

Un projet de Ceseda au rabais pour Mayotte

Projet d'ordonnance portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

Une analyse - 1^{er} février 2014

Table des matières

I. Présentation.....	2
A. Les mesures dérogatoires introduites dans le Ceseda par le projet.....	2
B. Les étroites limites de ce changement législatif.....	3
1. Sur les adaptations de l'identité législative.....	3
2. Sur la conformité à la législation européenne.....	4
C. Sur les motifs invoqués par le rapport au Président de la République.....	4
II. De l'ordonnance au Ceseda : Mayotte rejoint la Guyane.....	5
A. Mayotte intègre « la France » au sens du Ceseda.....	5
B. Mayotte, comme les autres terres ultramarines, reste hors de l'espace Schengen.....	5
C. Extension à Mayotte des dérogations actuelles du Ceseda applicables dans certains DOM. .	6
1. Pas de commission du titre de séjour.....	6
2. Pas de procédure de recours contre une OQTF avec effet suspensif.....	6
3. Contrôles dérogatoires de véhicules.....	6
4. Un observatoire de l'immigration à Mayotte.....	6
II. Mayotte reste le département le plus hostile aux personnes étrangères.....	7
A. Des infra-droits.....	7
1. Refus d'entrée : pas de jour franc.....	7
2. Liens personnels et familiaux et jeunes majeur·e·s.....	7
a) Selon l'ordonnance du 26 avril 2000.....	7
b) L'application du Ceseda prévue par le projet d'ordonnance.....	8
c) Jeunes majeur·e·s.....	8
3. Ni intégration, ni régularisation « exceptionnelle » à l'horizon.....	8
4. Carte de résident pour les parents d'enfant français ou les conjoint·e·s de Français·e.....	8
B. Dérogation au principe d'unité du territoire pour les étrangers résidant à Mayotte.....	9
C. Effets de dispositions spécifiques relatives au travail et aux droits sociaux.....	10
D. Aide au retour exceptionnelle pour un projet économique viable et pour un départ avec les enfants.....	11
E. Audience de la Comex partiellement audiovisuelle.....	12

Code :

~~texte~~ – supprimé ; **texte** – ajouté ;

~~texte~~ – supprimé seulement à Mayotte ; texte – ajouté seulement à Mayotte.

I. Présentation

Une fois de plus, le gouvernement va procéder par ordonnance en ce qui concerne le droit des étrangers à Mayotte, sans débat parlementaire - malgré le simulacre démocratique d'une loi de ratification ultérieure placée en général en cavalier d'une autre loi. La loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 (art. 27) l'avait autorisé à procéder ainsi pendant une période de dix-huit mois dans plusieurs domaines dont le droit des étrangers, le droit du travail et les droits sociaux.

Depuis le 1^{er} avril 2011, Mayotte est un département auquel s'applique donc le principe d'identité législative (art. 73 de la Constitution). Celui-ci n'exclut cependant pas, dans certains territoires, des adaptations tenant compte de leurs « spécificités » et seulement dans quelques domaines dont les droits des étrangers et des étrangères.

En outre, Mayotte est devenue une région ultra-périphérique de l'Union européenne le 1^{er} janvier 2014. Depuis cette date la législation européenne doit s'y appliquer ; aucune dérogation à la transposition des directives relatives à l'immigration et à l'asile n'a été accordée par la commission européenne¹.

Plusieurs modifications de la législation applicable à Mayotte étant donc requises, une alternative envisagée était une révision de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour à Mayotte actuellement en vigueur.

Le ministère de l'intérieur a choisi la voie la plus simple : celle d'abroger l'ordonnance et d'appliquer le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) à Mayotte en y introduisant les mesures dérogatoires qu'il juge utiles.

A. Les mesures dérogatoires introduites dans le Ceseda par le projet

Le projet d'ordonnance reprend d'abord les mesures dérogatoires déjà appliquées en Guyane et, souvent, en Guadeloupe et dans les COM d'Amérique (section II ci-dessous).

Les principales sont celles qui permettent des interpellations et des reconduites à la frontière multiples et expéditives :

- des contrôles dérogatoires ;

- l'absence de recours suspensif contre une mesure de reconduite à la frontière.

