



Cahier Mom n° 7

L'Outre-mer, laboratoire des reculs du droit des étrangers

Nouvel épisode : la loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité

17 juin 2011

Collectif Mom

www.migrantsoutremer.org/

c/o Gisti, 3 villa Marcès, 75 011 Paris, mom@migrantsoutremer.org

ADDE › avocats pour la défense des droits des étrangers | AIDES | CCFD › comité catholique contre la faim et pour le développement | La Cimade › service œcuménique d'entraide | Collectif Haïti de France | Comede › comité médical pour les exilés | Gisti › groupe d'information et de soutien des immigrés | Elena › les avocats pour le droit d'asile | Ligue des droits de l'homme | Médecins du monde | Mrap › mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples | Secours Catholique / Caritas France

Table des matières

Présentation - Le régime d'exception en Outre-mer : encore et toujours ?.....	3
Chapitre 1 - Les régimes d'exception : synthèse.....	5
I. Carte blanche aux forces de l'ordre pour éloigner les étrangers.....	5
A. Avant la loi du 16 juin 2011.....	5
1. Interpellation et contrôle : le procureur neutralisé.....	5
2. Pas de recours suspensif contre les mesures de reconduite à la frontière : le juge administratif neutralisé.....	5
3. Rétention administrative : le juge judiciaire neutralisé à Mayotte.....	6
B. Selon la loi.....	6
1. Prolongations ou pérennisations en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy.....	6
2. Placement en rétention : le juge judiciaire neutralisé sur tout le territoire national comme il l'était avant seulement à Mayotte !.....	6
3. Une zone d'attente fluviale de plus de 1200 kilomètres en Guyane.....	6
C. Selon Mom.....	6
II. Des entraves spécifiques à la procédure d'asile.....	7
A. La distance de l'OFPRA et de la CFDA.....	7
1. Actuellement.....	7
2. Selon la loi : des audiences audiovisuelles de la CNDA.....	7
B. Un droit au séjour restreint à Mayotte et dans les CTOM.....	7
1. Actuellement.....	7
2. Selon le projet de loi : une autorisation de séjour restreinte à Saint-Barthélemy ou à Saint-Martin	7
C. Selon Mom.....	7
Chapitre 2 – Quelques bribes des débats de l'assemblée nationale.....	9
I. La rétention sans le juge des libertés à Mayotte : un exemple à suivre ?.....	9
II. Pas d'aide médicale État à Mayotte : un autre exemple à suivre ?.....	10
III. Restreindre l'accès à la nationalité française : ballons d'essai vers la Guyane et vers Mayotte.....	12
Chapitre 3 – Le projet de loi « Besson » et l'Outre-mer : analyse.....	13
I. Applications en Outre-mer du droit commun modifié.....	13
A. Textes applicables sur l'ensemble du territoire national	13
B. L'espace où s'appliquent le Ceseda et le code du travail.....	13
La départementalisation de Mayotte oublie le droit des étrangers.....	13
L'« espace Ceseda ».....	13
La loi du 16 juin 2011 oublie la départementalisation de Mayotte.....	14
C. Conséquence sur les quatre ordonnances de la suppression de deux commissions	15
II. Droit d'asile dérogatoire	15
A. Audiences audiovisuelles de la CNDA	15
B. Saint-Barthélemy ou Saint-Martin : autorisation de séjour ou assignation à résidence ?.....	16
III. Une zone d'attente tout au long des fleuves frontaliers de la Guyane.....	17
IV. La reconduite à la frontière sans recours suspensif pérenne ou prolongée de 5 ans.....	18
V. Pérennisation de contrôles arbitraires de véhicules.....	19

Ce texte actualise :

- le chapitre V de l'analyse collective du projet de loi « Besson » parue en juin 2010

www.migrantsoutremer.org/Analyse-collective-du-projet-de

à laquelle nous renvoyons pour une vue d'ensemble sur le projet de loi ;

- des analyses de Mom élaborées au cours des débats parlementaires sur le projet de loi.

Présentation - Le régime d'exception en Outre-mer : encore et toujours ?

La loi n° 2011-672 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité du 16 juin comporte apparemment assez peu de dispositions relatives à l'Outre-mer (articles 10, 98 et 100 à 109). La partie principale a d'ailleurs été à peine abordée par les députés car très peu d'amendements avaient été déposés et, à ce stade, le temps de parole alloué à l'opposition était souvent épuisé.

Principalement à Mayotte, en Guyane, en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, les étrangers sont, selon un droit dérogatoire, livrés à des contrôles expéditifs et à des reconduites sans recours suspensifs d'exécution. Sous une apparence technique, plusieurs articles de la loi consolident, prolongent ou pérennisent ce régime d'exception. D'autres précarisent encore la procédure de demande d'asile en Outre-mer.

Le Conseil constitutionnel n'a été saisi sur le projet de cette loi que sur un point spécifique à l'Outre-mer. Le recours à des moyens audio-visuels lors des audiences de la Cour nationale du droit d'asile prévu par la loi sera optionnel en métropole mais obligatoire en Outre-mer ; est-ce compatible avec le principe d'égalité ? Le Conseil a validé ce dispositif sur un fondement géographique qui laisse perplexe : "[...] *la Cour nationale du droit d'asile, qui est compétente pour l'ensemble du territoire de la République, a son siège sur le territoire métropolitain ; [...] dans ces conditions, la différence instaurée entre les personnes ne trouvant sur le territoire métropolitain et les autres ne méconnaît pas le principe d'égalité*" ([Conseil constitutionnel, décision n° 2011-631](#), point 94).

Avant ce nouvel épisode, le rôle de [l'Outre-mer, laboratoire de la « lutte contre l'immigration clandestine »](#), était déjà apparu de loi en loi, depuis la loi du 29 octobre 1981 jusqu'à celle du 24 juillet 2006. Ce rôle de laboratoire des reculs des droits apparaît une fois de plus dans la loi du 16 juin 2011 et dans les débats parlementaires qui l'ont précédée.

* *
*

Plan

Trois chapitres autonomes.

Chapitre 1 – Les régimes d'exception en Outre-mer dans la loi du 16 juin 2011 : synthèse

Chapitre 2 – Quelques bribes des débats de l'assemblée nationale

Chapitre 3 – La loi du 16 juin 2011 et l'Outre-mer : une analyse détaillée :

- de l'applicabilité en Outre-mer de l'ensemble de la loi ;
- des dispositifs dérogatoires présentés dans la synthèse et de quelques autres de moindre importance.

