retenu le 24/11/12, référé-liberté déposé le 27/11/12, sortie du CRA décidée par le JLD le 29/11/12 ;

– une Péruvienne, conjointe de réfugié statutaire, retenue le 22/11/12, référé-suspension le 23/11/12, libérée par la préfecture le 26/11/12 avant d'avoir été convoquée par le TA ;

– un Colombien, époux d'une bénéficiaire de la protection subsidiaire et dont le statut de réfugié avait été refusé par la CNDA en vertu de la clause d'exclusion prévue par la convention de Genève, retenu le 14/11/12, référé-liberté déposé le 15/11/12, libération par la préfecture le 16/11/12 avec retrait de la mesures de reconduite ; non lieu à statuer.

Quant à l'accès au juge des libertés et de la détention (JLD) son report de deux à cinq jours après le début de la rétention, depuis la loi sur l'immigration du 16 juin 2011 annihile, pour la grande majorité des retenus des DOM, la possibilité de voir la procédure – interpellation et rétention – sanctionnée – eu égard à la durée moyenne de maintien en rétention avant la reconduite.

En Guyane, de janvier à septembre 2012, le JLD n'a pu exercer son contrôle que pour 82 étrangers

(sur plus de 2600 en rétention) ; parmi eux, 75 ont été libérés pour irrégularité de la procédure, ce qui démontre l'utilité de ce contrôle et les multiples atteintes aux droits des retenus.

2. De multiples pratiques illégales

– Le placement fréquent en rétention de personnes protégées contre l'éloignement : demandeurs d'asile, parents d'enfant français ou jeunes majeurs entrés en France avant l'âge de treize ans ; et même, mineurs ou ressortissants français !

Exemples récents :

. un mineur âgé de seize ans placé en rétention en novembre puis libéré immédiatement par la préfecture ; un Guyanien parent de six enfants français avec attestation de concubinage de la mère des enfants française (libéré en fin de rétention après cinq jours au CRA) ;

. des demandeurs d'asile en attente de notification de la décision de la CNDA, un Chilien ayant sur son passeport le tampon d'entrée sur le territoire depuis moins de trois mois...

Bien qu'en possession de documents justifiant leur situation, certains ont été éloignés ; d'autres ont eu la chance d'être libérés par la préfecture suite à un recours gracieux, plus rarement par le juge lorsqu'il a le temps d'intervenir.

Une fois encore, la rapidité des reconduites et l'absence de recours suspensif posent de réelles difficultés quant au respect de la législation française.

– L'atteinte récurrente aux droits lors de l'interpellation et du placement en rétention.

L'impossibilité d'avoir accès au juge judiciaire pour la plupart des retenus ne permet pas un contrôle de ces procédures et entraîne leur persistance malgré leurs irrégularités flagrantes.

Exemples

– Depuis la décision de la Cour de cassation en juillet 2012, interdisant la garde à vue pour les personnes en situation irrégulière, les procédures de vérification d'identité et d'audition libre devraient être appliquées lors de l'interpellation. En Guyane, ces procédures sont quasi-systématiquement irrégulières que ce soit par leur durée excessive, par une notification lapidaire de leurs droits, par l'absence d'interprète, etc.

– Dès que débute la rétention des étrangers, de nombreux problèmes récurrents sont constatés : procès verbaux stéréotypés et pré-rédigés, notification des droits de la personne retenue

effectuée en cinq à dix minutes, interprètes absents, délai de transfert excessif des retenus du local de la PAF au CRA, absence systématique de notification des décisions judiciaires ou administratives...

Ces pratiques sont d'autant plus courantes que la brièveté du maintien en rétention prive très fréquemment les personnes retenues d'un accès aux intervenants (médecin, Ofii, Cimade) et à toutes les garanties qui s'y attachent. *A fortiori* pour celles qui sont enfermées durant le week-end ou arrivent le soir pour être éloignées le lendemain matin, la procédure se déroule dans une totale opacité.

3. Un quotidien difficile pour les étrangers enfermés

Physionomie du CRA :

– séparation hommes (26) / femmes (12) dans deux zones de vie où se trouvent les chambres, la salle télé, les sanitaires, une cabine téléphonique et une cour de promenade ;

– absence de climatisation. Les problèmes de ventilations entraînent, étant donné le climat chaud et humide, des températures souvent supérieures à 30° C et la présence de nombreux moustiques ;

– absence de lits, de draps, d'oreillers : les retenus dorment sur des tatamis en plastique nettoyés (quand ils le sont) avec les mêmes produits que ceux pour le sol.

Mise à part la télévision (en français exclusivement), les retenus n'ont rien pour se distraire : ni revues, ni livres, ni jeu de carte ou de dominos, ni table de ping-pong ou baby-foot comme cela existe dans certains CRA de métropole. Une cabine téléphonique qui fonctionne plus ou moins bien avec une carte téléphonique que les retenus achètent via l'intervenant de l'Ofii.

Les visites ont lieu tous les jours de 15 h à 19 h, avec deux visiteurs maximum en même-temps par retenu. Elles durent en moyenne quinze minutes. Elles ont lieu dans une salle (qui sert également de salle d'attente pour les nouveaux arrivants qui attendent de se voir notifier leurs droits par le greffe et ceux qui cherchent à déposer leurs effets personnels dans leur « fouille »), à la vue des policiers, des intervenants, des autres retenus et visiteurs, sans aucune intimité, la porte restant ouverte et plusieurs visites pouvant avoir lieu en même temps.

Une infirmière de la cellule médicale est présente les jours ouvrés de 8 h à 14 h 30 ; un médecin les lundi, mercredi et vendredi de 9 h à 12 h. En l'absence du personnel médical, les agents

de la PAF devraient – à la demande des retenus – contacter le service des urgences de l'hôpital et au besoin les y emmener. Dans la réalité, ils se contentent bien souvent d'indiquer au retenu qu'il verra un membre du personnel médical le lendemain. Tout comme l'accès à la Cimade, les ressortissants des pays limitrophes qui arrivent après 14 h et seront reconduits le lendemain en tout début de matinée, ne pourront pas être vus par une infirmière.

Eu égard au nombre important de reconduites et à leur rapidité, bien souvent l'Ofii ne peut pas assurer un travail plus conséquent que celui de distribuer des cartes téléphoniques, des cigarettes, des bonbons (les autres denrées étant interdites au sein du CRA – pas de distributeur). Des vêtements sont remis au compte-gouttes.

C. La rétention en Guadeloupe

Pierre Carpentier, accompagnateur socio-juridique en rétention, La Cimade

1. Une administration sans garde-fous

Des reconduites rapides ...

Derrière la durée moyenne d'un jour, la durée réelle de rétention dépend du dépôt ou pas d'une demande d'asile. Un retenu qui n'entame aucune démarche est reconduit en vingt-quatre heures. Une personne qui dépose une demande d'asile peut passer jusqu'à une semaine en rétention.

Certaines des reconduites se font sans autorisation des États des ressortissants, grâce notamment à la pratique des « laissez-passer préfectoraux » pour les personnes dépourvues de document de voyage (voir la discussion p.23).

qui rendent inopérant le contrôle judiciaire des pratiques illégales de l'administration

La reconduite de nombreuses personnes qui ne formulent pas de demande d'asile se fait avec un contrôle anecdotique du pouvoir judiciaire. Pourtant les juges annulent une grande partie des procédures de reconduite et de rétention :

Décisions prises par juge des libertés et de la détention (JLD)

En 2011 : trente présentations (sur quatre-vingt-deux personnes vues par la Cimade août-décembre 2011) ; 50 % de libération et quelques assignations à résidence. En 2012 : trente-neuf présentations sur cent soixante-quatorze personnes vues par la Cimade ; 50 % de libéra-

tion et quelques assignations à résidence. La loi dite Besson de 2011 ramenant le contrôle du juge judiciaire à cinq jours porte une grave atteinte au contrôle de l'enfermement des personnes. De nombreuses irrégularités ne sont ainsi pas constatées et certaines personnes sont reconduites alors qu'elles devraient être libérées. Les conditions d'interpellation sont souvent déloyales (contrôle d'identité, convocation à une audition libre au commissariat sur un faux motif, arrestation en préfecture, contrôle à proximité de lieux de soins ou du service des étrangers de la préfecture, etc.).

Décisions du tribunal administratif (TA)

Sur trente-neuf référés en 2012 : une dizaine de suspensions accordées (25 %), beaucoup sont rejetés car la reconduite a déjà été effectuée, rendant le tribunal incompétent pour statuer.

Exemples :

– jeune majeur placé au CRA en octobre, le tribunal conclut à l'illégalité de la procédure en référé-suspension mais ne peut pas suspendre car la décision a déjà été exécutée ;

– en référé-liberté le tribunal a condamné la préfecture deux fois à quinze jours d'intervalle dans le même cas, un parent d'enfant français ayant été reconduit malgré un recours qu'il a gagné, puis, revenu en France, placé à nouveau en rétention, a fait un nouveau recours qui a pu être audienté⁶. Le placement de parents d'enfant français sur la seule suspicion de parentalité est une pratique courante alors même que les personnes disposent des preuves légales (certificat de nationalité...).

De même les recours en annulation sont audientés huit mois après le placement en rétention et donnent lieu dans un cas sur deux à une annulation.

2. Une absence de garantie de l'exercice des droits élémentaires

Des conditions matérielles de la rétention difficiles

Dans une configuration d'ensemble très carcérale (barreaux, portes commandées à distance, barbelés, cour fermée accessible seulement sur autorisation), les retenus disposent de cellules au confort très inférieur aux standards de métropole.

6. Voir le communiqué interassociatif, « *En Guadeloupe, expulsion programmées vers Haïti d'un père d'enfant français* », 8 septembre 2012

Un seul jeu de drap leur est remis à leur arrivée quelle que soit la durée de leur séjour, les sanitaires à la turque se trouvent directement dans la cellule, les douches ne permettent aucune intimité. La zone femme ne permet ni intimité ni calme, elle se trouve directement devant le poste de police ; les femmes ne peuvent que difficilement dormir du fait du bruit et du passage continu. L'absence de climatisation rend la chaleur insupportable dans les zones de rétention.

De plus la proximité de zones marécageuses et l'absence de moustiquaires signifient que de nombreux insectes vecteurs de maladies (moustiques en particulier) entrent facilement et harcèlent les retenus nuit et jour. Il n'y a que peu de distractions (une télé bruyante dont il n'est pas possible de changer la chaîne, les retenus préfèrent en général la désactiver), des dominos et un jeu de carte (fourni par les intervenants de l'Ofii et de la Cimade).

Le droit de communiquer est très entravé, il n'y a qu'une seule cabine dans le secteur homme, et pas de distributeur de carte dans le centre. Les femmes ont beaucoup de difficultés pour accéder au téléphone.

Les personnes retenues indiquent qu'elles ont du mal à contacter l'Ofii, notamment parce que les permanences n'ont lieu que tôt le matin. Les personnes placées en rétention dans la journée ont donc des difficultés pour solliciter l'office et ainsi organiser leur départ au vu de la rapidité des reconduites.

Des problèmes d'accès à la santé et de protection des personnes malades

- Placement de personnes gravement malades

Exemple

Rétention d'une dame haïtienne munie d'un certificat médical du mois de novembre : suspension par la Cour européenne des droits de l'Homme (article 39 de la Convention européenne).

- Absence d'un médecin rattaché à l'unité médicale du CRA, des courtes permanences, d'une infirmière, de grandes difficultés pour les personnes retenues à voir un médecin.