Le projet ajoute des dérogations spécifiques à Mayotte (section III).

Les principales sont :

- l'absence de possibilité de bénéficier du délai d'un jour franc, en cas de refus d'entrée ;

- la délivrance d'une carte de séjour temporaire (CST) « vie privée et familiale » à un ou une jeune arrivé·e à Mayotte avant l'âge de treize ans s'il ou elle y a séjourné avec au moins un de ses parents titulaire d'une CST ou d'une carte de résident [à Mayotte seulement] ;

- la délivrance d'une carte de résident au père ou à la mère d'un enfant français et au conjoint ou à la conjointe d'un·e Français·e au bout de trois ans (Ceseda, art. L. 314-9) en tenant compte de son intention de s'établir durablement en France, notamment au regard de son activité professionnelle s'il eu elle en a une et de ses moyens d'existence [à Mayotte seulement] ;

- la validité d'une CST délivrée à Mayotte limitée au séjour dans ce territoire (sauf pour de rares CST délivrées à des personnes très qualifiées) ;

- l'aide au retour en cas d'OQTF restreinte à des cas exceptionnels notamment si la personne est accompagnée par un ou plusieurs enfants.

1 [Réponse donnée par Mme Malmström au nom de la Commission le 22 avril 2013](#) à une question écrite posée par Mme Hélène Flautre.

On notera que les dérogations portent souvent sur les mineur·e·s ou sur les jeunes majeur·e·s. En ce qui concerne le droit au séjour, c'est en effet un objectif affirmé par le rapport au Président de la République : elles « *découlent de la volonté de ne pas accroître l'attractivité de Mayotte pour les candidats à l'immigration irrégulière, notamment pour les parents qui envoient leurs enfants à Mayotte où ils vivent dans des conditions extrêmement précaires : en effet, le Conseil général n'a pas les moyens de financer un dispositif d'aide sociale à l'enfance (ASE) suffisant* ». Et l'aide au retour de personnes accompagnées de leurs enfants est « *destinée à favoriser le retour des mineurs vivant à Mayotte en situation de grande précarité* ».

Ce sont des « solutions » bien peu respectueuses de la protection à laquelle ont en principe droit les mineur·e·s isolé·e·s en France... Cette volonté de refouler hors de Mayotte les enfants étrangers (ou incapables de prouver qu'ils sont français) est déjà largement illustrée par le nombre d'enfants éloignés chaque année depuis Mayotte, souvent rattachés à l'arrêté de reconduite à la frontière d'une personne dépourvue de toute une autorité parentale à leur égard². Elle l'est aussi par les accords en cours de négociation entre la France et l'Union des Comores : une convention signée le 29 novembre 2013 prévoit la mise en place d'une « *coopération judiciaire bilatérale en vue de la protection des mineurs comoriens en difficulté isolés sur le territoire de Mayotte et en vue de leur retour dans leur commune d'origine dans des conditions qui assurent leur réinsertion normale* ».

B. Les étroites limites de ce changement législatif

1. Sur les adaptations de l'identité législative

L'ordonnance du 26 avril 2000 révisée à plusieurs reprises était déjà très proche du Ceseda. Il était facile d'étendre à Mayotte les dispositifs dérogatoires déjà applicables en Guyane et à Saint-Martin selon le Ceseda qui furent déjà validées par le Conseil constitutionnel³.

Quelques modifications du droit applicable à Mayotte, si le projet est adopté :

- application de la procédure de demande d'asile à la frontière. Mais l'absence de possibilité de demander un jour franc bloquera son application dès que la demande ne sera pas aussitôt formulée (et entendue par la Paf) ;
- modifications du droit au séjour accordé sous conditions de « vie privée et familiale », voir ci-dessous en III. A, 3 ;
- application des modifications du Ceseda issues de la loi n° 2012 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier qui n'étaient pas transposées dans l'ordonnance du 26 avril 2000.