Chapitre 1 - Les régimes d'exception : synthèse

Les principaux régimes d'exception renforcés ou adaptés par la loi sont esquissés ; l'analyse du chapitre 3 en précisera le contenu ainsi que des points de moindre importance concernant la prise en compte du statut de collectivité d'outre-mer acquis en 2007 par les deux anciennes communes de la Guadeloupe que sont Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

I. Carte blanche aux forces de l'ordre pour éloigner les étrangers

A. Avant la loi du 16 juin 2011

Sur quelques terres d'outre-mer, la police aux frontières peut légalement interpellier et reconduire les étrangers sans aucun contrôle. Il s'agit de :

- la Guyane, Saint-Martin de manière pérenne ;
- la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Mayotte jusqu'au 24 juillet 2011.

1. Interpellation et contrôle : le procureur neutralisé

Sur la majeure partie accessible de ces cinq territoires, les contrôles d'identité peuvent être exercés, sans réquisition préalable du procureur, « *en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi* ».

Article 78-2 (alinéas 5 et 6) du code de procédure pénale.

Sur le même espace, la police peut, sans réquisition du procureur, procéder à la visite sommaire de véhicules autres que les voitures particulières dans le cadre de la recherche des « infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers » ; elle peut aussi détruire les véhicules qui ont été utilisés à cet effet.

Articles L. 611-10, L. 611-11, L. 622-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) ; articles 10-2 et 29-3 de l'ordonnance relative à l'entrée et au séjour à Mayotte.

2. Pas de recours suspensif contre les mesures de reconduite à la frontière : le juge administratif neutralisé

Le Ceseda prévoit une procédure de contentieux administratif spécifique aux recours contre des reconduites à la frontière qui en suspend l'exécution jusqu'à la décision du juge.

Mais les étrangers interpellés sur l'un de ces cinq territoires en sont privés ; ils ne disposent même pas d'un jour franc avant une reconduite expéditive sauf dans le cas peu probable – et exclu à Mayotte – où le consul en ferait la demande. Certes le droit administratif général avec un recours sans effet suspensif et d'éventuels référés s'applique ... mais les reconduites expéditives en compromettent l'usage.

Articles L. 514-1 et L. 514-2 du Ceseda.

Les ordonnances relatives à l'entrée et au séjour à Mayotte et dans chacune des trois principales collectivités territoriales d'outre-mer – la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie – ne mentionnent aucune procédure particulière contre les reconduites à la frontière : c'est donc aussi le droit administratif commun qui s'applique sur ces quatre territoires.

3. Rétenion administrative : le juge judiciaire neutralisé à Mayotte

Le juge des liberté et de la détention (JLD) dont la mission est de contrôler les conditions d'arrestation, de placement en garde à vue ou de maintien en rétention intervient actuellement dans les centres de rétention administrative (CRA) des départements dans un délai de 48 heures. En revanche, à Mayotte, ce délai est de cinq jours... bien après le départ des retenus. Le JLD n'est ainsi jamais en mesure de se prononcer sur les conditions de la détention dans le CRA de Mayotte que la commission nationale de déontologie de la sécurité a qualifié d'« indigne de la République ».

Article L. 552-1 du Ceseda

Article 48 I de l'ordonnance relative à l'entrée et au séjour à Mayotte (et de celle qui est applicable dans les îles Wallis et Futuna)

B. Selon la loi du 16 juin 2011

1. Prolongations ou pérennisations en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy

Prolongation de 5 ans à partir de l'entrée en vigueur de la loi « Besson » pour l'absence de recours suspensif contre les mesures de reconduite à la frontière (article L. 514-2 du Ceseda modifié par l'article 104 de la loi).

Pérennisation du contrôle dérogatoire des véhicules (article L. 611-11 du Ceseda modifié par l'article 105 de la loi).

2. Placement en rétention : le juge judiciaire neutralisé sur tout le territoire national comme il l'était avant seulement à Mayotte !

Article L. 552-1 du Ceseda modifié par l'article 51 de la loi.

3. Une zone d'attente fluviale de plus de 1200 kilomètres en Guyane

Article L. 221-1 du Ceseda modifié par l'article 10 de la loi.

C. Selon Mom

Les scores en termes de reconduites à la frontière à partir de Mayotte, largement en tête, et de la Guyane sont si exceptionnels qu'ils ne peuvent s'expliquer que par des infractions graves aux droits de l'Homme et que le ministère de l'immigration lui-même n'ose pas s'en vanter... alors que les scores nationaux seraient plus que doublés en les prenant en compte.

- Mayotte : en 2010, 26 405 reconduites effectuées dont 6 400 mineurs, selon la préfecture.

- Nombre d'adultes éloignés en 2009, selon le comité interministériel de contrôle de l'immigration :

1 023 de Guadeloupe, 9 066 de Guyane, 16 725 de Mayotte.

Tout cela est, à n'en pas douter, « efficace ». Il pourrait donc être tentant de transposer ces dispositifs dérogatoires vers le droit commun.

Mais la France viole plusieurs normes internationales pour les conséquences humaines de ces législations dérogatoires en Guyane ou à Mayotte, notamment la convention européenne des droits de l'homme pour absence de recours effectif et pour détention sans traduction devant un juge dans un délai raisonnable. L'Outre-mer, loin des yeux des juges internationaux ou européens, est-il aussi un laboratoire des reculs du respect des conventions internationales ?

II. Des entraves spécifiques à la procédure d'asile

Le droit d'asile s'exerce sur l'ensemble du territoire national et le statut de réfugié, s'il est reconnu ne saurait être régionalisé. Pourtant, les demandeurs d'asile en Outre-mer ont un parcours particulièrement difficile notamment pour les deux raisons suivantes.

A. La distance de l'OFPRA et de la CFDA

1. Actuellement

L'Office français de protection des réfugiés et apatrides n'a une antenne hors de l'hexagone qu'en Guadeloupe. Ailleurs, les entretiens se font en général par visioconférence.

La Cour nationale du droit d'asile est basée à Montreuil, près de Paris ; elle a, au cours des dernières années, effectué quelques audiences foraines en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte. Quelques demandeurs d'asile parviennent à obtenir le sauf-conduit et le financement qui leur permettent de se rendre à Montreuil.

2. Selon la loi : des audiences audiovisuelles de la CNDA

Cette éventualité créée par la loi du 16 juin 2011 sera optionnelle lorsque la demande d'asile a été effectuée dans l'Hexagone, mais elle ne pourra pas être refusée sur l'ensemble de l'Outre-mer risque. Elle risque bien de devenir la règle car elle est plus économique que les audiences foraines.

Article 98 de la loi modifiant l'article L. 733-1 du Ceseda

B. Un droit au séjour restreint à Mayotte et dans les CTOM.

1. Actuellement

À Mayotte et dans chacune des trois principales collectivités territoriales d'outre-mer (CTOM) – la Polynésie française, les îles Wallis et Futuna et la Nouvelle-Calédonie – l'entrée et le séjour des étrangers relèvent d'une ordonnance spécifique et, sauf rares exceptions, le droit au séjour y est localisé à la collectivité où il est accordé ; cela s'applique par exemple aux demandeurs d'asile autorisés au séjour pendant l'examen de leur statut.