Exemple

Un Dominiquais interpellé avec violence au mois de novembre est arrivé au CRA un soir et demande à voir le médecin. Il faudra attendre vingt-quatre heures avant que, sur insistance de la Cimade, il ne puisse être hospitalisé en raison notamment du fait qu'il ne pouvait plus se lever et crachait du sang sur le sol de la cellule.

Les LRA de Saint-Martin et de Martinique : au-delà des yeux, au-delà du droit

Complète opacité sur ces locaux de rétention administrative (LRA) où s'opèrent des reconduites nombreuses et sans contrôle ou regard extérieur. Les retenus qui sont transférés depuis ces destinations n'ont souvent pas vu leurs droits notifiés dans une langue qu'ils comprennent ou arrivent trop tard pour faire un recours (Martinique).

Le LRA de Martinique est utilisé pour certains transferts de la Guyane à la métropole, sans qu'aucun document de procédure ne le mentionne. Le JLD de Meaux a ainsi remis en liberté une personne qui avait été retenue quarante-huit heures en Martinique sans savoir où elle se trouvait et en dehors de tout cadre légal. Quant aux étrangers de Saint-Martin et de Martinique retenus, ce sont des « naufragés » de la politique d'immigration ; s'ils sont libérés par le juge c'est devant le CRA de Guadeloupe et sans possibilité pour eux de rejoindre éventuellement leurs proches et leurs familles sur une autre île, sauf décision expresse du TA de Basse-Terre.

3. Des pratiques condamnables devenues banales

Reconduites vers Haïti

La Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin sont les seuls territoires français d'où sont reconduits aujourd'hui des Haïtiens.

Exemples : des reconduites durant l'ouragan Sandy en octobre 2012, des reconduites de personnes malades, de nombreux Haïtiens n'ayant plus en Haïti de famille après un long séjour en territoire français d'Amérique.

Des accords de réadmission qui portent atteinte à la libre circulation dans les Caraïbes

Exemple : les Haïtiens n'avaient pas besoin de visas pour circuler dans le CARICOM (Communauté caribéenne), maintenant c'est le cas. Certains pays sont contraints d'accepter ces accords contre une aide financière au développement, c'est un chantage inacceptable qui leur est imposé.

D. Les zones d'attente en pleine confusion

Julia Coiffard, coordinatrice juridique des zones d'attente d'Orly, de province et d'outre-mer, Anafé

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (Anafé)

Voir le site www.anafe.org avec diverses publications dont le cahier, *Visites dans les zones d'attente de province et d'outre mer en 2007 et 2008*.

Avant d'en venir à la situation spécifique des zones d'attente en Outre-mer, il est nécessaire de préciser à quoi il est fait référence lorsque l'on parle de ce lieu d'enfermement.

La zone d'attente est un « sas » situé dans les aéroports et ports à l'entrée sur le territoire français. Les étrangers qui ne sont pas admis à pénétrer en France peuvent être maintenus dans une zone d'attente pendant une durée maximale de vingt-six jours, le temps pour l'administration d'organiser leur réacheminement. La durée moyenne de maintien est de trois jours.

Les étrangers peuvent être maintenus en zone d'attente pour trois motifs :

- soit parce qu'ils ne remplissent pas toutes les conditions nécessaires à l'entrée en France ou dans l'espace Schengen (passeport, visa, justificatif d'hébergement, ressources, assurance, billet retour) ;

- soit parce qu'en transit par la France, ils ne remplissent pas toutes les conditions pour poursuivre leur voyage vers un État situé hors de l'espace Schengen ;

- soit parce qu'ils sollicitent leur admission sur le territoire au titre de l'asile.

Il est important de préciser plusieurs points :

- d'un point de vue juridique, la zone d'attente n'est pas située sur le territoire français ; c'est donc un régime dérogatoire et restrictif qui s'y applique ;

- la zone d'attente s'étend comme une sorte de bulle aux lieux dans lesquels l'étranger est amené à se rendre dans le cadre de la procédure. S'il se rend au tribunal ou au cabinet médical, même s'il est physiquement sur le territoire, il sera toujours considéré comme étant en zone d'attente à la frontière ;

- il n'y a selon le Ceseda aucun recours suspensif en zone d'attente, sauf pour les demandeurs d'asile.

Selon une [liste officielle des zones d'attente d'août 2012](#), on en compte aujourd'hui une cinquantaine ; 8 541 étrangers y ont été maintenus en 2011. Ce chiffre n'a cessé de baisser au cours des dernières années à cause de l'intensification des contrôles en amont et de la multiplication des mesures restreignant l'accès au territoire français et européen. On est ainsi passé de 23 072 personnes en 2001 à 8 541 en 2011, soit une baisse de près de 63 % en dix ans.

En Outre-mer au cours de l'année 2011, 224 étrangers auraient été maintenus en zone d'attente, soit 2,6 % du total. Seuls trois d'entre eux auraient demandé l'asile. Voici le détail du classement par ordre décroissant :

- 91 personnes à la Réunion (90 à l'aéroport Roland Garros et une à l'aéroport de Saint-Pierre-Pierrefonds) ;

- 68 en Martinique (51 à l'aéroport Le Lamentin – dont 29 arrivées par voie maritime – et 17 au port de Fort-de-France) ;

- 42 en Guadeloupe (21 au port de Pointe-à-Pitre et 21 à l'aéroport Pôle Caraïbes) ;

- 17 en Polynésie française (aéroport de Tahiti-Faa'a) ;

- 6 en Nouvelle-Calédonie (aéroport de Nouméa-La Tontouta).

Il faut souligner un manque de visibilité concernant la situation des zones d'attente en Outre-mer. En effet, selon des données transmises par le ministère de l'intérieur en août 2012, il n'y aurait que six zones d'attente dans les départements et collectivités d'outre-mer : une en Guadeloupe, Martinique, Guyane, Nouvelle-Calédonie et deux à la Réunion.

Or des zones d'attente ont été créées par [arrêté n° 2012-296 du 25 avril 2012 du préfet de Mayotte](#) portant délimitation des zones d'attente sur le département de Mayotte mais ne figurent pas sur la liste nationale.

Il s'agit de :

- l'aérogare de Pamandzi et la gare maritime de Dzaoudzi, des points de débarquement ou d'embarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes situées dans l'île de Dzaoudzi (soit sur toute cette « petite terre » de Mayotte) ;

- « en tant que besoin », le tribunal de grande instance de Momoudzou, le centre hospitalier

de Mamoudzou et son annexe à Dzaoudzi, le siège de la PAF de Pamandzi.

Par ailleurs, les chiffres officiels du ministère pour l'année 2011 faisaient état de dix-sept personnes maintenues à l'aéroport de Tahiti alors qu'il n'y existe pas officiellement de zone d'attente.

En outre, nous avons pu observer que, depuis 2010, la zone d'attente de Saint-Pierre-et-Miquelon a disparu de la liste officielle sans autres explications, que des locaux ont été utilisés comme zone d'attente aux ports de Pointe-à-Pitre et de Fort-de-France alors qu'aucune zone d'attente n'y existe officiellement et que les chiffres mentionnés dans les registres en Guadeloupe et en Martinique ne correspondent absolument pas aux chiffres officiels, notamment en termes de demandes d'asile déposées.

Par le biais de visites réalisées depuis quelques années en Guadeloupe et en Martinique et d'éléments transmis par maître Mihidoiri Ali (pour la zone d'attente de l'aéroport Roland Garros à Saint-Denis de la Réunion), nous avons pu récolter quelques informations sur les conditions matérielles et d'exercice des droits dans les zones d'attente de ces trois départements :

- la plupart des étrangers y sont non-admis, c'est-à-dire qu'ils ne remplissent pas les conditions requises pour entrer sur le territoire français (le plus souvent soit car la police aux frontières (PAF) estime qu'il leur manque un justificatif d'hébergement ou des ressources, soit car elle soupçonne leur passeport d'être usurpé ou falsifié) ;

- le réacheminement est souvent très rapide : la grande majorité des étrangers ne passe jamais devant le juge des libertés et de la détention qui intervient au bout de quatre jours de maintien ;

- aucune séparation entre les mineurs et les majeurs n'est prévue ;

- aucune séparation entre les hommes et les femmes n'est prévue, sauf dans la zone d'attente de l'aéroport Roland Garros à la Réunion où une répartition par chambre est possible s'il n'y a pas trop de monde ;

- les sanitaires ne sont pas toujours en libre accès, la nourriture à chaque repas n'est pas garantie et l'accès aux soins est aléatoire. Ainsi, début décembre 2012, une Haïtienne a accouché dans la zone d'attente de l'aéroport de Pointe-à-Pitre après avoir passé un jour enfermée sans voir de médecin ;

- le téléphone est parfois payant alors que les textes prévoient pour chaque étranger maintenu en zone d'attente la possibilité de communiquer avec toute personne de son choix. À l'aéroport du

Lamentin en Martinique, il serait payant pour les non admis et gratuit pour les demandeurs d'asile ;

- la confidentialité des appels n'est pas garantie :

- . à l'aéroport de Pointe-à-Pitre, les maintenus sont escortés jusqu'à un téléphone situé dans la zone des arrivées. Ils appellent menottés à côté de l'agent de police qui assiste aux conversations,

- . à l'aéroport de Saint-Denis de la Réunion, il faut communiquer à la PAF le numéro du correspondant que l'on souhaite joindre. C'est ensuite la PAF qui contacte les personnes si elle en a le temps ;

- aucun local n'est prévu pour des entretiens confidentiels (avec avocats, proches, visiteurs associatifs) ;

- à l'aéroport du Lamentin en Martinique, au moins une demandeuse d'asile haïtienne a été refoulée en 2010 le lendemain du rejet de sa demande d'admission sur le territoire au titre de l'asile alors qu'en zone d'attente, les demandeurs d'asile bénéficient d'un droit de recours suspensif dans un délai de quarante-huit heures à compter du rejet de leur demande ;

- il est déjà arrivé que des locaux de la zone d'attente de l'aéroport de Pointe-à-Pitre servent de local de garde à vue ou pour les étrangers en attente d'éloignement.

Il y a donc ici confusion entre les régimes de privation de liberté.

C'est aussi le cas à Mayotte où les étrangers ne remplissant pas les conditions d'entrée en France à leur arrivée par bateau sont en grande majorité placés en centre de rétention administrative avant d'être reconduits à la frontière. En toute illégalité, ils sont en effet admis à entrer en France par la PAF puis considérés comme des étrangers en situation irrégulière et systématiquement renvoyés vers leur point de départ.

Ainsi neuf LRA provisoires ont été créés par arrêté préfectoral au début de 2013 (voir l'encadré p. 16) au motif « qu'un nombre important d'étrangers entrés récemment ou dont l'arrivée est prévisible présente une menace à l'ordre public, [et que le CRA] de Mayotte ne peut accueillir l'ensemble des étrangers qui entrent de façon irrégulière sur le territoire de Mayotte ».

Conclusion : pour résumer, les étrangers maintenus en zone d'attente en Outre-mer font l'objet d'un régime doublement dérogatoire : au régime restrictif de la zone d'attente viennent s'ajouter *de facto* de nombreuses limitations dans l'accès aux

droits et des conditions matérielles déplorables, rendant leur situation inacceptable.