L'essentiel de cette loi est une mise en œuvre de la directive dite « retour » et de décisions de la Cour de justice européenne dont le but est d'améliorer l'efficacité de la procédure d'éloignement. On peut douter que cela change grand chose à Mayotte où cette « efficacité » est indéniable : la durée moyenne de la procédure se situe entre 15 et 20 heures et le taux de décisions de reconduite exécutées était de 94, 26 % en 2012 et 94, 7 % pendant les onze premiers mois de 2013 (statistiques préfectorales).

La principale adaptation du Ceseda spécifique à Mayotte prévue par le projet d'ordonnance concerne le maintien du cloisonnement de ce territoire pour les personnes étrangères. La validité de la plupart des cartes de séjour temporaires resterait en effet limitée à Mayotte, la circulation de leurs bénéficiaires dans le territoire national étant ainsi soumise à la délivrance d'un visa. Appliquée à un département, cette exception ne semble pas conforme au principe d'indivisibilité du territoire national.

2 En 2011, 5 978 enfants sur un total de 22 618 éloignements ; en 2012, 3 827 sur 13 214 (données de la préfecture de Mayotte). L'usage, à Mayotte, du rattachement fictif d'enfants à des adultes a été maintes fois relevé notamment [par la défenseure des enfants en 2008](#) et par [le défenseur des droits en 2013](#) (rapport de mission de Mme Yvette Mathieu) ; et un exemple récent www.gisti.org/spip.php?article3367.

3 Voir une analyse plus détaillée des actuelles mesures dérogatoires et un tableau de correspondance entre l'ordonnance du 26 avril 2000 et le Ceseda dans : Gisti, Mom, La Cimade, *Régimes d'exception en outre-mer pour les personnes étrangères*, coll. Les cahiers juridiques, juin 2012 - téléchargeable sur le site www.gisti.org.

D'autres différences importantes entre le droit commun et l'actuel droit des étrangères et des étrangers à Mayotte résident dans le faible nombre de textes réglementaires. Le décret n° 2001-633 du 17 juillet 2001 d'application de l'ordonnance n'a que très partiellement suivi l'évolution législative.

Ainsi le regroupement familial, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2010 selon l'ordonnance du 26 avril 2000, n'est toujours pas appliqué faute de décret d'application ; le rapport au Président en convient mais ajoute que l'application du Ceseda aura pour effet de le rendre effectif. On ne voit pas comment car l'ordonnance ne concerne à ce jour que le Ceseda législatif.

Tant que le Ceseda réglementaire ne sera pas applicable, la nouvelle ordonnance risque d'être largement lettre morte.

2. Sur la conformité à la législation européenne

La plupart des dispositions européennes concernant le séjour à Mayotte des ressortissants de l'UE ou des États tiers étaient déjà introduites dans l'ordonnance du 26 avril 2000. Le projet de loi y ajoute des mises en conformité concernant deux titres de séjour assez improbables à Mayotte : la carte bleue européenne et le statut de résident de longue durée - CE.

L'application du projet de loi ne suffirait pas à appliquer certaines directives :

- la directive européenne dite « accueil » du 27 janvier 2003 et plusieurs jurisprudences imposent l'octroi à toute personne qui demande l'asile d'une allocation financière et d'un logement. Or l'allocation temporaire d'accueil prévue par le code du travail dans ce cadre ne s'applique pas à Mayotte où un code du travail spécifique reste en vigueur. Et il n'existe aucun Cada (centre d'accueil pour demandeur d'asile) ;
- la directive relative au regroupement familial n'est toujours pas applicable, on l'a vu ci-dessus, faute de décret d'application.

Il reste qu'un nouveau champ du contentieux invoquant l'application à Mayotte des directives et de la jurisprudence européenne est ouvert.

C. Sur les motifs invoqués par le rapport au Président de la République

Selon ce rapport, « ces différences par rapport au droit commun découlent principalement de la volonté de dissuader l'immigration irrégulière, notamment de mineurs, en provenance essentiellement des Comores. [...] Les adaptations proposées sont conformes à l'avis du Conseil d'État [du 20 mai 2010] et ne sont pas disproportionnées ni n'excèdent ce qui est strictement requis pour tenir compte des 'caractéristiques et contraintes particulières' de Mayotte ».