Tel n'est pas le cas à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, anciennes communes de la Guadeloupe devenues des COM en 2007 mais où le Ceseda continue à s'appliquer.

2. Selon le projet de loi : une autorisation de séjour restreinte à Saint-Barthélemy ou à Saint-Martin

Cette localisation du droit de séjour sur une zone si petite qu'elle s'apparente à une assignation à résidence s'applique désormais aux autorisations de séjour délivrées aux demandeurs d'asile (mais aux autres titres de séjour).

Articles L. 766-1 et L. 766-2 du Ceseda créés par les articles 108 et 109 de la loi.

C. Selon Mom

Ces deux singularités des procédures de la demande d'asile loin de la métropole ne sont que des exemples parmi bien d'autres des nombreuses restrictions à la circulation sur l'ensemble du territoire national des étrangers en situation régulière sur l'une de ses parties.

Pour les réfugiés et les demandeurs d'asile, mais aussi pour tout étranger admis à résider sur l'une des terres de la République française, un droit à circuler et résider sur l'ensemble du territoire national devrait être clairement reconnu.

Chapitre 2 – Quelques bribes des débats de l'assemblée nationale

Voici trois thèmes sur lesquels le rôle joué par l'Outre-mer de laboratoire des reculs du droit des étrangers apparaît clairement. Ils furent l'objet d'interventions significatives des députés pendant le débat sur la « loi Besson » en octobre 2010.

Le premier concerne la neutralisation du juge judiciaire dans le cadre de la rétention administrative prévue par le projet de loi. Le second est l'une des nombreuses offensives récentes contre l'octroi de l'aide médicale d'État. Dans les deux cas, Mayotte est précurseur ...

Le troisième est la suite de ballons d'essais qui avaient précédé la loi du 24 juillet 2006 sur l'immigration et prétendaient limiter le droit du sol à Mayotte et en Guyane.

I. La rétention sans le juge des libertés à Mayotte : un exemple à suivre ?

L'une des mesures les plus brutales de la loi du 16 juin 2011 est la neutralisation du pouvoir du juge des libertés et de la détention dans le cadre de la rétention administrative. Ce JLD a pour mission de contrôler que les conditions d'arrestation, de placement en garde à vue ou de maintien en rétention sont conformes aux droits.

Avant la loi, selon le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda, art. L. 552-1), « quand un délai de 48 heures s'est écoulé depuis la décision de placement en rétention, le juge des libertés et de la détention est saisi aux fins de prolongation de la rétention ». Ce délai est porté par la loi à cinq jours.

C'est l'un des points extrêmement grave de ce projet de loi qui s'ajoute à d'autres visant à éviter l'intervention du juge. Voici quelques extraits de l'intervention de Patrick Braouezec à l'occasion du débat de l'assemblée nationale sur cet article.

Conformément à l'article 66 de la Constitution « *nul ne peut être arbitrairement détenu* ». On peut considérer que cela devient arbitraire à partir de cinq jours. Je rappelle que le juge constitutionnel avait considéré comme contraire à la Constitution le maintien en détention pendant sept jours sans que le juge judiciaire ait à intervenir, de plein droit ou à la demande de l'intéressé. Le Conseil constitutionnel rappela également que l'intervention du juge devait avoir lieu dans le plus court délai possible.

Le paragraphe 3 de l'article 5 – Droit à la liberté et à la sûreté – de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales précise que « *Toute personne arrêtée ou détenue, dans les conditions prévues au paragraphe 1.c du présent article, doit être aussitôt traduite devant un juge ou un autre magistrat habilité par la loi à exercer des fonctions judiciaires et a le droit à être jugé dans un délai raisonnable, ou libérée pendant la procédure.* » La disposition critiquée viole donc également la Convention.

Dans son avis sur le projet de loi, la Commission nationale consultative des droits de l'homme consacre un long développement sur la « *marginalisation du contrôle du juge judiciaire auquel il conduirait* ». La Commission relève notamment que « *l'argument selon lequel le contrôle du juge judiciaire est un obstacle à l'efficacité de la politique migratoire ne saurait constituer une justification acceptable au regard de la gravité d'une mesure privative de liberté... Le prétendu enchevêtrement des procédures ayant trait au placement en rétention de l'étranger, découlant de l'intervention constitutionnellement garantie des deux ordres de juridiction, l'un pour le contrôle de la légalité des décisions administratives, l'autre gardien de la liberté individuelle, est en réalité une garantie du respect des droits des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement* ».

Cet allongement du délai avant la saisine du JLD porte profondément atteinte à la liberté individuelle. En effet, si un étranger est placé sur le fondement d'une mesure d'éloignement exécutable d'office, mais que son interpellation est irrégulière, comme c'est le cas trop fréquemment, aucun juge, ni pénal ni civil, ni administratif – faute d'être compétent – ne pourra contrôler la régularité de la procédure et les atteintes aux droits fondamentaux des personnes concernées, si la mesure est exécutée dans le délai des cinq jours.

L'intervention du juge après le cinquième jour pose aussi un problème d'asymétrie ou de disproportion par rapport à d'autres régimes privatifs de liberté. En matière de garde à vue, la personne soupçonnée d'être en lien avec une entreprise terroriste peut être maintenue pendant quatre-vingt-seize heures, c'est-à-dire quatre jours. L'étranger qui n'est pas accusé de terrorisme peut quant à lui être privé de liberté pendant cinq jours auxquels il faudra ajouter la durée de la garde à vue précédant le placement en rétention !

Si le projet de loi est adopté dans l'état, nombre de ces personnes risquent d'être éloignées sans que le juge des libertés et de la détention ait pu exercer son contrôle en tant que gardien de la liberté individuelle.

À cette analyse juridique, nous proposons d'ajouter les résultats de cette neutralisation du JLD expérimentée à Mayotte depuis dix ans, notamment au cours des dernières années. L'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte reprend en effet pour l'essentiel le texte du Ceseda en ce qui concerne la rétention... mais elle anticipe le délai prévu instauré par la loi du 16 juin 2011 : saisi en principe après cinq jours de rétention administrative, « *de fait, le juge des libertés et de la détention n'est jamais sollicité* »¹.

Les pratiques des forces de l'ordre ne sont ainsi jamais contrôlées par un juge tant au moment de l'interpellation que dans le cadre de la rétention. Les violations flagrantes des droits au sein du Centre de rétention administrative de Pamandzi ne sont plus à prouver. Elles ont été relevées par de nombreuses institutions : la Commission nationale de déontologie de la sécurité le qualifiant d'« indigne de la République », la Défenseure des enfants, la Cour des comptes et le Contrôleur des lieux de privation de liberté².