E. Discussion

David Rohi : la démonstration est largement faite, non seulement d'un régime dérogatoire très défavorable aux étrangers en Outre-mer mais en plus d'une situation où ce droit qui définit pourtant un standard très bas est bafoué de manière récurrente – ce qui est logique puisque le régime dérogatoire consiste justement à donner des pouvoirs plus importants aux forces de police et à l'administration dans un contexte où les dispositifs de contrôles et les droits au recours sont totalement déficients. La logique de ce système conduit inévitablement à ce type de dérive.

1. Des accords de réadmission et des laissez-passer préfectoraux

Préliminaire : accords de réadmission et laissez-passer consulaires

Afin de procéder à l'éloignement d'une personne étrangère en situation irrégulière vers le pays dont il est établi ou présumé qu'elle a la nationalité, la PAF doit en principe s'assurer de l'accord des autorités de ce pays ainsi que des éventuels États par lesquels un transit est nécessaire.

Cet accord est acquis a priori lorsqu'un accord de « réadmission » a été ratifié entre la France et l'État concerné. À défaut, l'accord de cet État est censé prendre la forme d'un document de voyage en cours de validité ou d'un laissez-passer établi par le consulat de cet État.

Pour les pays voisins, les accords de réadmission concernent le Brésil, la Dominique et Sainte-Lucie dans la Caraïbe et Maurice dans l'océan indien. Aucun n'est ratifié, malgré les efforts de la diplomatie française, avec le Surinam, le Guyana, Haïti ou avec l'Union des Comores et Madagascar.

Des laissez-passer préfectoraux dépourvus de toute base juridique

Bernard Parisot (LDH, RESF), à propos de la délivrance des laissez-passer en Guadeloupe sans implication des consulats des États d'origine des personnes. Cela repose-t-il sur un système dérogatoire explicite quelque part ? Dans la négative, comment est-ce possible en droit international ?

Pierre Carpentier : impasse juridique. C'est le « gouverneur » qui décide.

Accords de la France prévoyant la réadmission des personnes en situation irrégulière établis avec le Brésil, la Dominique, Maurice et Sainte-Lucie

Décret n° 2008-16 du 3 janvier 2008 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République de Maurice relatif à la réadmission et au transit des personnes en situation irrégulière

Décret n° 2007-412 du 23 mars 2007 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Commonwealth de Dominique relatif à la réadmission et au transit des personnes en situation irrégulière

Décret n° 2006-431 du 12 avril 2006 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de Sainte-Lucie relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière

Décret n° 2001-760 du 28 août 2001 portant publication de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière

Fanny Gras (intervenante juridique en rétention de La Cimade en Guyane) sur la situation en Guyane. Un accord ratifié avec le Brésil permet la réadmission des ressortissants brésiliens ou des ressortissants d'États tiers ayant traversé le Brésil depuis moins de six mois... si la preuve peut être établie (notamment par un tampon sur le document de voyage) : pas de problème en droit international jusque là. Cependant tous les Brésiliens, voire des Français dont le nom est à consonance brésilienne, sont éloignés vers le Brésil.

Vers le Surinam un accord analogue a été signé mais n'a pas été ratifié par le Surinam donc n'est pas applicable ; pour autant des Surinamais sans document d'identité ou de voyage et sans laissez-passer consulaire sont reconduits sans que cela fasse de vagues. La difficulté majeure concerne les Guyaniens arrivés en Guyane en passant nécessairement par le Surinam, ou les Chinois qui ont obtenu un visa pour le Surinam et entrent ensuite en Guyane. Ils sont reconduits vers leur pays d'origine s'ils ont une pièce d'identité attestant leur nationalité (il faut entre trois et six jours pour la reconduite d'un Chinois vers son pays d'origine) ; s'ils sont dépourvus de document

d'identité ou de voyage, ils sont reconduits au Surinam sans aucune justification. La Cimade a interrogé les consulats du Guyane et de la Chine à ce sujet, sans réponse à ce jour.

Jean-Éric Malabre (avocat et président de l'Anafé) : il n'y a aucune base juridique au renvoi sans accord consulaire des autorités du pays.

Un exemple : j'ai constaté il y a quelques années en Martinique que tout le monde (Vénézuélien, Sri Lankais égaré...) était envoyé par un petit avion vers Haïti qui était la poubelle sans que jamais les autorités haïtiennes qui n'étaient pas en capacité de le faire disent quoi que ce soit. Il y a peut être des démarches à faire auprès des pays qui, en droit international, n'ont pas à accepter toute personne que la France décide de leur renvoyer.

Lucie Curet (La Cimade, coordinatrice des interventions dans les CRA ultramarins) : cette pratique est aussi constatée depuis la Réunion et depuis Mayotte. Cela illustre bien la toute-puissance de l'autorité préfectorale qui permet de reconduire massivement avec des scores astronomiques, alimentant ainsi le fantasme d'une invasion de migrants et l'argument selon lequel les tribunaux seraient engorgés si tous les migrants déposaient des recours. Quand bien même ils seraient nombreux, de quel droit seraient ils privés d'un recours effectif ?

Les règles internationales à l'épreuve de la faiblesse de certains États

Fanny Gras, sur la capacité des pays à refuser la reconduite de leurs propres ressortissants.

– Premier point : il ne faut pas négliger le contexte politique et le dialogue bilatéral entre deux pays dans lequel cette question s'inscrit et qui prend en compte bien d'autres intérêts des partenaires.

– Seconde difficulté, aux frontières de la Guyane : un problème de capacité. Très souvent les personnes sont ramenées au bord d'un fleuve frontalier après trois heures de bus depuis le CRA, les policiers ne montent souvent pas sur la pirogue et ignorent quel sera l'accueil des éloignés de l'autre côté du fleuve.

Quand bien même les autorités du pays le voudraient-elles, encore faudrait-il qu'elles soient, à l'avance, au courant de ces éloignements pour pouvoir réagir.

Jean-Éric Malabre : une précision et une particularité en droit international. Il n'est pas possible de demander au consulat de l'Union des Comores à Mayotte un laissez-passer pour reconduire ses concitoyens puisque ce consulat n'existe pas. Je

rappelle en effet qu'en droit international privé Mayotte fait partie de l'Union des Comores et que, depuis 1974, aucun État sauf la France n'a reconnu le maintien de Mayotte dans la République française après le référendum qui avait décidé l'indépendance de l'Union des Comores (incluant Mayotte) reconnue par les Nations unies⁷.

Mihidoiri Ali (avocat à la Réunion) : à propos du conflit entre la France et les Comores relatif à Mayotte, en mars 2011, l'État comorien a voulu mettre un terme aux reconduites en masse depuis Mayotte vers son territoire⁸. Cela a provoqué un conflit diplomatique. Le chantage français a consisté à dire en substance « *si vous n'acceptez pas les reconduites de personnes même si leur nationalité n'est pas établie, on arrête la délivrance des visas* ». Face à cela, les autorités comoriennes n'avaient pas d'autre choix que de céder.

Marie Duflo : à la suite de ce blocage la France a continué à faire pression sur l'État comorien qui ne reconnaît pas la partition de l'archipel des Comores issue du rattachement de Mayotte à la France et réaffirme fréquemment cette position qui reste celle des Nations unies⁹. Mais pour diverses raisons liées notamment aux interventions de barbouzes français (Bob Denard) après l'indépendance, l'Union des Comores est dans une grave précarité économique qui ouvre une voie au jeu diplomatique français. Ainsi, depuis 2011, plusieurs petits accords économiques ont été établis ainsi qu'un accord militaire et une formation des policiers comoriens à bloquer le départ de leurs concitoyens. Un modèle réduit mais analogue aux pressions diplomatiques exercées par l'Union européenne à l'égard des pays qui lui sont voisins.

Précisions

Dès le 1^{er} avril 2011, les grandes lignes d'un accord entre la France et l'Union des Comores sur les aspects sécuritaires et humanitaires de la circulation des personnes étaient tracées. Il comporte un volet sécuritaire (biométrisation des documents d'état civil comoriens, engagement des Comores à « mener tous les efforts né-

7. La souveraineté de l'Union des Comores a été proclamée par quatorze résolutions des Nations unies sur « *la question de l'île comorienne de Mayotte* » entre le 21 octobre 1976 et le 28 novembre 1994. Toutes réaffirment la souveraineté de la République fédérale islamique des Comores sur l'île de Mayotte.

8. Une note de service en date du 15 mars 2011 indiquait qu'« *une pièce d'identité est exigée à tout passager empruntant un avion ou un bateau à l'entrée comme à la sortie des postes frontaliers des Comores pour des raisons de sécurité* » ce qui serait normal dans le cadre de relations internationales classiques... mais revenait à bloquer les reconduites massives de Mayotte vers Anjouan.

9. Discours du président de l'Union des Comores à l'assemblée générale de l'ONU le 29 septembre 2012.

cessaires pour lutter contre les flux migratoires par kwassas-kwassas ») et un volet humanitaire (non-séparation des familles, non-refoulement de personnes malades ou d'enfants scolarisés, possibilité offerte aux personnes refoulées de récupérer leurs biens et effets personnels).

Le 7 mars 2012, un accord entre le gouvernement de la République française et le Gouvernement de l'Union des Comores instituant un partenariat de défense était ratifié ; dès le mois d'avril, il était complété par un programme de coopération visant à apporter l'expertise d'une unité spécialisée en matière de sécurité maritime au profit de l'unité de garde-côtes comorienne. D'autres petits accords de coopération économique accompagnent ce processus.

Par ailleurs, le 1^{er} janvier 2014, Mayotte devient une « région ultrapériphérique » (en quelque sorte un département) de l'Union européenne. Les membres du Conseil l'ont décidé par un vote unanime sans prendre en compte le fait qu'aucun des États de l'UE hormis la France n'a jamais reconnu le statut français de Mayotte dans le cadre des Nations unies. Lorsqu'il s'agit de Mayotte les incohérences sont légion.

2. La politique du gouvernement socialiste à l'égard de Mayotte

David Rohi : le gouvernement n'a pas encore pris ses décisions à la suite au rapport du conseiller d'État, Alain Christnacht¹⁰. Les pistes sont connues : priorité maintenue aux expulsions massives ; quelques facilités d'entrée et de séjour à Mayotte pour raisons familiales. Se profile en parallèle le scénario probable d'une politique de coopération devenue malheureusement classique : un ou deux hôpitaux et centres de formation, contre l'engagement des autorités comoriennes de bloquer les migrations. Il s'agit d'être vigilants car cette politique de coopération ressemble à la politique européenne et internationale qui délègue à des pays tiers le contrôle des migrations.

Selon un communiqué du 18 décembre 2012 des ministres des affaires étrangères, Laurent Fabius, de l'intérieur, Manuel Valls, et des Outre-mer, Victorin Lurel, « les orientations suivantes ont d'ores et déjà été retenues :

1. Les moyens juridiques et matériels de lutte contre l'immigration irrégulière seront renforcés :

– une étude technique va être conduite pour moderniser et harmoniser les moyens maritimes et aériens de lutte contre l'immigration irrégulière par mer ;

– la lutte contre le travail clandestin à Mayotte, principale cause d'immigration irrégulière, sera une priorité, conformément aux orientations nationales fixées par le Premier ministre ;

– les dispositions permettant la retenue des étrangers pour vérification de leur situation au regard du droit au séjour, prévues dans le projet de loi sur l'éloignement des étrangers en cours de discussion au Parlement, seront étendues et adaptées à Mayotte par ordonnance.