Le rapport reprend en outre, à propos du maintien de l'absence de recours suspensif contre des mesures d'éloignement, un autre argument classique : « le caractère exceptionnel de l'immigration irrégulière à Mayotte justifie de ne pas renoncer à ce régime spécifique auquel les obligations européennes ne s'opposent pas. Une solution contraire aboutirait à une complexification de l'action administrative ainsi qu'à un engorgement de la juridiction administrative dont pâtirait aussi, in fine, le justiciable ».

Ces « contraintes particulières » suffisent depuis longtemps à convaincre le Conseil constitutionnel (CC, 9 juin 2011, n° 3367 ; CC, 13 février 2013, n° 361401 - www.gisti.org/spip.php?article2739) ou le Conseil d'État notamment dans plusieurs décisions récentes : sur la violation de l'indivisibilité de la République (CE, 4 avril 2011, n° 345661 et CE, 1er juillet 2011, n° 347322 - www.gisti.org/spip.php?article2740) ; sur l'éloignement expéditif et l'enfermement des enfants (CE réf, 10 décembre 2013, n° 373686 ; CE, 13 février 2013, n° 361401).

Mais elles ne convainquent plus toujours la Cour européenne des droits de l'Homme (CourEDH, de *Souza Ribeiro c./ France*, 13 décembre 2012, n° 22689/0) :

« 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. »

II. De l'ordonnance au Ceseda : Mayotte rejoint la Guyane

L'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte est abrogée (projet d'ordonnance, art. 12).

A. Mayotte intègre « la France » au sens du Ceseda

Ceseda art. L. 111-2 (modifié par art. 1 du projet d'ordonnance)

Le présent code régit l'entrée et le séjour des étrangers en France métropolitaine, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à **Mayotte**, à La Réunion, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

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 (abrogé).~~

Ceseda, art. L.111-3 (modifié par art. 2)

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

Conséquences formelles

a) Dès lors, des mesures d'interdiction de territoire, de reconduite à la frontière ou d'expulsion prononcées à Mayotte le sont « en France » sans qu'il soit besoin de le préciser (Ceseda, art. L. 571-2 modifié par art. 6 : les mots « à Mayotte » sont ôtés).

b) Et la liste des dispositions du Ceseda qui étaient déjà applicables à Mayotte (essentiellement le titre VII concernant l'asile) n'a plus lieu d'être (Ceseda, art. L. 761-1 abrogé par art. 10).

B. Mayotte, comme les autres terres ultramarines, reste hors de l'espace Schengen

Pas de changement sur ce point. C'est déjà le cas des autres DOM communément justifié par l'insularité ... bien que les Açores, les Canaries ou l'Islande soient dans l'espace Schengen.

Dès lors le délit d'entrée irrégulière s'applique à Mayotte comme dans les autres DOM.

Ceseda, art. L. 621-2 (modifié par art. 8)

Est puni d'une peine d'emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 € l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un État membre de l'Union européenne : [...]

3° Ou s'il a pénétré en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à **Mayotte**, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin ou à Saint-Pierre-et-Miquelon sans se conformer à l'article L. 211-1 du présent code. [...]

C. Extension à Mayotte des dérogations actuelles du Ceseda applicables dans certains DOM

1. Pas de commission du titre de séjour

Ceseda, art. L. 312-3 (modifié par art. 4)

Les dispositions du présent chapitre ne sont pas applicables en Guyane, ni dans la commune de Saint-Martin (Guadeloupe) **à Mayotte, et à Saint-Martin.**

2. Pas de procédure de recours contre une OQTF avec effet suspensif

Ceseda art. L. 514-1 (modifié par art. 5)

Pour la mise en œuvre du présent titre, sont applicables en Guyane, **à Mayotte** 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 **dans ces collectivités.**

3. Contrôles dérogatoires de véhicules

Ceseda, art. L. 611-11 (modifié par art. 7)

Les articles L. 611-8 et L. 611-9 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 Mayotte**, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà.