Ainsi, si cette disposition du projet de loi Besson est adoptée, un droit d'exception subi par les migrants présents sur une parcelle de la France éloignée de la métropole sera généralisé à l'ensemble du territoire national.

II. Pas d'aide médicale État à Mayotte : un autre exemple à suivre ?

L'amendement 346 déposé puis retiré par Claude Goasgen, député UMP, visait surtout à préparer le prochain débat sur la loi de finances qui devait aborder plus longuement ce sujet.

Selon son exposé des motifs :

[...] Aujourd'hui un titulaire de l'AME se trouve paradoxalement avec plus de droits qu'un titulaire de la CMU/CMU-C et à fortiori qu'un national ou un étranger en situation régulière qui travaillent et cotisent : tous les actes de médecine de ville et hospitaliers sont en effet pris en charge pour le titulaire de l'AME qui n'a aucune avance de frais à réaliser.

Au point que certains, en situation régulière ou français, auraient intérêt à frauder et à se déclarer aux services compétents comme étrangers en situation irrégulière pour bénéficier de l'AME et avoir accès à des soins gratuits, voire à des opérations de confort comme la chirurgie esthétique, ou à des soins non vitaux comme les fécondations in vitro...

Il convient donc de mettre un terme à ces abus et de faire en sorte qu'un étranger en situation irrégulière - ce qui est un délit - ne soit pas placé dans une situation plus favorable que les nationaux ou les étrangers en situation régulière.

Il est donc proposé à l'Assemblée Nationale de limiter le champ de l'AME sur plusieurs points :

- Les bénéficiaires de l'AME dans une même famille sont limités au conjoint et aux enfants, avec la suppression des ascendants, descendants et collatéraux jusqu'au 3^e degré comme c'est le cas

1 Selon le rapport de visite au CRA de Pamandzi effectuée au nom du contrôleur des lieux de privation de liberté, 26 mai au 4 juin 2009

2 Avis de la CNDS du 14 avril 2008

www.migrantsoutremer.org/Avis-de-la-Commission-nationale-de

Rapport de la défenseure des enfants (novembre 2008)

www.migrantsoutremer.org/Rapport-de-la-Defenseure-des

Recommandations du contrôleur général des lieux de liberté (30 juin 2010)

www.migrantsoutremer.org/Recommandations-du-controleur.396

Voir aussi : six saisines effectuées par le collectif Mom sur les conditions de la rétention et des mesures d'éloignement à Mayotte

www.migrantsoutremer.org/Urgences-pour-Mayotte-fermeture-du

actuellement ; il faut en finir avec les oncles, tantes, cousins et cousines bénéficiant de l'AME d'un étranger en situation irrégulière.

- Pour les étrangers majeurs en situation irrégulière, le « panier de soins » relevant de l'AME est limité à la prise en charge des soins urgents vitaux au sein des établissements hospitaliers, comme c'est d'ailleurs déjà le cas pour les étrangers étant sur le territoire depuis moins de trois mois. Il s'agit d'une égalisation du niveau des soins offerts gratuitement aux étrangers en situation irrégulière, sans que la durée de leur « séjour irrégulier » devienne un « avantage acquis ». Très clairement, l'AME ne doit plus permettre d'obtenir des soins de confort, comme la chirurgie esthétique non réparatrice, ou de pratiquer le vagabondage médical de ville.

- Pour les enfants mineurs, le « panier de soins » pris en charge reste total, quel que soit le lieu de soins, médecine de ville ou hôpital. Il est en effet indispensable de garantir aux enfants, qui ne sont pas responsables de leur situation illégale, un accès général aux soins.

- La durée de l'admission à l'AME est ramenée à trois mois au lieu d'un an, et la possibilité pour le préfet de déléguer cette admission au directeur de la CPAM est supprimée. Il convient en effet de maintenir un contrôle serré des attributions d'AME par les services de l'État. Par ailleurs, obliger l'étranger en situation irrégulière à renouveler sa demande tous les trois mois permet de faciliter la vérification de la condition de résidence ininterrompue depuis trois mois prévue par la loi pour bénéficier de l'AME.

L'observatoire du droit à la santé des étrangers a souvent démontré le mensonge de ces propos et l'irresponsabilité d'une telle réforme³ :

- Dangereuse en termes de santé publique : cette mesure ne fera qu'augmenter la difficulté d'accès aux soins de personnes fortement précarisées. Créer un obstacle financier pour l'accès aux soins de personnes en situation de survie (moins de 634 euros par mois), c'est retarder la prise en charge médicale donc contribuer à mettre à terre l'ensemble des politiques de prévention. Réserver les soins aux seules urgences est une aberration en terme de santé publique.

- Économiquement catastrophique : cette mesure, si elle fera probablement diminuer artificiellement le nombre de bénéficiaires dans un premier temps, se soldera en gouffre financier quand les personnes entreront tardivement à l'hôpital à des stades avancés de leur pathologie. Loin de rapporter de l'argent dans les caisses de l'État, cette contribution est un piège à retardement pour les finances publiques

- Socialement injuste et discriminatoire : contrairement à ce que certains voudraient faire croire, les bénéficiaires de l'AME ne se trouvent en aucune manière dans une situation plus favorable que les assurés sociaux. A conditions de ressources équivalentes, les assurés sociaux peuvent bénéficier gratuitement de la complémentaire-CMU qui leur garantit une prise en charge des soins supérieure à celle attachée à l'AME. Par ailleurs, une participation de 30 euros par adulte est loin d'être négligeable pour les personnes concernées. Il s'agit d'un obstacle réel qui s'ajoute à l'ensemble des impôts et contributions de toute nature déjà versés par ces populations à la collectivité.

Aux analyses pertinentes de l'ODSE, il convient d'ajouter le constat de ce qu'il en est à Mayotte où l'AME n'a jamais existé ; nous renvoyons à la délibération de la Halde, n° 2010-87 du 1^{er} mars 2010 ainsi qu'à l'avis du Conseil économique, social et environnemental du 24 juin 2009⁴.

La Halde recommande en urgence que le « règlement applicable en France métropolitaine sur les conditions d'accès aux soins pour les personnes en situation précaire ou sans titre de séjour soit étendue à Mayotte » ... et sûrement pas l'alignement de l'accès aux soins en métropole sur celui de Mayotte !