2. La prévention et la lutte contre l'immigration irrégulière s'inscrivent dans la perspective souhaitée d'une évolution des relations avec l'Union des Comores :

– le visa institué en 1995 ne peut qu'être maintenu pour les ressortissants de l'Union des Comores dans les circonstances actuelles ; des assouplissements des modalités de sa délivrance seront toutefois étudiées pour certaines catégories de demandeurs (notamment pour motifs sanitaires ou d'affaires) ;

– les coopérations nationale et décentralisée à destination de l'Union des Comores, menées notamment à partir de Mayotte, vont être développées, avec l'objectif de les conduire en priorité dans les secteurs de la santé et de l'éducation ; une étude va être réalisée sur les moyens d'accroître les échanges économiques entre l'île d'Anjouan et Mayotte ;

– les discussions engagées depuis plusieurs années entre la France et l'Union des Comores en vue de l'établissement d'un accord bilatéral seront poursuivies avec l'objectif de parvenir en 2013 à sa signature. Cet accord devrait comporter notamment des stipulations en matière de coopération judiciaire et de sécurité et permettre de conduire des opérations coordonnées ou conjointes entre les administrations françaises et comoriennes pour combattre les trafics criminels de transports par mer de personnes depuis l'île d'Anjouan vers celle de Mayotte, qui font courir aux personnes transportées des risques graves pour leur sécurité.

3. Une évaluation de l'impact sur le besoin de constructions scolaires et le budget du centre hospitalier de l'augmentation importante de la population en âge d'être scolarisée sera réalisée dans les meilleurs délais.

4. Les demandeurs d'asile et les personnes en situation irrégulière à Mayotte, spécialement

10. Ce rapport dont la publication était annoncée pour septembre 2012 n'est toujours pas public au début de février 2013.

les mineurs, feront l'objet d'une meilleure prise en charge sociale :

- des moyens supplémentaires seront dégagés pour l'aide en nature aux demandeurs d'asile ;*
- dans l'attente des nouveaux bâtiments du centre de rétention administrative, dont l'ouverture est prévue à la fin de 2014, et faute de possibilité d'assignation à résidence dans le département, des locaux réservés aux familles ouvriront au centre de rétention administrative à la fin de 2012 ;*
- la capacité de l'actuel centre de rétention sera limitée à 100 places, contre 140 aujourd'hui, et ce avant fin décembre 2012, afin d'accueillir plus dignement les personnes retenues ;*
- des études de résorption de l'habitat précaire seront engagées prioritairement dans les zones à risques ;*
- les modalités d'une meilleure prise en charge des mineurs isolés à Mayotte seront définies en concertation avec le Département de Mayotte et les associations intervenant en leur faveur. Sous réserve de l'accord de l'Union des Comores, une antenne sociale permettant de favoriser le retour des mineurs isolés à Mayotte auprès de leur famille sera mise en place. »*

III. L'acrobatique défense des étrangers dans un cadre dérogatoire

Modérateur : Jean-Éric Malabre – avocat, président de l'Anafé

A. Les difficultés de la défense des étrangers au quotidien

1. Mayotte

Marjane Ghaem, avocate à Mayotte

Documents d'état civil et visas inaccessibles

Il est difficile pour ne pas dire impossible d'évoquer la question de la défense des étrangers sans rappeler le statut particulier de Mayotte en droit international. En dépit de récents accords signés entre l'Union Européenne et la République Islamique des Comores, le statut de Mayotte reste sujet à débat. Pour les îles voisines, Mayotte fait partie de l'archipel et officiellement le statut français de Mayotte n'est pas reconnu. Partant, il n'existe aucune représentation consulaire de l'État Comorien sur le sol mahorais. D'aucuns diront qu'il n'existe en fait aucune représentation consulaire à Mayotte mais le problème se pose surtout pour les ressortissants comoriens ou malgaches privés ainsi de la possibilité de régulariser une situation administrative insoutenable.

Pour ne citer qu'un exemple, la préfecture de Mayotte persiste à exiger de celui qui sollicite la délivrance d'un premier titre de séjour de produire un document d'identité avec photo. Sans cette pièce maîtresse, le dossier ne pourra pas être instruit et sera d'office « classé sans suite ». Cette pratique conduit chaque année de nombreuses personnes à faire le choix d'un voyage au pays suivi d'un retour avec les risques de la traversée en « kwassa-kwassa ». Ainsi, fin septembre 2012, j'apprenais par l'une de mes clientes qu'une dame qui était venue me consulter en mon cabinet au mois de juin faisait partie des personnes disparues à la suite du dernier naufrage survenu dans la nuit du 8 septembre 2012.

Bien au fait de cette situation, la préfecture de Mayotte a fait le choix de camper sur sa position.

Il serait, selon l'administration, faux de dire que les ressortissants comoriens sont presque

contraints d'emprunter un « kwassa-kwassa » pour le retour ; il leur suffirait de solliciter la délivrance d'un visa auprès du consulat ou de l'ambassade de France, respectivement basés à Mutsamudu (Anjouan) et Moroni (Grande Comore). Or, j'ai moi-même mis près de quarante-cinq minutes pour accéder au Consulat. Le cerbère présent à l'entrée faisant un véritable travail de filtrage. Et pourtant, j'étais venue de la part de Fatima Ousseni, avocate d'origine comorienne, pour transmettre ses vœux de bonne année. Une fois entrée dans l'enceinte, j'ai entendu : « *si vous entrez, c'est que vous êtes m'zoungou [métropolitaine], nous on peut attendre toute la journée et il ne se passera rien* ».

À l'intérieur, l'accueil est des plus froids. Le consul fait le déplacement mais reste derrière la fenêtre vitrée et à la question de savoir comment faciliter la communication entre les avocats et les services du consulat, ce dernier me rétorque que son seul interlocuteur reste la préfecture de Mayotte et qu'en tout état de cause, il n'y a ni fax, ni e-mail pour joindre le consulat.

Autant dire qu'il est quasiment impossible d'obtenir un visa permettant de regagner Mayotte.

Mais ce n'est pas tout.

L'exigence faite aux étrangers de produire avant tout examen de leur demande un document d'identité avec photo repose sur une présomption de fraude. Tout document d'état civil comorien est présumé faux.

Ainsi, et en violation des textes applicables, la préfecture de Mayotte classe sans suite toute demande dépourvue d'un tel document. Nuance intéressante, le bureau des étrangers estime que les différentes condamnations par le juge administratif s'agissant de l'obligation faite à un étranger de produire un passeport en cours de validité sont sans rapport avec celle de produire un « *document d'identité avec photo* ».

Enfin, pour celles et ceux qui en sont pourvus, il n'est pas rare de voir la brigade judiciaire de la police aux frontières procéder à des convocations aux fins de vérification des documents d'identité présentés. La procédure est toujours la même. Lors de son passage en préfecture, l'étranger se

voit confisquer le ou les documents d'identité jugés apocryphes en échange d'une simple convocation. Le récépissé valant justification de l'identité prévu par l'article 9 de l'ordonnance relative à l'entrée et au séjour à Mayotte (correspondant à l'article L. 611-2 du Cesda) n'est quant à lui jamais délivré.

Très souvent, le document est jugé faux et une plainte est transmise au Parquet. Il arrive que certains soient déférés devant le tribunal correctionnel pour usage de faux documents et ceci sans que l'élément intentionnel constitutif du délit ne soit rapporté. En tout état de cause, la demande de titre de séjour de celui qui a « soit disant » produit un faux document d'identité se retrouve bloqué.

Plusieurs questions se posent :

– en vertu de l'article 47 du code civil, les actes d'état civil étrangers font foi jusqu'à preuve du contraire. Aussi, comment peut-on admettre que de simples constatations d'un agent de la brigade judiciaire suffisent à remettre en cause la véracité d'un document délivré par des autorités étrangères ? Quid du principe de souveraineté ? Quid de la coopération judiciaire ? Dans aucun de ces dossiers ne figure la trace d'une consultation des autorités sur place ;

– quelle est la valeur d'un acte de naissance comorien ou malgache ?

Exemples

a) Une mère d'enfant français sollicite la délivrance d'un titre de séjour.

Convoquée à la préfecture, elle présente un passeport malgache. Sur place, l'agent la prie de revenir le lendemain. Et pour cause, chaque jeudi, la police aux frontières tient une permanence au sein des locaux de la préfecture. Le passeport de Mme H. est confisqué. Elle devra se présenter un mois plus tard à la brigade judiciaire de la police aux frontières. Lors de l'entretien, il sera fait obligation à ma cliente de se rendre par ses propres moyens à Madagascar pour y solliciter un nouveau passeport...sinon une plainte sera transmise pour faux et usage de faux au Parquet du tribunal de Mamoudzou !

Après plusieurs tentatives d'échanges infructueux, un recours en annulation doublé d'une requête en référé-suspension seront déposées à l'encontre de la décision portant refus implicite de délivrance d'un titre de séjour à Mme H. Sur ordonnance du 19 juillet 2012, le juge des référés enjoignait le préfet de Mayotte de délivrer à Mme H. un titre de séjour provisoire le temps de l'examen au fond de la requête.

Convoquée à deux reprises, la préfecture refusera catégoriquement de délivrer un récépissé à Mme H. en l'absence de tout document d'identité avec photo. Il sera rétorqué à son conseil qu'une personne se prétendant être Mme H. s'est présentée ce jour et qu'en l'absence de tout document d'identité (l'acte de naissance étant de fait jugé insuffisant et ceci en dépit d'une ordonnance du TA spécifiant que l'acte de naissance fourni suffisait à justifier de l'état civil de l'étranger conformément aux dispositions réglementaires applicables (article 20 du décret du 17 juillet 2001 pris pour l'application de l'ordonnance relative à l'entrée et au séjour à Mayotte).

Depuis lors, le tribunal administratif a de nouveau été saisi en refus d'exécution d'une injonction mais se pose toujours avec la même acuité la question de savoir comment l'État français peut juger de la validité d'un acte d'état civil étranger alors même qu'une légalisation par l'État dont est ressortissant l'étranger est versée au dossier.

b) Un jeune a essayé un refus d'enregistrement de sa déclaration de nationalité française faute d'avoir pu recevoir les convocations du tribunal adressées à une ancienne adresse.

Une demande de titre de séjour est envoyée ne serait-ce que pour permettre à ce jeune de régulariser sa situation administrative le temps de l'examen de sa demande de certificat de nationalité française. Réponse de la préfecture : le dossier du requérant sera classé sans suite si ce dernier persiste à ne pas présenter de document d'identité avec photo. Rien à faire. Un recours en annulation sera prochainement introduit mais ce jeune homme qui a maintenant dix-neuf ans limite autant que possible ses déplacements de peur d'être interpellé (ce qui a déjà été le cas) et reconduit dans la foulée.

En agissant ainsi, l'administration fait le choix délibéré de maintenir des milliers de personnes dans une situation de grande précarité même si elles sont théoriquement régularisables.

La politique d'immigration à Mayotte donne le vertige

Pas de recours suspensif : les avocats sont, dans leur activité, pressés par le temps. Une mesure d'éloignement est généralement exécutée en quatorze heures. Il arrive souvent que la personne soit éloignée alors même que le juge administratif est saisi au moyen d'une requête en référé-liberté, parfois même lorsque celle-ci est déjà audiencée.

Les magistrats perdent pied.

Exemple

Jun 2012, je me rends au centre de rétention administrative pour visiter un de mes « clients ». Sur place, je fais la connaissance d'un monsieur qui m'indique que son fils, âgé de neuf ans est à l'intérieur, seul et sur le point de faire l'objet d'une mesure d'éloignement. Pour les besoins d'une politique, le jeune Oussène a été rattaché à un tiers.