Ceseda, art. L. 611-8

[...] 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 vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévus à l'article L. 611-1 [autorisation à séjourner ou à circuler en France] ou de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

Ceseda, art. L. 622-10 (partie III créée par art. 9)

À Mayotte, le procureur de la République peut ordonner la destruction ou l'immobilisation par la neutralisation de tout moyen indispensable à leur fonctionnement, des embarcations, des véhicules terrestres et des aéronefs qui ont servi à commettre les infractions visées aux articles L. 622-1 et L. 622-2, constatées par procès-verbal, par la neutralisation de tout moyen indispensable à leur fonctionnement, lorsqu'il n'existe pas de mesures techniques raisonnablement envisageables pour empêcher définitivement le renouvellement de ces infractions.

Remarques :

a) Ces contrôles étaient déjà prévus par l'ordonnance du 26 avril 2000 (art. 10-2 et 29-3).

b) Le code de procédure pénale étant déjà applicable à Mayotte, des contrôles d'identité dérogatoires sans réquisition du procureur étaient déjà prévus par son article 78-2 à Mayotte comme en Guyane et en Guadeloupe.

4. Un observatoire de l'immigration à Mayotte

Ceseda, art. L. 111-11 (modifié par art. 3)

En Guadeloupe, en Martinique, en Guyane, **à Mayotte** et à La Réunion, un observatoire de l'immigration évalue l'application de la politique de régulation des flux migratoires et les conditions

d'immigration dans chacun de ces départements d'outre-mer.
Cet observatoire est convoqué par le représentant de l'État dans la région d'outre-mer dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi n° 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile **et à Mayotte, dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance n° 2014 ... du** Il se réunit une fois par semestre.

II. Mayotte reste le département le plus hostile aux personnes étrangères

Ce qui suit est issu de l'article 11, IV et V, du projet d'ordonnance qui crée les articles L. 832-1, L. 832-2 et L. 832-3 du Ceseda.

A. Des infra-droits

1. Refus d'entrée : pas de jour franc

Ceseda art. L. 213-2 (parties non applicables à Mayotte seulement, ~~en italiques~~, selon le nouvel art. 832-1, I du Ceseda)

Tout refus d'entrée en France fait l'objet d'une décision écrite motivée prise, sauf en cas de demande d'asile, par un agent relevant d'une catégorie fixée par voie réglementaire.

Cette décision est notifiée à l'intéressé avec mention de son droit d'avertir ou de faire avertir la personne chez laquelle il a indiqué qu'il devait se rendre, son consulat ou le conseil de son choix, ~~et de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc~~. En cas de demande d'asile, la décision mentionne également son droit d'introduire un recours en annulation sur le fondement de l'article L. 213-9 et précise les voies et délais de ce recours. La décision et la notification des droits qui l'accompagne doivent lui être communiquées dans une langue qu'il comprend. ~~L'étranger est invité à indiquer sur la notification s'il souhaite bénéficier du jour franc~~.

Lorsque l'étranger ne parle pas le français, il est fait application de l'article L. 111-7.

La décision prononçant le refus d'entrée peut être exécutée d'office par l'administration.

2. Liens personnels et familiaux et jeunes majeur·e·s

L'ordonnance du 26 avril 2000 distingue deux cartes de séjour temporaires (CST) fondées sur le droit au respect de la vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CEDH). Les critères sont analogues à ceux du Ceseda (art. L. 313-11) avec quelques différences qui disparaissent selon le projet de loi, à une exception près concernant les jeunes.

a) Selon l'ordonnance du 26 avril 2000

CST discrétionnaire mention « liens personnels et familiaux » (ordonnance, art. 15, II)

La carte de séjour temporaire délivrée à l'étranger qui établit l'existence de liens personnels et familiaux à Mayotte tels que le refus d'autoriser son séjour porterait au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus porte la mention « liens personnels et familiaux » [analogue à Ceseda, art. L. 313-11, 7°].

Elle est notamment délivrée [dans les cas suivants].

1° [Conjoint·e de scientifique - comme Ceseda, art. L. 313-11, 3°] ;

2° [Père ou mère d'enfant français – comme Ceseda, art. L. 313-11, 6°] ;

3° [Apatride - comme Ceseda, art. L. 313-11, 10°] ;

4° [Étranger ou étrangère malade - comme Ceseda, art. L. 313-11, 11° dans sa rédaction antérieure à la réforme de 2011].