3 www.odse.eu.org/Attaques-contre-l-Aide-Medicale-d

4 Voir :

La délibération n° 2010-87 de la Halde

www.migrantsoutremer.org/Halde-avis-sur-acces-aux-soins-des

Le cahier Mom n°5, Le droit à la santé bafoué à Mayotte : la Halde interpelle les pouvoirs publics (avec la délibération et deux saisines sur ce sujet)

www.migrantsoutremer.org/Le-droit-a-la-sante-bafoue-a.319

L'avis du conseil économique, social et environnemental :

www.migrantsoutremer.org/L-offre-de-sante-a-Mayotte-2009

III. Restreindre l'accès à la nationalité française : ballons d'essai vers la Guyane et vers Mayotte

Chacun sait que toute dérogation régionale au droit de la nationalité serait inconstitutionnelle.

Il n'empêche que certains ballons d'essai ont la vie dure ; c'est le cas du « double droit au sol ». En septembre 2005, François Baroin, ministre des DOM-TOM, déclarait à propos de Mayotte que « le droit du sol ne doit plus en être un » ; dans le cadre des travaux préliminaires à la loi du 24 janvier 2006 relative à l'immigration, plusieurs projets visaient à supprimer le double droit du sol en Guyane et à Mayotte, puis à Mayotte seulement. Le 22 février 2009, Christian Estrosi, secrétaire d'État à l'Outre-mer revenait à l'attaque. Enfin, dans le cadre du débat de l'assemblée nationale sur le projet de loi « Besson », il s'est trouvé un député UMP, M. Tian, pour déposer un amendement de « triple droit du sol » : pour qu'un enfant né en Guyane ou à Mayotte soit français à la naissance il faudrait que ses deux parents soient nés en Guyane ou à Mayotte⁵.

Extrait du débat sur cet amendement.

> Mme Christiane Taubira

(...) Concernant le droit du sol, c'est un principe considérable, un acquis, une conquête, le résultat de luttes, d'une éthique. Au nom de la Guyane, j'ai une légitimité à toute épreuve pour parler de ce sujet. Des années de politiques, de lois désordonnées, irréflechies, inadaptées ont engendré des situations insupportables. Aujourd'hui, le Gouvernement tente de canaliser ce qu'il a provoqué lui-même.

Ce débat est intéressant car, pour Mayotte et la Guyane, il renvoie non pas simplement à des principes théoriques que l'on ne respecte que lorsqu'ils nous conviennent, mais à la réalité du sujet, à la situation des personnes, à l'instrumentalisation des flux migratoires, au mépris et au dédain avec lesquels on traite des étrangers.

Lorsqu'en 1975 la France, en dépit de l'avis de l'ONU (...), décide de séparer Mayotte de l'archipel des Comores, elle prend une responsabilité qu'elle doit aujourd'hui assumer ! Le principe de citoyenneté et d'égalité doit être respecté en tout territoire intégré à la République.

De même, pour ce qui concerne la Guyane, les politiques migratoires instrumentalisant ces personnes ont été systématiquement appliquées. Chaque fois qu'il a fallu des bras pour la construction du centre spatial, de casernes de gendarmerie, pour de grands travaux, des surchauffes de grands chantiers, le Gouvernement a organisé sournoisement l'immigration.

Et maintenant que ces personnes sont là, qu'elles ont travaillé, qu'elles ont contribué à l'économie du territoire, on leur dit qu'elles sont indésirables ! Il y a donc là un principe de fond, la réalité de l'humanité du sujet, et il est important que nous nous y intéressions de près.

Je trouve insultant de séparer Mayotte et la Guyane du reste du territoire en termes de principe républicain, d'égalité des droits des citoyens, de culture d'hospitalité. La pression sur les services publics est importante. Nous la vivons très directement et pourtant nous n'arrosions pas, nous ne faisons pas éclore des réactions xénophobes ! Donc, un peu de décence ! (...)

> Mme George Pau-Langevin

Comme l'a rappelé M. Mariani, nous y sommes allés récemment, à Mayotte, de nombreuses personnes sont françaises mais elles seraient dans l'incapacité de le prouver tout simplement parce qu'elles ne peuvent obtenir un acte d'état civil en raison d'un retard considérable dû à l'entassement de tonnes de dossiers, à l'absence d'un magistrat pour les traiter. (...) Il y a donc effectivement des problèmes à Mayotte, en Guyane, mais ils doivent être réglés dans le respect des principes que vous avez vous-mêmes affirmés. Vous avez dit que, dans les départements d'outre-mer, les gens étaient français. Eh bien assumez-le ! On devient français dans les départements d'outre-mer comme partout ailleurs en France !

Tant qu'elles sont limitées à la Guyane et à Mayotte, ces offensives se limitent à faciliter des mesures indirectes de restrictions de l'accès à la nationalité française comme c'est le cas des nombreux obstacles rencontrés par le partenaire étranger d'un mariage mixte (encore aggravés dans le cadre de la loi du 16 juin 2011). En 2006, plusieurs mesures dissuasives restreintes à Mayotte ont ainsi dissuadé le père français d'un enfant de mère comorienne de reconnaître son enfant⁶. À moyen terme pourtant, l'enjeu ne serait-il pas, pour certains, de restreindre le « droit du sol » sur l'ensemble du territoire français ?

⁵ Voir le débat suscité par cet amendement.

www.migrantsoutremer.org/Le-double-droit-du-sol-reserve-a-l

⁶ Voir l'analyse par Mom de la loi du 24 juillet 2006, concernant notamment ce point : L'outremer- laboratoire de la "lutte contre l'immigration clandestine", www.migrantsoutremer.org/L-Outre-mer-laboratoire-de-la

Chapitre 3 – La loi du 16 juin 2011 et l'Outre-mer : analyse

Peu d'articles de la loi mentionnent l'Outre-mer. Mais presque toutes les autres dispositions s'appliquent aux DOM à l'exception de Mayotte ainsi qu'à trois petites collectivités d'outre-mer ; certaines s'appliquent à l'ensemble du territoire national.

Dans la partie I, l'espace sur lequel s'appliquent les réformes législatives de droit commun de la loi est précisé.

Dans les parties suivantes, seront présentés les dispositifs spécifiques à l'Outre-mer introduits ou renforcés par la « petite loi ».

I. Applications en Outre-mer du droit commun modifié par la loi

A. Textes applicables sur l'ensemble du territoire national

Dans ces textes, les modifications de la loi s'appliquent aux territoires européens et ultramarins de la France sauf lorsque le contraire y est explicitement formulé.

Il s'agit notamment du code civil (art. 17-4 du code civil) et du livre VII du Ceseda consacré au droit d'asile (art. L. 741-4 du Ceseda).

Ainsi, s'appliquent sur tout le territoire national les dispositions de la loi modifiant :

a) le code civil

> cela concerne les articles 1 à 9 de la loi relatifs à la nationalité (contrôle de l'« assimilation », déchéance, ...).

b) le livre VII du Ceseda consacré à l'asile.