Sans plus attendre, je m'en rapporte aux agents en leur signalant la présence d'un mineur isolé. Certes, la récente circulaire sur l'enfermement des familles n'a pas vocation à s'appliquer sur Mayotte mais le présent cas me paraît différent. L'assignation à résidence pourrait se faire au domicile du père, le temps pour l'administration de vérifier son identité... rien à faire. L'on me rétorque qu'il n'existe pas de formulaire prévu à cet effet. Je quitterai les lieux ce samedi aux alentours de quatorze heures en laissant derrière moi un jeune garçon de neuf ans. Quelques heures plus tard, une requête en référé-liberté est déposée au tribunal administratif.

Lundi, 9h, Oussène arrive escorté par les agents de la PAF sous les yeux de son père. L'audience dure à peine dix minutes. À la surprise générale, le magistrat décide de renvoyer les parties au centre de rétention le temps du délibéré. Nous sommes en visio-conférence avec la Réunion. J'interpelle le président qui me dit « maître, je répète, ma décision sera rendue demain ». Je ne suis pas la seule choquée. L'escorte de la police aux frontières se tourne vers moi et me demande s'ils doivent repartir avec l'enfant. Oui. Finalement, le magistrat rendra son ordonnance quatre jours plus tard. Fort heureusement, le jeune Oussène sera libéré plus tôt, l'arrêté préfectoral de reconduite à la frontière sur lequel il était rattaché ayant été également contesté puisque visant le père d'un enfant français.

Une économie d'encre et de papier : lors d'un passage au centre de rétention administrative au mois d'août 2012, je m'aperçois que l'arrêté préfectoral portant reconduite à la frontière de ma cliente vise également deux autres personnes, toutes deux majeures et mères d'enfants français... Interdites les expulsions collectives ? À Mayotte, l'on ne semble pas s'encombrer de si peu de choses.

La personne habilitée à éditer les APRF pour les interpellations effectuées les week-ends n'a pas compétence pour en décider le retrait. Il faudra donc attendre lundi matin pour pouvoir déposer les pièces justifiant de la nécessité d'un tel retrait (parent d'enfant français, entré sur le territoire avant l'âge de treize ans, état de santé incompatible, etc.). Sauf que voilà, le rythme des

expulsions ne ralentit pas et il n'est pas rare de voir son client reconduit le samedi sans même avoir eu la possibilité de plaider gracieusement son dossier.

2. Réunion

Mihidoiri Ali, avocat à la Réunion

Les difficultés de la défense des étrangers au quotidien à l'île de la Réunion résultent principalement de la méconnaissance du droit des étrangers par les différents acteurs appelés à intervenir auprès des étrangers en zone d'attente ou en rétention à savoir :

- les avocats
- l'administration
- le juge judiciaire

Méconnaissance du droit des étrangers par les avocats

Le droit des étrangers est une matière peu connue par les avocats de la Réunion, de sorte qu'ils interviennent rarement dans cette matière qu'ils jugent complexes.

Ainsi, lorsqu'un avocat de permanence est sollicité par l'étranger lui-même ou par la Cimade, il est souvent réticent à intervenir.

Depuis mon installation à l'Île de la Réunion, en mai 2011, je suis systématiquement sollicité par les confrères de permanence pour assister l'étranger en rétention ou en zone d'attente.

Cette situation ne pouvant perdurer, il a été convenu avec le bâtonnier du barreau de Saint-Denis d'organiser des formations en droit des étrangers à destination des avocats de ce Barreau. Une première formation a été assurée par la Cimade et moi-même qui a été appréciée par les avocats.

D'autres dates de formation doivent être fixées avec le bâtonnier.

Méconnaissance du droit des étrangers par l'administration

a) S'agissant de la zone d'attente

Les étrangers maintenus en zone d'attente proviennent principalement de Madagascar ou des Comores. Ces deux pays sont desservis, quotidiennement, par les compagnies Air Austral et Air Madagascar.

Les agents de la PAF reconnaissent eux même leur ignorance de la procédure, se plaignant de l'absence de formation en la matière.

Les pratiques contestables de la PAF concernent les points suivants :

- l'absence d'information de l'étranger sur son droit à bénéficier du jour franc (Ceseda, art. L. 213-2) ;

- des obstacles à l'entretien de l'avocat avec l'étranger en zone d'attente. La PAF exigeait de l'avocat qu'il présente un mandat signé par l'étranger par lequel celui-ci le désigne comme étant son avocat ;

- le renvoi de l'étranger avant l'intervention de l'avocat ou avant l'audience devant le JLD. Lorsque l'étranger a sollicité l'assistance d'un avocat, la PAF s'empresse de le renvoyer vers une destination autre que sa ville de provenance et par le biais d'une compagnie autre que celle qu'il a prise pour venir à la Réunion. La crainte des étrangers d'origine comorienne n'est pas tant d'être renvoyés aux Comores que celle d'être renvoyés à Madagascar où ils peuvent faire l'objet de mauvais traitements ;

- l'absence de local destiné à l'entretien entre l'avocat et l'étranger ;

- l'absence de confidentialité des conversations téléphoniques de l'étranger (Ceseda, art. L. 221-4). La communication téléphonique de l'étranger avec la personne de son choix, notamment avec son avocat est impossible car il n'y a pas de ligne téléphonique directe. L'étranger doit passer par l'intermédiaire d'un standard tenu par un agent de la PAF qui compose le numéro et s'adresse à l'interlocuteur en lui demandant son identité, allant jusqu'à l'interroger sur ses liens avec l'étranger ; ce n'est qu'après cela que l'agent de la PAF passe la communication à l'étranger ;

- les prestations de type hôtelier (Ceseda, art. L. 221-2). Les étrangers maintenus en zone d'attente, se plaignent systématiquement de l'absence de couverture, de papier hygiénique et de lieu d'entretien ou de l'impossibilité d'accéder à leurs affaires personnelles. La PAF ne tient pas compte des observations et demandes faites par l'avocat. Une ordonnance de la cour d'appel du 27 septembre 2012 est venu sanctionner ces pratiques au motif qu'elles portent atteinte à l'article 8 de la CEDH.

b) S'agissant du centre de rétention

Après que plusieurs procédures ont été annulées par le juge judiciaire, les pratiques de la PAF et de la préfecture se sont nettement améliorées en ce qui concerne la notification et l'exercice effectif des droits de l'étranger retenu.

Les pratiques contestées étaient les suivantes :

- les conditions de l'interpellation – les étrangers placés en rétention, ont été souvent interpel-

lés à leur domicile à la suite d'une dénonciation anonyme sans pour autant que des vérifications aient été faites au préalable par la police ;

- l'absence de diligences concernant la demande d'asile faite en rétention, le formulaire Ofpra étant transmis tardivement à l'Office qui ne statue pas dans le délai de quatre-vingt-seize heures (Ceseda, art. R. 723-3) ;

- l'absence de laissez-passer établi par le consulat des Comores. L'éloignement de l'étranger de nationalité comorienne dépourvu de passeport se fait sans que l'administration ne prenne attache avec les autorités consulaires comoriennes et en l'absence d'accord de réadmission entre la France et les Comores. L'éloignement se fait sur la base d'un laissez-passer établi par la préfecture elle-même.

Méconnaissance du droit des étrangers par le juge judiciaire

Un nouveau JLD a été nommé en août 2012 en remplacement du précédent, parti à la retraite. Le nouveau JLD rejette systématiquement tous les moyens de nullités invoqués tant s'agissant de la zone d'attente que du centre de rétention.

Ainsi, depuis juillet 2012 jusqu'à ce jour, aucun étranger en rétention ou en zone d'attente n'a été remis en liberté par ce JLD et ce, en dépit des irrégularités flagrantes de procédure.

Ces irrégularités seront constatées par la cour d'appel qui infirmera les ordonnances du JLD.

Pour remédier à cette méconnaissance du droit des étrangers par le JLD, l'avocat ou la Cimade est contraint de prendre systématiquement des conclusions écrites développées, expliquant de manière détaillée la procédure de la rétention ou de la zone d'attente, en se référant aux dispositions de Ceseda et à la jurisprudence pertinente.

Pour ce faire, dès que l'avocat est informé par le greffe de la saisine du JLD par la Préfecture ou la PAF, l'avocat doit se rendre au greffe pour prendre une copie du dossier et ensuite rédiger les conclusions.

Malgré ces précautions, les atteintes les plus flagrantes ne sont pas reconnues comme telles par le nouveau JLD :

- le fait que l'étranger en zone d'attente n'ai pas reçu de repas ou de couverture, en dépit des demandes formulées expressément par lui-même et son avocat ne constitue pas une atteinte à ses droits ;

- l'absence de pièces justificatives utiles (registre, avis à parquet, transmission de la demande d'asile à l'Ofpra) ;

– l'absence de réponse à la demande d'asile quatorze jours après que celle-ci a été transmise à l'Ofpra, ne fait pas grief à l'étranger ;

– des diligences de la préfecture qui n'interviennent que six jours après le placement en rétention.

Le JLD a récemment rejeté les moyens soulevés par un avocat, au motif que celui-ci n'a pas fourni dans ses conclusions les jurisprudences auxquelles il faisait référence !

3. Guadeloupe

Prisque Navin, avocate en Guadeloupe

Sous prétexte de « pressions migratoires », de risque d'accroissement des taux de chômage et de délinquance, la Guadeloupe comme ses îles sœurs d'Outre-mer (Mayotte, Saint-Martin ou Saint-Barthélemy) ou encore comme sa voisine la Guyane reste un territoire d'exception où le recours formé par l'étranger contre une décision préfectorale n'est pas suspensif.

La situation de la Guadeloupe, bien moins sensible que celle de Mayotte, reste cependant préoccupante. Faire respecter le droit des étrangers est un exercice extrêmement périlleux et acrobatique où l'avocat mène une véritable course contre la montre.

Les difficultés sont diverses et notamment d'ordre pratique et d'ordre juridique.

Difficultés pratiques

Il est bien souvent impossible pour l'étranger retenu au CRA de choisir un défenseur dans la mesure où il ne connaît pas d'avocat et ne s'est jamais préparé à cette situation de rétention. Aussi le CRA qui dispose de la liste des avocats inscrits volontairement au titre de la permanence pénale, contacte un des avocats de permanence.

Il faut hélas déplorer le fait que le CRA ne dispose pas de la liste établie par le tribunal administratif sur laquelle figure le petit nombre d'avocats disposés à réagir dans l'urgence en matière de défense des étrangers, au titre de l'aide juridictionnelle (AJ).

Ainsi, régulièrement les avocats inscrits sur la liste pénale, dépourvus d'expérience en droit public et plus précisément en droit des étrangers, n'ont pas le temps d'intervenir entre leurs nombreuses auditions de garde à vue ou refusent d'intervenir ignorant tout de la procédure à mettre en œuvre.

En Guadeloupe, peu d'avocats acceptent de défendre une personne retenue au titre de l'aide

juridictionnelle, et pour cause cette défense nécessite des connaissances techniques en droit des étrangers, un temps de travail important et un déplacement indispensable à Basse-Terre où siège le tribunal administratif (deux heures de route aller-retour à partir de Pointe-à-Pitre), le tout pour huit unités de valeur lorsqu'il s'agit d'un référé-liberté ou d'un référé-suspension ! À moins que le tribunal administratif ne condamne la préfecture à payer les frais irrépétibles, ce qui reste aléatoire.