La conclusion d'un pacte civil de solidarité constitue l'un des éléments d'appréciation des liens personnels au sens des dispositions qui précèdent. Cette carte donne droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

CST de plein droit mention « liens personnels et familiaux » (ordonnance, art. 15, II)

Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » est délivrée de plein droit [dans les cas suivants].

1° [Conjoint·e et enfants entrés en France dans le cadre du regroupement familial - comme Ceseda,

art. L. 313-11, 1°) ;

1° bis [Jeune qui a été confié à l'ASE depuis qu'il a atteint au plus l'âge de seize ans - comme Ceseda, art. L. 313-11, 2bis) ;

2° [Conjoint·e d'un Français ou d'une Française - comme Ceseda, art. L. 313-11, 4°) ;

3° [Jeune né à Mayotte avec huit ans de résidence en France et cinq ans de scolarité dans une école française - comme Ceseda, art. L. 313-11, 8°].

La carte délivrée au titre du présent article donne droit à l'exercice d'une activité professionnelle.

b) L'application du Ceseda prévue par le projet d'ordonnance

L'application de l'article L. 313-11 du Ceseda remplace les conditions discrétionnaires de la délivrance de la CST « liens personnels et familiaux » par les conditions analogues du Ceseda. Ces dernières sont désormais de plein droit. Mais, l'application discrétionnaire de l'article 8 de la CEDH prévue par l'ordonnance est remplacée par l'article L. 313-11, 7° certes de plein droit mais sous des conditions relatives aux ressources et à l'absence de liens avec le pays d'origine bien difficiles à justifier par des Comorien·ne·s à Mayotte.

On peut toutefois noter l'extension à Mayotte du droit au séjour reconnu au titulaire d'une rente d'accident de travail ou de maladie professionnelle servie par un organisme français et dont le taux d'incapacité est au moins de 20 % (la rente prévue par le code de la sécurité sociale dans ce cadre s'applique à Mayotte quoiqu'à un taux sans doute plus faible).

c) Jeunes majeur·e·s

Art. L. 313-11, 2° (critères complémentaires à Mayotte seulement, selon le nouvel art. L. 832-1, IV du Ceseda)

Sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " est délivrée de plein droit :

2° À l'étranger dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L. 311-3, qui justifie par tout moyen avoir résidé habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans, avec au moins un de ses parents légitimes, naturels ou adoptifs ***titulaire de la carte de séjour temporaire ou de la carte de résident***, la filiation étant établie dans les conditions prévues à l'article L. 314-11 ; la condition prévue à l'article L. 311-7 n'est pas exigée.

Commentaires

La CST « liens personnels et familiaux » a pu être par exemple délivrée dans le cas des jeunes arrivés avant l'âge de treize ans notamment à l'issue d'une bonne scolarité, d'autant qu'ils sont protégés contre une mesure d'éloignement selon l'ordonnance du 26 avril 2000 comme selon le Ceseda.

Le projet d'ordonnance exclut de ce dispositif un très grand nombre de jeunes majeur·e·s isolé·e·s ou dont les deux parents sont sans papiers. Ces jeunes resteront alors ni régularisables, ni (en principe) expulsables.

3. Ni intégration, ni régularisation « exceptionnelle » à l'horizon

Selon le nouvel art. L. 832-1, II du Ceseda ne s'appliquent à Mayotte ni le contrat d'accueil et d'intégration (Ceseda, art. L. 311-9), ni le contrat d'accueil et d'intégration pour la famille (Ceseda, art. L. 311-9-1), ni la procédure de préparation à l'intégration républicaine dans la société française pour le ou la conjoint·e de Français·e (Ceseda, art. L. 211-2-1, al. 2).

Commentaire : Ce n'est peut être pas une très grande perte... Mais cela ajoute aux pouvoirs discrétionnaires du préfet sur les critères d'intégration ; et il n'est pas question à Mayotte de cours de français gratuits pour les étrangers et les étrangères.

Selon le nouvel article L. 832-1, II du Ceseda, les articles L. 313-14 et L. 313-15 du Ceseda relatifs à l'admission exceptionnelle au séjour et au travail ne sont pas non plus applicables à Mayotte.