B. L'espace où s'appliquent le Ceseda et le code du travail

La départementalisation de Mayotte oublie le droit des étrangers

Depuis le 31 mars 2011, Mayotte est un DOM et l'article 73 de la Constitution qui prévoit l'identité législative entre les départements s'y applique. Les modalités de ce statut sont l'objet d'une loi et d'une loi organique. Selon l'étude d'impact de ces lois, certaines ordonnances antérieurement en vigueur à Mayotte et assez proches du dispositif législatif des départements resteraient en vigueur pour une durée indéterminée ; c'est le cas de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative à l'entrée et au séjour des étrangers.

Rien de neuf à attendre donc de la départementalisation pour les migrants ?

L'« espace Ceseda »

Le Ceseda s'applique aux départements européens ou ultramarins à l'exception de Mayotte, ainsi qu'à trois petites collectivités d'outre-mer (COM) qui eurent un statut de département (articles L. 111-2 et L. 111-3 actualisés) :

- Saint-Pierre-et-Miquelon devenu une collectivité d'outre-mer après avoir été un département de 1976 à 1985 ;
- Saint-Martin et Saint-Barthélemy qui étaient auparavant communes de la Guadeloupe sont devenues des COM en 2007 (loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer).

Cet espace est baptisé « en France » dans le Ceseda ; nous le baptiserons « espace Ceseda » pour éviter les confusions.

Le code du travail s'applique sur ce même « espace Ceseda » (article L. 1511-1).

La loi du 16 juin 2011 oublie la départementalisation de Mayotte

La révision législative du Ceseda issue de la loi « Hortefeux » du 20 novembre 2007 n'avait tenu compte de l'inadéquation du label de « commune de la Guadeloupe » accolé de Saint-Barthélemy et Saint-Martin que dans la section relative au contentieux de l'éloignement ; elle avait omis de le faire dans d'autres domaines du Ceseda ce que corrige la loi du 16 juin 2011 en modifiant notamment les articles L. 111-2 et L. 111-3 du Ceseda.

Mais la nouvelle rédaction du Ceseda oublie maintenant le nouveau statut de Mayotte puisque, selon son alinéa 1, le Ceseda s'applique à tous les départements donc à Mayotte tandis que la suite contredit ce propos !

Ceseda

L. 111-2

Le présent code régit l'entrée et le séjour des étrangers en France métropolitaine, dans les départements d'outremer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, **à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.**

Il régit l'exercice du droit d'asile sur l'ensemble du territoire de la République.

Ses dispositions s'appliquent sous réserve des conventions internationales.

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises demeurent régies par les textes ci-après énumérés :

1° Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte ;

2° Ordonnance n° 2000-371 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna ;

3° Ordonnance n° 2000-372 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française ;

4° Ordonnance n° 2002-388 du 20 mars 2002 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en Nouvelle-Calédonie ;

5° Loi n° 71-569 du 15 juillet 1971 relative au territoire des Terres australes et antarctiques françaises.

L. 111-3

Au sens des dispositions du présent code, l'expression « en France » s'entend de la France métropolitaine, des départements d'outre-mer, de Saint-Pierre-et-Miquelon, **de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.**

C'est ainsi que, sans qu'il soit nécessaire de le préciser, tous les articles de la loi qui ne mentionnent pas spécifiquement le contraire sont applicables sur cet « espace Ceseda », à savoir les dispositifs suivant :

- a) l'intégration et la « promotion de la diversité » ;
- b) la zone d'attente ;
- c) la carte bleue européenne ;
- d) les autres titres de séjour et les sanctions pour mariage « blanc ou gris » ;
- e) Les procédures et le contentieux de l'éloignement à deux exceptions près :
 - le contentieux administratif (art. L. 512-1 et L. 512-3 à L. 512-4 du Ceseda modifiés par la loi) ne s'applique ni en Guyane, ni en Guadeloupe, ni à Saint-Martin ou à Saint-Barthélemy ;
 - l'éloignement administratif pris dans le cadre de règlements de l'Union européenne (art. L. 531-1 à L. 531-4 du Ceseda).

De même, s'appliquent à l'« espace Ceseda » les modifications législatives du code du travail « relatives à la protection des droits sociaux et pécuniaires des étrangers sans titre et à la répression de leurs employeurs ».

Bizarre !

Dans son souci d'adapter le Ceseda au nouveau statut de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, la

loi comporte un article 109 qui donne une liste de ses dispositions applicables sur ces deux COM ; la première rédaction du projet de loi, très incomplète a été complétée. Mais n'y figurent notamment pas les points concernant la nationalité, la zone d'attente, la carte bleue européenne, ou les modifications du code du travail qui s'appliqueraient aux DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon. L'existence même de cet article semble d'ailleurs superflue dès lors qu'il est reconnu que Saint-Barthélemy et de Saint-Martin font partie de l'« espace Ceseda ».

C. Conséquence sur les quatre ordonnances de la suppression de deux commissions

En 2007, la carte de séjour « compétences et talents » a été transposée dans les ordonnances relatives à l'entrée et au séjour des étrangers dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française, en Nouvelle Calédonie et à Mayotte. En même temps, l'admission exceptionnelle à une carte de séjour « vie privée et familiale » n'a pas été transposée à Mayotte tandis qu'elle l'était dans les trois autres territoires.

Mesure mineure de la loi, les commissions de l'admission exceptionnelle et des compétences et talents ont été supprimées (art. L. 313-14 et art. L. 315-4 du Ceseda respectivement modifiés par les art. 27 et 31 de la loi). Cette suppression est donc transposée dans les trois premières de ces ordonnances pour l'admission exceptionnelle au séjour et dans les quatre pour les compétences et talents.

II. Droit d'asile dérogatoire

Le livre VII du Ceseda consacré au droit d'asile s'applique sur tout le territoire national. Mais il comporte plusieurs dérogations. Ainsi, le règlement Dublin qui prévoit, sous certaines conditions, le renvoi d'un demandeur d'asile de la France métropolitaine vers un autre État de l'Union européenne ne s'applique qu'en Europe ; il ne constitue donc évidemment pas un cas de refus du droit au séjour avec examen de la demande d'asile en procédure prioritaire les départements d'outre-mer ou assimilés (article L. 741-5 du Ceseda, Saint-Barthélemy et Saint-Martin étant ajouté par la loi).

La loi introduit d'autres dérogations.

A. Audiences audiovisuelles de la CNDA

Ceseda L. 733-1

Les intéressés peuvent présenter leurs explications à la Cour nationale du droit d'asile et s'y faire assister d'un conseil et d'un interprète.