Devant cette absence de réponse de la part des avocats, la seule chance de l'étranger retenu reste la présence de la Cimade au CRA. En effet, la Cimade l'informe dès son arrivée de ses droits et recours possibles. Elle veille à ce qu'une procédure soit engagée dans les délais légaux, si le retenu le souhaite, et accompagne le retenu dans ses démarches. Hélas, cela n'est possible qu'en semaine et aux heures de présence de la Cimade. Il arrive souvent que des retenus passent au CRA le week-end et soient déjà éloignés lorsque le représentant de la Cimade arrive le lundi matin.

En Martinique où il n'existe pas de CRA mais seulement un local de rétention administrative (LRA), la situation est parfois dramatique.

Exemple : pas plus tard que la semaine dernière une jeune femme étrangère, concubine d'un Français et mère d'un jeune enfant français de deux mois a été retenue en LRA sans son enfant et menacée d'expulsion, évidemment sans son enfant !!

La situation n'a pu évoluer que par la vive émotion et l'indignation publique que l'affaire a suscitée grâce à l'intervention des médias.

Une telle situation attend peut-être la Guadeloupe, si le CRA devait fermer ou si la Cimade ne se voyait pas reconduite dans sa mission ou si elle devait être remplacée par une organisation sans expérience sur ce territoire d'exception.

L'avenir encore indéterminé du CRA de Guadeloupe me laisse perplexe et très inquiète. Qui alertera les médias si le CRA devient un LRA, quel intervenant fera le lien avec la société civile si la Cimade n'est pas reconduite dans ses fonctions ?

Une autre difficulté pratique est le temps particulièrement court dont dispose l'avocat pour rédiger ses actes, les faxer au TA, etc. Si l'étranger est placé en rétention le matin, l'avocat disposera d'une longue journée mais s'il arrive à trois heures de l'après-midi, il ne lui restera plus que deux ou trois très petites heures, au risque de voir le retenu déjà éloigné au matin, si le TA n'a

pas reçu à temps les actes et n'a pas adressé une convocation au CRA.

En matière de convocation les choses ont par chance très favorablement évolué. À mon arrivée en Guadeloupe, le CRA refusait de conduire les retenus à Basse-Terre pour qu'ils soient présents à l'audience, malgré ma convocation. Il m'a fallu intervenir et demander au TA de délivrer directement au CRA une convocation au nom du retenu, ce qui ne se faisait pas encore. Depuis, les retenus sont conduits à Basse Terre et assistent régulièrement aux audiences qui les concernent.

Difficultés juridiques

a) La première des difficultés juridiques réside dans l'éloignement massif et à très bref délai des étrangers. Bien souvent, l'étranger retenu est éloigné sous quelques heures (en moyenne vingt-quatre heures mais souvent moins de dix heures pour les Dominicains, ce qui après Mayotte est le délai le plus court de France) sans laisser d'adresse dans le pays de destination et sans avoir sur lui les coordonnées de son avocat.

Légalement l'étranger dispose de deux mois suivant la notification de la décision de placement en rétention pour déposer devant le tribunal administratif territorialement compétent un recours en annulation contre cette décision. Or, dans de nombreux cas d'espèces des étrangers ont été expulsés avant même d'avoir pu réagir juridiquement et faire valoir leurs droits.

Par ailleurs, il est déjà arrivé que le tribunal administratif de Basse-Terre suspende par référé-liberté la décision du préfet et enjoigne à ce dernier d'accorder un titre de séjour provisoire à l'étranger déjà expulsé !

Tel fut le cas récemment d'un jeune homme de dix-neuf ans, expulsé, alors même qu'il est arrivé en Guadeloupe à l'âge de sept mois et souffre d'une maladie chronique. Le tribunal administratif lui a donné gain de cause en référé-liberté. Le recours en annulation annulera très certainement les décisions préfectorales, mais aussi fera injonction au préfet de faire revenir ce monsieur qui depuis son départ a gardé le lien avec moi.

En tout état de cause, les expulsions ont lieu alors même que les différents intervenants, associations diverses, famille, Cimade, avocats et tribunal administratif, sont extrêmement diligents et réactifs.

Le tribunal administratif audience souvent un référé-liberté sous douze ou vingt-quatre heures seulement et un référé-suspension sous quelques jours. Mais les étrangers retenus sont éloignés sous quelques heures à peine.

b) L'avocat a à connaître d'un autre problème : il arrive que l'étranger qui ne maîtrise pas notre langue soit malgré tout entendu et questionné en français et sans interprète lors de ses auditions devant la police. Il arrive même que les droits de l'étranger lui soient notifiés en français, langue qu'il parle encore parfois avec difficulté, ce qui bien sûr est tout à fait illégal.

c) Il nous faut extrapoler un peu pour évoquer ce qui précède la phase contentieuse. Le préfet refuse parfois d'accorder un récépissé de demande de titre de séjour à la personne étrangère qui souhaite régulariser sa situation, même lorsqu'elle devrait bénéficier d'un titre de séjour car elle est mariée à un Français ou une Française, ou vit en France depuis plus de dix ans et a tissé en Guadeloupe des liens étroits, ou encore est parente d'un enfant français...

C'est arrivé à plusieurs de mes clients ! Plus fort, une OQTF leur a été notifiée peu de temps après leur tentative de régularisation !!

d) Enfin, en matière de contentieux, il est complexe d'obtenir gain de cause devant le tribunal administratif de Basse-Terre en référé-liberté en justifiant que l'administration a porté une atteinte grave à une liberté fondamentale, notamment à la liberté d'aller et venir ou au droit à la vie privée et familiale.

Conclusion

Néanmoins, le tableau n'est pas entièrement sombre et la situation n'est pas irrémédiable. Il me faut signaler de nombreuses et belles victoires, tel le transport du retenu pour qu'il assiste à l'audience ! Ou de belles décisions en matière de référé-suspension ou de recours en annulation !

4. Guyane

Dominique Monget-Sarrail, avocate à Cayenne

En métropole, quand un étranger est arrêté, c'est l'affolement ! En Guyane, quasiment jamais. En effet, la très grande majorité des mesures d'éloignement sont quasiment immédiates (moins de trente-six heures en moyenne) et c'est donc trop tard, et à destination des pays voisins, Brésil, Surinam, Guyana, depuis lesquels les étrangers reviennent plutôt facilement...

Donc autant laisser l'étranger revenir plutôt que de mettre en œuvre une procédure lourde, coûteuse et surtout inefficace. La Guyane ne bénéficie en effet pas d'une procédure de recours efficace contre les mesures d'éloignement, ainsi que

vient de le juger à l'unanimité la Cour européenne des droits de l'Homme dans son implacable arrêt *de Souza Ribeiro* du 13 décembre 2012 : pas de recours suspensif, contrairement à la métropole, et donc seulement le « recours » de droit commun, au fond, avec un référé-suspension qui, dans le meilleur des cas, sera audiencé après l'éloignement de l'étranger. Le tribunal se contentera alors de constater qu'il n'y a plus lieu de statuer.

Malgré cette condamnation sans ambiguïté de la Cour européenne, il y a encore beaucoup à faire sur le front de l'effectivité des droits en Guyane sur de multiples terrains. Ce travail militant coûte très cher aux avocats, dont les cabinets sont souvent en équilibre fragile. Face à tant de difficultés, il faut être inventif et ne pas être seul.

Merci d'abord aux amies de la Cimade en Guyane qui ont donné de la dimension à mon travail. Quelques exemples de luttes communes :

- cette procédure longue de six ans devant la Cour européenne des droits de l'Homme pour tenter d'obtenir l'exigence d'un recours suspensif en Guyane. Sans aboutir à ce résultat, nous avons tout de même fait constater que le recours actuel n'était pas effectif et il devra être réformé ;

- des recours multiples et de qualité, grâce auxquels le tribunal administratif traite maintenant les référés en vingt-quatre ou quarante-huit heures ;

- de multiples procédures pour obtenir un hébergement des demandeurs d'asile les plus vulnérables ayant abouti à la création d'un centre d'hébergement de quatre-vingt places adultes et la condamnation de la préfecture à verser des indemnités pour un total d'environ 150 000 €.

Avec le soutien de l'OIP, nous avons contesté les conditions de détention à la prison de Rémire Montjoly à côté de Cayenne et obtenu la condamnation de l'administration pénitentiaire à payer environ 250 000 € de dommages et intérêts pour réparer des conditions dégradantes.

Un autre combat est actuellement engagé devant le tribunal, avec la LDH, la DAAC (association de lutte contre les discriminations en Guyane) et le RESF, pour obtenir la scolarisation des enfants vivant dans des squats et habitations précaires, très répandus en Guyane car les mairies exigent un justificatif de domicile que les familles ne peuvent pas fournir.

Il reste encore beaucoup à faire, et nous ne réussissons qu'en associant nos efforts ! L'union fait incontestablement la force, mais apporte aussi beaucoup de joie dans le travail.

L'arrêt de Souza Ribeiro de la Cour Européenne

La Cour européenne des droits de l'Homme condamne les procédures expéditives ultramarines

Cour EDH, 13 décembre 2012, de Souza Ribeiro c/France, req. n°22689/07

Chaque année plusieurs dizaines de milliers de mesures d'éloignement sont exécutées à partir de la Guyane, la Guadeloupe et Mayotte (ainsi que Saint-Martin et Saint-Barthélemy) sans aucun contrôle juridictionnel, en dérogation au droit commun applicable en France métropolitaine qui prévoit le caractère suspensif du recours contre les mesures administratives d'éloignement.

À l'unanimité, la Cour européenne des droits de l'Homme réunie en sa formation la plus solennelle, vient d'affirmer que cette législation d'exception violait le droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la Convention : en l'espèce, le requérant - un ressortissant brésilien - (représenté par son avocate, maître Dominique Monget Sarraïl) avait été reconduit à la frontière de Guyane avant que le tribunal administratif de Cayenne ait pu se prononcer sur le recours qu'il avait formé et dans lequel il invoquait la violation du droit au respect de sa vie familiale. La Cour de Strasbourg réunie en section ayant rejeté cette requête par quatre voix contre trois (*Cour EDH, 31 juin 2011, de Souza Ribeiro c/France, req. n°22689 07*), l'affaire a été renvoyée devant la Grande chambre ; *la Cimade, le Gisti et la LDH étaient tiers intervenants*. La décision prise le 13 décembre 2012 renverse la précédente.

La Cour estime en effet que l'article 13 combiné avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme (CEDH) « 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 des questions pertinentes par une instance interne compétente fournissant des gages suffisants d'indépendance et d'impartialité ».

En citant abondamment la tierce intervention, la Cour relève les pratiques expéditives que dénotent les circonstances de l'affaire et

balaie de surcroît les arguments rituels justifiant un droit d'exception en Outre-mer : « interpellé le matin du 25 janvier 2007, le requérant fit l'objet d'un APRF et fut placé en rétention administrative le même jour à 10 heures, pour être ensuite éloigné le lendemain à 16 heures. Il a donc été éloigné de Guyane moins de trente-six heures après son interpellation », sur la base d'un arrêté motivé de façon succincte et stéréotypée qui atteste « le caractère superficiel de l'examen de la situation du requérant effectué par l'autorité préfectorale ».

Tout en se disant « consciente de la nécessité pour les États de lutter contre l'immigration clandestine et de disposer des moyens nécessaires pour faire face à de tels phénomènes », la Cour estime que cette nécessité ne justifie pas « 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 ».