4. Carte de résident pour les parents d'enfant français ou les conjoint·e·s de Français·e

Article L. 314-9 (critères complémentaires à Mayotte seulement selon le nouvel art. 832-1, V du

Ceseda).

La carte de résident peut être accordée :

[...]

2° À l'étranger qui est père ou mère d'un enfant français résidant en France et titulaire depuis au moins trois années de la carte de séjour temporaire mentionnée au 6° de l'article L. 313-11, sous réserve qu'il remplisse encore les conditions prévues pour l'obtention de cette carte de séjour temporaire et qu'il ne vive pas en état de polygamie.

L'enfant visé au présent article s'entend de l'enfant ayant une filiation légalement établie, y compris l'enfant adopté, en vertu d'une décision d'adoption, sous réserve de la vérification par le ministère public de la régularité de cette décision lorsqu'elle a été prononcée à l'étranger ;

3° À l'étranger marié depuis au moins trois ans avec un ressortissant de nationalité française, à condition qu'il séjourne régulièrement en France, que la communauté de vie entre les époux n'ait pas cessé depuis le mariage, que le conjoint ait conservé la nationalité française et, lorsque le mariage a été célébré à l'étranger, qu'il ait été transcrit préalablement sur les registres de l'état civil français.

Pour l'application des 2° et 3° de cet article, la décision d'accorder ou de refuser cette carte est prise en tenant compte des faits qu'il peut invoquer à l'appui de son intention de s'établir durablement en France, notamment au regard des conditions de son activité professionnelle s'il en a une, et de ses moyens d'existence.

Commentaire

Actuellement, les conditions de la délivrance d'une carte de résident au conjoint ou à la conjointe d'un ou d'une Français·e ainsi qu'au père ou à la mère d'un ou d'une enfant français·e sont les mêmes à Mayotte et dans les autres départements (Ceseda, art. L. 314-9 et ordonnance, art. 19) ; elles reposent sur des conditions relatives aux trois dernières années du séjour, sans condition de ressource.

Sous prétexte d'une transposition de l'ordonnance dans le Ceseda, le projet de loi introduit un nouvel obstacle majeur à l'obtention de ce titre à Mayotte : une condition nouvelle de ressources stables et suffisantes dont peu d'habitants jouissent dans cette île, notamment parmi les personnes étrangères.

B. Dérogation au principe d'unité du territoire pour les étrangers résidant à Mayotte

Ceseda, nouvel art. L. 832-2

Les titres de séjour délivrés par le représentant de l'État à Mayotte, à l'exception des titres délivrés en application des dispositions des articles L. 313-4-1 [titulaire d'une carte de résident longue durée délivrée dans un autre pays de l'UE], L. 313-8 [scientifique-chercheur], du 6° de l'article L. 313-10 [carte bleue européenne] ou au chapitre IV du titre Ier du livre III [carte de résident], n'autorisent le séjour que sur le territoire de Mayotte.

Les ressortissants de pays tiers qui résident régulièrement à Mayotte sous couvert d'un titre de séjour n'autorisant que le séjour à Mayotte et qui souhaitent se rendre dans un autre département doivent obtenir un visa. Ce visa est délivré, pour une durée et dans des conditions définies par décret en Conseil d'État, par le représentant de l'État à Mayotte après avis du représentant de l'État dans le département où ils se rendent, en tenant notamment compte du risque d'immigration illégale et des considérations d'ordre public.

Le visa mentionné au présent article est délivré de plein droit à l'étranger qui demande l'asile est convoqué par l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides pour être entendu.

Commentaires

a) Validité géographique des titres de séjour

Rappelons d'abord qu'il ne s'agit ici que de validité des titres pour le séjour ; en ce qui concerne une autorisation de travail éventuelle issue de ce titre, la validité est toujours restreinte à un seul département d'outre-mer ou à la métropole (ou une de ses régions).

Avant l'ordonnance :

- il n'y avait pas de cloisonnements entre les départements (sauf Mayotte) en ce qui concerne la validité des cartes de séjour temporaires (CST) ou des cartes de résident. Une CST ou une carte de résident délivrée à Cayenne est valable en métropole et réciproquement ;

- un CST ou une carte de résident délivrée à Mayotte n'était valable dans aucun des autres départements ; une carte de résident délivrée par l'un des autres départements était valable à Mayotte mais pas une CST.