Afin d'assurer une bonne administration de la justice et de faciliter la possibilité ouverte aux intéressés de présenter leurs explications à la cour, le président de cette juridiction peut prévoir que la salle d'audience de la cour est reliée, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle qui garantit la confidentialité de la transmission avec une salle d'audience spécialement aménagée à cet effet, ouverte au public et située dans des locaux relevant du ministère de la justice plus aisément accessibles par le demandeur, dans des conditions respectant les droits de l'intéressé prévus par le premier alinéa. Une copie de l'intégralité du dossier est mise à sa disposition. Si l'intéressé est assisté d'un conseil, ce dernier est physiquement présent auprès de lui. Ces opérations donnent lieu à l'établissement d'un procès-verbal dans chacune des salles d'audience ou à un enregistrement audiovisuel ou sonore. Le requérant qui, séjournant en France métropolitaine, refuse d'être entendu par un moyen de communication audiovisuelle est convoqué, à sa demande, dans les locaux de la cour.

Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application du deuxième alinéa.

Lorsqu'il fut présenté en première lecture à l'assemblée nationale, cet article ne concernait que l'Outre-mer. Lors du débat de l'assemblée nationale, M. Étienne Pinte et Mme Françoise Hostalier proposaient, en vain, de le retirer. Pourquoi ? :

Intervention de M. Etienne Pinte

(...) En 2009, 1 916 demandes d'asile ont été déposées dans des départements ou collectivités d'outre-mer – 898 en Guyane, 412 à Mayotte. En 2009, la Cour nationale du droit d'asile a tenu des audiences dites « foraines » à Mayotte et en Guyane. La visioconférence est devenue la règle pour la plupart des entretiens à l'Ofpra, en Guyane et à Mayotte. Le demandeur d'asile, en outre-mer, ne pourrait donc avoir un entretien de vive voix avec aucun des organes de détermination de l'asile. En outre-mer, tenir une audience de plusieurs heures en visioconférence, compte tenu des aléas techniques – mauvaise acoustique, rupture de transmission –, risque d'être une gageure.

Finalement, le dispositif a été étendu à tout le territoire national MAIS il est facultatif pour le demandeur d'asile présent dans l'Hexagone tandis qu'il est obligatoire en Outre-mer ...C'est probablement la fin des audiences ultramarines de la CNDA.

B. Saint-Barthélemy ou Saint-Martin : autorisation de séjour ou assignation à résidence ?

Le Ceseda sous sa forme antérieure prévoyait pour l'examen des demandes d'asile à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie des dispositions spéciales pour la plupart assez mineures (art. L. 761-1 à L. 764-1 du Ceseda). L'autorisation de séjour, lorsqu'elle est éventuellement accordée à un demandeur d'asile sur l'un de ces territoires ne vaut pas sur les autres parties du territoire national. C'est malheureusement cohérent avec l'ensemble du droit au séjour des étrangers accordé sur ces territoires, dans la mesure où, quelle qu'en soit la source, celui-ci ne vaut pas sur les autres parties du territoire national (à de rares exceptions près concernant les cartes de résident).

En revanche, selon le Ceseda, l'admission au séjour d'un demandeur d'asile concerne le séjour « en France » ce qui signifie (art. L. 111-3 cité ci-dessus) dans l'ensemble de l'« espace Ceseda » ; aucune exception n'est d'ailleurs prévue pour Saint-Pierre-et-Miquelon. Pourtant la loi localise pour Saint-Barthélemy et Saint-Martin cette admission au séjour sur les territoires exigus de ces anciennes communes de la Guadeloupe.

Ainsi, l'étranger qui demande l'asile en Guadeloupe est demandeur d'asile « en France » et bénéficie éventuellement d'un droit au séjour « en France » donc dans l'« espace Ceseda » ; celui qui le demande à Saint-Barthélemy (ou à Saint-Martin) voit sa démarche et son éventuel droit au séjour localisés à Saint-Barthélemy (ou à Saint-Martin).

La commission des lois avait pris en compte cette étroitesse de l'espace où le demandeur d'asile serait cantonné et l'avait étendu l'autorisation, pour des raisons « humanitaires », au territoire de la Guadeloupe.

Le ministre de l'immigration a gommé cette modification, revenant au projet initial « *pour éviter qu'un étranger admis à séjourner sur le territoire de Saint-Barthélemy ou sur celui de Saint-Martin en tant que demandeur d'asile puisse se rendre en Guadeloupe en violation des règles de circulation entre un territoire à statut spécial et un département.* »

Bizarre !

Alors que le droit au séjour à Saint-Barthélemy ou à Saint-Martin vaut sur l'« espace Ceseda », le demandeur d'asile ne peut, selon la loi, y être autorisé au séjour que sur la petite COM où il a déposé sa demande ; il a quand-même l'autorisation de se rendre au siège de l'Ofpra à Basse-Terre en Guadeloupe...

Article L. 766-1 (créé la loi - le nouvel article L.766-2 concernant Saint-Martin est identique en substituant les noms)

Version consolidée du Ceseda adapté à Saint-Barthélemy selon la loi - Extraits

L. 741-1 : Tout étranger présent sur le territoire de **Saint-Barthélemy** qui, n'étant pas déjà admis à séjourner **dans la collectivité de Saint-Barthélemy** sous couvert d'un des titres de séjour prévus par le présent code ou les conventions internationales, demande à séjourner **dans la collectivité de Saint-Barthélemy** au titre de l'asile forme cette demande dans les conditions fixées au présent chapitre. [...]

L. 741-4 - Sous réserve du respect des stipulations de l'article 33 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, l'admission **dans la collectivité de Saint-Barthélemy** d'un étranger qui demande à bénéficier de l'asile ne peut être refusée que si :

2° L'étranger qui demande à bénéficier de l'asile a la nationalité d'un pays pour lequel ont été mises en œuvre les stipulations du 5 du C de l'article 1er de la convention de Genève susmentionnée ou d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr. Un pays est considéré comme tel s'il veille au respect des principes de la liberté, de la démocratie et de l'état de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales. La prise en compte du caractère sûr du pays d'origine ne peut faire obstacle à l'examen individuel de chaque demande ;

3° La présence **sur le territoire de la République** de l'étranger constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État ;

4° La demande d'asile repose sur une fraude délibérée ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente [...]

L. 742-1 - Lorsqu'il est admis à séjourner **dans la collectivité de Saint-Barthélemy** en application des dispositions du chapitre 1^{er} du présent titre, l'étranger qui demande à bénéficier de l'asile se voit remettre un document provisoire de séjour lui permettant de déposer une demande d'asile auprès de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides. L'office ne peut être saisi qu'après la remise de ce document au demandeur. Après le dépôt de sa demande d'asile, le demandeur se voit délivrer un nouveau document provisoire de séjour. Ce document est renouvelé jusqu'à ce que l'office statue et, si un recours est formé devant la Cour nationale du droit d'asile, jusqu'à ce que la cour statue. [...]