Cette atteinte au droit au recours effectif garanti par l'article 13 de la CEDH combiné avec le droit au respect de leur vie privée et familiale établi par son article 8 concerne de très nombreuses personnes interpellées et reconduites de manière expéditive depuis l'Outre-mer.

Pour la seconde fois en 2012 (précédente décision : Cour EDH, I. M. c/ France, 2 février 2012, n° 9152/09), la Cour condamne la France sur une question relative à l'effectivité des procédures nationales de recours en matière d'immigration et à leur fonctionnement. L'État français doit mettre fin aux procédures condamnées par la Cour notamment aux régimes d'exceptions applicables aux étrangers en Outre-mer incompatibles avec le respect des droits de l'Homme garantis par la Convention européenne sur tous les territoires de la République française.

Communiqué de Mom, 14 décembre 2012

5. Discussion

Trois précisions

Les déboutés du droit d'asile se voient-ils systématiquement ou non distribuer des OQTF sur vos territoires ? (Bernard Parisot – LDH, RESF).

En Guyane, tout le monde a droit à son OQTF, les déboutés du droit d'asile comme les autres ; ils ne constituent pas une catégorie à part dans ce cadre où même des Français peuvent avoir trois OQTF en une semaine (Dominique Monget Sarraïl). C'est pareil à Mayotte (Marjane Ghaem).

Y a-t-il des régimes dérogatoires en Outre-mer en ce qui concerne le contentieux des visas et la nationalité ? Le tribunal de Nantes, seul compétent en métropole, l'est-il aussi en Outre-mer ? (Josselin Bertelle – université de Toulon).

Ce sont les tribunaux de Nantes – administratif pour les visas et de grande instance pour la nationalité – juste un peu plus loin quand on est à Mamoudzou ou à Cayenne (Jean-Eric Malabre).

Les délais de distance s'appliquent. Le ministère oppose pourtant souvent des délais qui auraient été dépassés sans tenir compte de ces délais complémentaires ; comme ceux-ci n'ont été jamais notifiés, ils ne peuvent pas non être opposés en cas de contentieux (Jean-Eric Malabre).

Cependant, le contentieux de la demande d'asile devant la cour nationale du droit d'asile (CNDA) obéit à une législation spéciale qui ne prévoit pas de délai de distance ; la CNDA doit donc être saisie dans un délai d'un mois, en Outre-mer comme en métropole (Dominique Monget Sarraïl).

Le métier d'avocat en Outre-mer

Stéphane Maugendre (avocat, président du Gisti) : bravo pour tout ce que vous faites dont j'ai conscience depuis longtemps notamment en lien avec Dominique. Lors d'une rapide expérience en Martinique en décembre 2010, j'ai constaté la nécessité de formations, pas auprès de vous mais pour les confrères intervenant en permanence. Ces besoins peuvent varier d'un lieu à l'autre. Une autre association, l'ADDE (avocats pour la défense des droits des étrangers) dont vous êtes sans doute déjà membres est précieuse : il faut amener d'autres confrères à la rejoindre.

Chantal Hounkpatin (avocate, Gisti) : plusieurs formations ont déjà été faites dans les Antilles depuis longtemps. Il y a du progrès, des avocats se battent alors qu'en 1986, lorsque je suis allée en Guadeloupe et en Martinique les salles étaient pleines d'avocats intéressés mais aucun ne voulait

s'engager sur cette voie. Il faut continuer, sans désespérer de cette défense très dure.

Lucie Curet : pourquoi ce désintérêt des avocats alors même que c'est une matière dans laquelle il y aurait de la place pour tout le monde ; comment développer cet investissement ?

Marjane Ghaem : à Mayotte, il y a aujourd'hui vingt-quatre avocats, il y en avait dix-huit quand je suis arrivée il y a quinze mois et deux ou trois il y a dix ans. Les avocats ont des relations assez rapprochées avec l'administration et, jusqu'à une date récente, la tendance était à se contenter d'un recours gracieux afin de faire en priorité avancer des questions personnelles ou foncières. La taille des deux îles doit être prise en compte : la préfecture nous connaît, nous catalogue et nous fiche.

S'agit-il d'un désintérêt ? Peut être, en tout cas il s'agit aussi du souci de ne pas cumuler les obstacles.

D'autre part, on a réussi à opposer les Mahorais aux Comoriens ; défendre ces derniers rend suspect de ne pas s'intéresser aux droits des Mahorais. D'où l'importance évoquée par Antoine Math de convaincre la société civile que la défense des droits ne peut être que celle de tous, mahorais ou comoriens.

Dominique Monget Sarrail : en Guyane, il y a soixante avocats à peu près, essentiellement à Cayenne car le reste de la région est trop éloigné. Tous sont submergés de travail sur des sujets plus classiques et plus rémunérateurs que le droit des étrangers ; à peine prennent-ils leur fonction qu'ils sont déjà débordés.

Prisque Navin : en Guadeloupe, il s'agit d'un désintérêt financier pour des dossiers très peu rémunérateurs traités à l'AJ au prix d'un gros travail peu efficient, sauf lorsque la préfecture est condamnée ce qui permet souvent de nous rembourser pour une dizaine de dossiers traités gratuitement. Beaucoup de travail, toujours en urgence. Par ailleurs, la population pense être envahie par les étrangers ce qui touche également le manque de motivation des avocats pour leur défense. Il y a d'autres priorités, les affaires, etc.

Mihidoiri Ali : l'étranger en situation irrégulière est insolvable et ne présente donc pas d'intérêt particulier pour un avocat.

Jean-Éric Malabre : n'est-ce pas épuisant de se battre ainsi contre des moulins à vent ?

Marjane G. : il y a bien des choses qu'on ne peut pas résumer à des questions financières, c'est un problème plus vaste d'accès aux droits. Ainsi, à Mayotte, les contrôles d'identité bloquent la personne sans papier qui ne peut pas accéder

au cabinet de son avocat ; elle délègue alors fréquemment un tiers muni des documents utiles. Entre l'étranger qui ne se déplace pas et l'avocat les conditions de la défense sont difficiles.

B. La défense entravée des demandeurs d'asile

Extrait du rapport de l'Ofpra pour l'année 2011 relatif à Mayotte :

« La grande majorité des demandeurs d'asile (89 %) provient des Comores et plus précisément de l'île d'Anjouan. Les autres pays de provenance sont par ordre décroissant : la République démocratique du Congo (3,8 %), Madagascar (2,8 %), le Rwanda (2,8 %) et le Burundi (0,6 %).

Au cours de l'année, 1 170 décisions ont été prises sur la demande d'asile déposée à Mayotte. Toutefois, la part prépondérante des décisions rendues sur des dossiers comoriens a contribué à faire baisser le taux d'admission de 19 % en 2010 à 8 % en 2011 [en 2010, deux missions de l'Ofpra avaient été consacrées pour la plupart aux dossiers congolais ou rwandais].

Une majorité de demandes comoriennes a été traitée au moyen de la visioconférence, une liaison télématique régulière étant assurée entre le siège de l'Ofpra et la préfecture de Mayotte. Plus de 690 demandeurs, essentiellement de nationalité comorienne, ont ainsi été entendus tout au long de l'année 2011. Par ailleurs, deux missions d'instruction [de l'Ofpra] ont été organisées sur place et ont permis l'audition de plus de 500 dossiers comoriens supplémentaires ».

En 2011, la CNDA ne s'est pas déplacée à Mayotte ; elle n'a annulé que six refus de l'Ofpra.

1. Témoignages de deux avocats devant la CNDA à Mayotte

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) – juridiction de recours contre un refus de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) – tient normalement ses audiences à Montreuil en Île de France. Mais, depuis 2006, elle a organisé des audiences foraines dans la Caraïbe et à Mayotte.

Emmanuelle Cerf, avocate à Paris

J'ai été un témoin de passage à Mayotte dans le cadre des deux audiences foraines effectuées par la CNDA en 2009 et en novembre 2012.

La plupart des avocats venaient de la métropole ou de la Réunion puisque, comme l'a montré Marjane Ghaem, les avocats disponibles à Mayotte étaient très peu nombreux. En 2009, 350 dossiers avaient été audiencés en quinze jours ; en 2012, ils furent 700 en trois semaines.

Des audiences marathon pour traiter de dossiers souvent plus « lourds » qu'en métropole.

À titre d'exemple, lors de ma première audience, ma cliente a dû être extraite de l'unité psychiatrique dans laquelle elle été hospitalisée, au centre hospitalier de Mamoudzou. Avant l'audience, à 7 h, je me suis rendue à l'hôpital pour m'entretenir avec elle. Je l'ai ensuite accompagnée avec deux aides médicaux au tribunal administratif de Mamoudzou qui, pour la venue de la CNDA à Mayotte, avait prêté sa salle d'audience. Elle a été entendue à huis clos.

Les audiences se sont déroulées dans trois lieux différents :

- le tribunal administratif de Mamoudzou, en centre ville. Presque quarante degrés et aucune climatisation, un seul petit ventilateur. Salle petite et bondée du fait de sa proximité avec le centre ville ;

- la chambre d'appel, située à l'extérieur de Mamoudzou, au nord, dans la zone industrielle de Kaweni. Accès uniquement en voiture (taxi collectif).

- la préfecture. Les avocats devaient passer la grille d'entrée près de laquelle était posté un garde. Le public était peu nombreux en raison de la difficulté d'accès à la salle d'audience ; c'est une entrave au principe de publicité des audiences.

L'accès des requérants à l'audience était difficile notamment aux portes de la préfecture, surtout pour les Comoriens systématiquement placés en procédure prioritaire¹¹ donc privés de titre de séjour. Nos clients de Petite Terre n'osaient pas prendre la barge les menant à Mamoudzou où siégeait la cour dès qu'ils craignaient un contrôle.

De nombreux huis clos s'expliquent par l'insularité et la petite taille de Mayotte où les rumeurs circulent facilement.

Les avocats n'avaient pas accès aux greffes locaux ; un greffe volant de la CNDA leur a heureusement donné un accès internet aux dossiers. Les magistrats eux-mêmes s'étaient, au début, heurtés à de pénibles difficultés matérielles.

Il est arrivé que des avocats soient convoqués à la même heure à deux endroits différents.

Aucune salle n'était mise à disposition des avocats pour recevoir leurs clients.

La faible qualité de l'interprétariat effectué par des volontaires non professionnels a été relevée à plusieurs reprises.

11. L'Union des Comores ne figure pourtant pas, en février 2013, dans la liste des « pays sûrs » établie par l'Ofpra.

Il est possible que l'audience foraine qui s'est déroulée à Mayotte soit la dernière. En effet, la loi du 16 juin 2011 prévoit que l'audience de la CNDA peut s'effectuer par un moyen de communication audiovisuelle reliant son siège à Montreuil et un local voisin du lieu où se trouve le requérant (Ceseda, art. L. 733-1). Ce procédé pourra bientôt être mis en place en Outre-mer sans demander au requérant son avis alors qu'il est optionnel en métropole. À Mayotte cela veut dire que les Comoriens déjà généralement auditionnés par l'OFPRA en visio-conférence n'auraient jamais l'occasion d'être entendus physiquement. Selon l'ADDE, ce serait un désastre pour la défense des droits des personnes et nous prévoyons de contester cette mesure si elle est mise en place.

Complément : les dossiers comoriens, donc la grande majorité des dossiers, ont été rejetés dans leur quasi-totalité. Quelques requérants congolais (RDC) et rwandais se sont vu reconnaître la qualité de réfugié ou à défaut octroyer la protection subsidiaire.

Jean-Marie Biju Duval, avocat à Paris

J'ai découvert Mayotte à l'occasion de ces audiences foraines. Le demandeur d'asile à Mayotte qui parvient à soutenir son recours devant la CNDA à Mayotte est un rescapé qui doit son salut à toutes sorte de gens dont la Cimade et nos confrères comme Marjane Ghaem. qui sont parvenus à éviter une expulsion. Le demandeur d'asile suit un parcours semé d'embûches qui s'achève dans le piège qu'ont constitué les audiences de la CNDA à Mayotte.

Un « piège » pourquoi ?

Un premier exemple du droit fondamental qu'est le libre choix de son conseil. La CNDA, juridiction nationale, a son siège à Montreuil, en Île de France. Le demandeur d'asile forme un recours devant cette cour, là où les audiences se tiennent en principe ; il choisit donc un avocat métropolitain pour le soutenir à Montreuil.

La pratique des audiences foraines en Outre-mer est récente et lorsque le demandeur d'asile a formé son recours on ne lui a pas annoncé une audience foraine. On ne lui dira que quelques semaines avant l'audience, laquelle aura lieu plusieurs années après le recours. Finalement, du point de vue de l'efficacité et du coût de la défense, il a choisi un avocat en métropole. Or, cette année à Mayotte, les convocations ont été délivrées un mois, parfois moins, avant l'audience ; si le demandeur veut être assisté par son conseil, celui-ci doit se rendre à Mayotte.

Certains d'entre nous n'ont pas pu aller à Mayotte pour de bonnes raisons (disponibilité, coût du voyage...). Or, aucune exception n'étant admise, il a alors été refusé de transférer l'audience à Montreuil, même si les conditions du voyage du client étaient assurées. Il a été dit en substance « *débrouillez vous avec ou sans conseil, trouvez un autre conseil au débotté qui ne connaîtra pas le dossier, cela nous est égal, l'important est que ces dossiers soient purgés le plus vite possible* ». Ce qui prévaut n'est pas la qualité de la défense mais la rapidité de la décision.

Autre forme de piège, l'aide juridictionnelle (AJ). Le cadre est dressé : les demandeurs d'asile à Mayotte ont attendu pendant plusieurs années que leur recours soit audienté et ont sollicité l'AJ. Nous avons constaté que dans un grand nombre de dossiers les décisions d'AJ (donc la désignation de l'avocat) ont été souvent prises presque au même moment que les convocations. Compte tenu des difficultés de notifications et de domiciliation, ils ont eu connaissance du nom et de l'adresse de l'avocat désigné parfois quinze jours avant l'audience et parfois, comme cela a sans doute été le cas de Mihidoiri Ali résident à la Réunion, sans possibilité de le rencontrer à l'avance. Ainsi Mayotte connaît là aussi une spécificité regrettable : on a attendu l'extrême limite, le moment de la convocation pour faire semblant d'offrir au requérant la possibilité d'une AJ.

2. Discussion

Commentaires

Jean-Éric Malabre : à Mayotte, même si le demandeur d'asile voulait venir en métropole et même s'il faisait partie des privilégiés qui possèdent un récépissé l'autorisant au séjour, ce document ne l'autoriserait pas à venir en métropole.

Fanny Gras (Cimade – Guyane) fait le parallèle avec les audiences décentralisées de la CNDA en Guyane dont le modèle a été reproduit à Mayotte. C'est à peu près la même chose avec une demande d'asile introduite souvent quatre à cinq ans avant, à la différence que les avocats désignés sont établis sur place.

Par rapport à la désignation, au moment de la décision de l'Ofpra, le demandeur d'asile fait sa demande d'AJ et reçoit un accusé de réception de la CNDA ; il se rend alors à la préfecture pour faire renouveler son récépissé ce qui lui est refusé. Il n'a donc désormais plus de récépissé et du coup plus d'ATA non plus. Il est alors obligé d'introduire son recours seul (avant la désignation d'un avocat par le bureau d'aide juridictionnelle) devant la CNDA... avec un rejet sur ordonnance presque sûr

quelques semaines avant l'arrivée de la CNDA en Guyane puisque, avant de siéger, la CNDA purge en amont – sur ordonnance – beaucoup de dossiers. La Cimade Guyane essaie d'accompagner les demandeurs dans leur recours mais elle n'a pas le moyen de le faire pour tous. La personne a donc son rejet par ordonnance avant même que l'avocat soit désigné.

Marianne Lagrue (avocate, membre du conseil d'administration de l'association Elena – avocats pour le droit d'asile) était aussi à Mayotte comme un certain nombre de consœurs, dont Marine Thisse et Françoise Maridas présentes lors du séminaire.

Une précision : ce qui se passe à Montreuil n'est guère plus réjouissant que ce qui se passe à Mamoudzou. Les délais de convocation des avocats désignés à l'AJ ne sont pas beaucoup moins longs ; ils sont parfois là-aussi désignés après l'envoi de la convocation à l'audience. De même pour le choix de l'avocat : il arrive que nos demandes de renvois soient rejetées au motif qu'un autre avocat pourrait le substituer ce qui enfreint le principe du libre choix de l'avocat. C'est un problème majeur : les droits à la défense sont moins bien respectés en matière de droit des étrangers et d'asile qu'ailleurs. C'est vrai aussi en métropole où les avocats ont récemment mené trois semaines de grève, le CGLPL étant médiateur. Enfin, il faut préciser que compte tenu des problèmes liés à l'acheminement du courrier et à l'absence de boîtes aux lettres dans certains quartiers, la CNDA à Mayotte n'a pas fait jouer toutes les ordonnances qu'elle aurait pu prendre et n'a pas opposé le délai de forclusion alors que les délais de recours auraient permis un rejet par ordonnance qui aurait sans doute été prononcé en métropole.

Que fait l'Union européenne ?

Christophe Tavernier (lobbyiste européen entre Paris et Bruxelles) fait écho à l'intervention récente du Président d'Haïti au Parlement européen souhaitant que l'aide européenne ne se limite pas aux questions de développement. Il voudrait savoir quelle est l'implication de l'UE au niveau financier en faveur des droits des demandeurs d'asile ? Que peut faire l'Europe pour plus de transparence et de financement, pour que la mise en œuvre des droits des étrangers en Outre-mer puisse disposer de plus de moyens en matière de financements, d'équipements et de coopération internationale ?

Catherine Teule (LDH et AEDH – Association européenne de défense des droits de l'Homme) : dans ce domaine, les instances européennes fixent des lignes cadres mais ce sont les pays membres

qui les appliquent... après avoir influencé de manière très importante l'établissement de ces lignes cadres. Actuellement sont menés des travaux sur le « paquet asile » qui devraient profondément réformer les procédures et les conditions d'examen de la demande d'asile d'ici à dix-huit mois ; mais ces textes à venir sont totalement imprégnés par la marque de notre ministère de l'intérieur précédent.

L'Europe finance notamment toutes les actions de Frontex ; il y a donc un financement et une action directe de l'UE pour le contrôle des frontières extérieures. Mais sur l'accueil des demandeurs d'asile, cela n'est pas financé au plan européen sauf par l'intermédiaire du Fonds européen pour les réfugiés (FER) dont l'attribution passe par les administrations nationales. La boucle est ainsi bouclée : les États décident de la politique européenne que les États mettent en œuvre et la seule intervention directe de l'Europe demeure Frontex.

Jean-Éric Malabre : l'UE prévoit même de financer des formations aux droits de l'Homme des officiers de Frontex – par exemple, pour leur expliquer que cela n'est pas bien de contrevenir aux règles du droit maritime en fonçant tous feux éteints sur un kwassa-kwassa qu'on coupe en deux et dont la moitié des occupants se noient.

Emmanuelle Cerf : sur le financement de l'hébergement des demandeurs d'asile, un nouveau fonds européen « asile et migration » dont le règlement définitif devrait être bientôt adopté est prévu pour 2014. Il serait applicable à Mayotte qui aura alors le statut de région ultra-périphérique¹².

12. [Projet de règlement du Parlement européen et du Conseil](#) portant dispositions générales applicables au Fonds «Asile et migration» et à l'instrument de soutien financier à la coopération policière, à la prévention et la répression de la criminalité, ainsi qu'à la gestion des crises. Le fonds devrait couvrir la période 2014-2020 avec un budget total de 3,8 milliards d'euros.

IV. Conclusion

Myliène Stambouli, présidente de l'ADDE
et membre de l'OEE

Merci à tous, à vous tous, aux organisateurs.

Cette réunion – un samedi matin début décembre – était un véritable défi : nous avons craint une faible assistance. Nous avons eu le plaisir de constater que les réservations étaient complètes et même dépassées avec un public militant et engagé.

Pour vous, intervenants venus de loin, cela doit être interprété comme un soutien chaleureux .

Permettez moi de vous dire toute l'admiration que j'ai pour ceux qui, au quotidien, assument de telles missions – intervenants en centres de rétention, confrères et consœurs qui représentent ce qui fait l'honneur de notre profession.

Après avoir entendu toutes vos dénonciations, je dois vous dire que nous partageons tous ce sentiment de honte pour la République. Comme l'a bien dit Marjane c'est le « grand n'importe quoi ».

Les questions posées ce matin traversent tous les thèmes traités par l'Observatoire de l'enfermement des étrangers : difficultés d'accès au juge, nécessité d'un accès aux soins, réflexion autour d'un regard citoyen sur les lieux d'enfermement, illégalité de l'enfermement des enfants...

Il s'agit de garder à l'esprit que l'Outre-mer doit être intégré dans chacun de ces thèmes.

C'est à nous qui sommes à Paris, dans des réunions où il est possible d'interpeller des responsables ou des membres de cabinet dans un ministère de poser systématiquement la question de l'Outre-mer – comme nous avons commencé à le faire. En 2013, il est annoncé une réforme du Cesda. Cette question devra figurer dans tous les rendez-vous relatifs à cette réforme.

Par ailleurs, un rapport sur Mayotte est attendu, et nous donnera l'occasion de communiquer à ce sujet. Les actes de cette journée seront publiés. Ensemble, en qualité de membres de l'Observatoire de l'enfermement des étrangers et de Migrants Outre-mer, nous nous emploierons à faire connaître ce que nous avons aujourd'hui dénoncé.

Les axes de nos interventions seront :

- la fin du régime dérogatoire en Outre-mer ;
- l'égalité des droits et l'unité de la République, mettre fin à l'inhumanité en matière de droits des étrangers qui règne dans ces territoires.

Et, au-delà, repenser la politique d'immigration dans ces régions du monde, repenser le droit de circuler car tout ce qui a été exposé ce matin pose bien évidemment la question des flux migratoires et des relations avec les pays environnants.

Merci encore à vous tous !

Annexe : sigles et abréviations

AJ	Aide juridictionnelle
AME	Aide médicale de l'État
APRF	Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière
ATA	Allocation temporaire d'accueil
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
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CMU	Couverture maladie universelle
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
COM	Collectivité d'outre-mer
Cour EDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CRA	Centre de rétention administrative
CTom	Collectivité ou territoire d'outre-mer
DFA	Département français d'Amérique
DOM	Département d'outre-mer
FER	Fonds européen pour les réfugiés
Frontex	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures
JLD	Juge des libertés et de la détention
LRA	Local de rétention administrative
Ofii	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
PAF	Police aux frontières
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
TA	Tribunal administratif
UE	Union européenne