L. 742-3 - L'étranger admis à séjourner **dans la collectivité de Saint-Barthélemy** bénéficie du droit de se maintenir **sur le territoire de Saint-Barthélemy** jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou, si un recours a été formé, jusqu'à la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile. [...]

L. 742-6 - L'étranger présent sur le territoire de Saint-Barthélemy dont la demande d'asile entre dans l'un des cas visés aux 2° à 4° de l'article L. 741-4 bénéficie du droit de se maintenir **dans la collectivité de Saint-Barthélemy** jusqu'à la notification de la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, lorsqu'il s'agit d'une décision de rejet. En conséquence, aucune mesure d'éloignement mentionnée au livre V du présent code ne peut être mise à exécution avant la décision de l'office. **Si l'office décide d'entendre le demandeur d'asile hors de la collectivité de Saint-Barthélemy, celui-ci reçoit les autorisations nécessaires.** [...]

III. Une zone d'attente tout au long des fleuves frontaliers de la Guyane

Extrait d'un commentaire présenté au Conseil constitutionnel par l'Anafé⁷ :

« À l'heure actuelle il n'existe en Guyane qu'une zone d'attente, située à l'aéroport de Cayenne Rochambeau. Elle est peu utilisée par la police aux frontières. L'article 10-1 du projet étend le régime de la zone d'attente à toute arrivée par voie fluviale ou terrestre en Guyane.

Les frontières de la Guyane correspondent principalement au tracé naturel de fleuves. La Guyane partage 510 km de frontières avec le Surinam et 730 km avec le Brésil. Une grande part de ces

⁷ Observations amicus curiae présentées le 18 mai 2011 en vue de l'examen par le Conseil constitutionnel de la loi « relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité » par neuf associations et collectifs d'associations. Le Conseil a cependant déclaré cet article constitutionnel.

frontières se situe dans la jungle amazonienne, particulièrement difficile d'accès.

Le texte a donc pour effet de créer une gigantesque zone d'attente de 1200 km de long dans cette jungle. Ainsi, toute personne qui franchirait les frontières fluviales ou terrestres, sans être munie des documents transfrontières, pourrait être « placée » dans cette zone d'attente pendant une période initiale de quatre jours. Un hébergement des maintenus dans un « lieu assurant des prestations hôtelières » est à l'évidence irréalisable, à moins de construire des hôtels sur la canopée. De même la présentation au juge des libertés et de la détention, siégeant parfois à 1000 km de la frontière, semble illusoire.

Cette disposition, qui dénature la notion de zone d'attente et rend impossible l'application du dispositif protecteur prévu par la loi, y compris le contrôle juridictionnel, ne peut qu'être censurée par le Conseil constitutionnel ».

L. 221-1

L'étranger qui arrive en France par la voie ferroviaire, maritime ou aérienne et qui, soit n'est pas autorisé à entrer sur le territoire français, soit demande son admission au titre de l'asile, peut être maintenu dans une zone d'attente située dans une gare ferroviaire ouverte au trafic international figurant sur une liste définie par voie réglementaire, dans un port ou à proximité du lieu de débarquement, ou dans un aéroport, pendant le temps strictement nécessaire à son départ et, s'il est demandeur d'asile, à un examen tendant à déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée. [...]

Le présent titre s'applique également à l'étranger qui arrive en Guyane par la voie fluviale ou terrestre.

IV. La reconduite à la frontière sans recours suspensif pérenne ou prolongée de 5 ans

Ces mesures concernent la Guyane, la Guadeloupe, Saint-Barthélemy et Saint-Martin seules parties ultramarines de l'« espace Ceseda » où les migrants sont relativement nombreux.

Ceseda – L. 514-1

Pour la mise en œuvre du présent titre, sont applicables en Guyane et à Saint-Martin, les dispositions suivantes :

- 1° Si l'autorité consulaire le demande, **l'obligation de quitter sans délai le territoire français** ne peut être mise à exécution avant l'expiration du délai d'un jour franc à compter de la notification de l'arrêté ;
- 2° Sans préjudice des dispositions de l'alinéa précédent, l'étranger qui a fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français et qui défère cet acte au tribunal administratif peut assortir son recours d'une demande de suspension de son exécution.

En conséquence, les dispositions des articles L. 512-1, **L. 512-3 et L. 512-4** ne sont pas applicables en Guyane ni à Saint-Martin.

L. 514-2

Les dispositions de l'article L. 514-1 sont applicables dans le département de la Guadeloupe et à Saint-Barthélemy, pendant cinq ans à compter de la publication **de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité.**

La disposition concerne déjà, de manière pérenne, la Guyane et Saint-Martin ; selon la loi du ^{***}, elle est prolongée en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy jusqu'au 16 juin 2016 (alors qu'elle devait s'éteindre le 24 juillet 2011).

Sur ces quatre territoires, seule une intervention de l'autorité consulaire peut imposer le respect d'un jour franc avant l'exécution d'une mesure de reconduite.

Aucune des procédures contentieuses suspensives d'exécution du droit commun ne s'applique ; seul un référé déposé en un temps record peut (rarement) suppléer à cette carence. Notons qu'il en va de même à Mayotte et dans les CTOM à l'exception de Saint-Pierre-et-Miquelon.

V. Pérennisation de contrôles arbitraires de véhicules

Ces contrôles arbitraires de véhicules devaient s'éteindre le 24 juillet 2011 en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Mayotte : ils deviennent pérennes.

Ceseda – L. 611-11

Les dispositions des articles L. 611-8 et L. 611-9 [note* ci-dessous] sont applicables, en Guadeloupe, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que sur les routes nationales 1 et 4.

Il en est de même à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà.

[*] Les officiers de police judiciaire, assistés des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints mentionnés aux articles 20 et 21 (1°) du code de procédure pénale, peuvent procéder, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières, en vue de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

Article 10-2 de l'ordonnance relative à l'entrée et au séjour à Mayotte

Dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, les officiers de police judiciaire, assistés des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints mentionnés respectivement à l'article 20 et au 1° de l'article 21 du code de procédure pénale, peuvent procéder, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la visite sommaire de tout véhicule circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières, en vue de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers à Mayotte.

Autre modification mineure : la possibilité de détruire ou d'immobiliser des véhicules ayant servi à l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers (art. L. 622-10 du Ceseda adapté par l'art. 106 de la loi) mentionne Saint-Martin et Saint-Barthélemy en plus de la Guyane et la Guadeloupe ; elle était déjà pérenne.