Après l'ordonnance :

- un titre de séjour délivré à Mayotte n'est valable dans les autres départements que si c'est une carte de résident ou une CST délivrée en tant que scientifique ou résident de longue durée-CE d'un autre pays européen ;
- en revanche, une CST ou une carte de résident délivrée dans un autre département est désormais valable à Mayotte.

b) Visa de Mayotte vers la métropole

Pour se rendre dans un autre département, une personne dont le titre de séjour n'est valable qu'à Mayotte doit, comme avant, demander un visa à la préfecture ; celle-ci doit le préfet ou la préfète du lieu de destination. Et un arrêté établissant d'autres conditions restrictives est prévu « pour tenir compte du risque l'immigration illégale » d'un département vers un autre !

c) Vers plus d'OQTF de la métropole vers Mayotte ?

La pratique était déjà fréquente de personnes en situation régulière à Mayotte arrivant munies d'un visa de court séjour puis subissant une OQTF à destination de Mayotte « pays » où la personne peut être réadmise (voir <http://www.gisti.org/spip.php?article2516>). Les consignes de lutte contre l'immigration illégale de Mayotte vers la métropole risquent de renforcer cet étrange dispositif.

C. Effets de dispositions spécifiques relatives au travail et aux droits sociaux

1. La référence salaire minimum interprofessionnel garanti (SMIG) mahorais remplace la référence au SMIC

Selon le nouvel article L. 832-1, III du Ceseda, c'est le cas dans le cadre des ressources exigées pour :

- le regroupement familial (L. 411-5) ;
- la carte de résident longue durée-CE (L. 314-8) ;
- la carte de séjour temporaire (CST) délivrée à un·e titulaire d'un titre de séjour « résident de longue durée-CE » dans un autre pays de l'UE (L. 313-4-1) ou la CST mention « vie privée et familiale » délivrée aux membres de sa famille (L. 313-11-1).

C'est aussi le cas pour la taxe due par l'employeur lors de l'embauche d'un travailleur étranger ou d'une travailleuse étrangère détaché·e (50 % du salaire dans la limite de 2,5 fois le SMIG au lieu du SMIC).

2. Le code du travail applicable à Mayotte reste en vigueur

Le nouvel article L. 832-1, VI du Ceseda remplace - très approximativement -, pour Mayotte, des articles de deux codes du droit commun, cités dans d'autres articles du Ceseda, par des articles analogues applicables à Mayotte.

- Le code de la sécurité sociale (CSS) est déjà partiellement applicable à Mayotte, mais pour certains dispositifs, la référence reste l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte. C'est le cas de l'allocation spéciale pour personnes âgées (CSS, art. L. 815-1 et ordonnance art. 28) et de l'allocation adulte handicapé (CSS, art. L. 821-1 et ordonnance du 27 mars 2002, art. 35) ; le projet de loi mentionne ces correspondances dans le cadre du regroupement familial (Ceseda, art. L. 411-5) et dans celui de la réunification de la famille d'un·e résident·e de longue durée-CE dans un autre pays de l'Union européenne à qui une CST a été délivrée en France (Ceseda, art. L. 313-4-1 et L. 313-11-1).

- Un code du travail applicable à Mayotte (CT mahorais) substitue encore totalement le code du travail (CT) de droit commun ; les deux textes restent très éloignés. Le changement de référence auquel procède le projet d'ordonnance est donc assez peu lisible et ne donne que des correspondances approximatives ; il est présenté dans le tableau ci-dessous. À quand l'application à Mayotte du code du travail ?

Article du Ceseda	Article du CT (ancien)	Article du CT (actuel)	Article du CT mahorais	Sujet abrégé	Commentaires sur l'article L. 832-6, VI
L. 313-5, al. 2 et L. 533-1, 2° L. 313-5, al. 2 et L. 314-6	L. 341-4 L. 341-6	L. 5221-5 L. 8251-1	L. 330-3, al. 1 L. 330-5, al. 1	Travail sans autorisation Emploi d'un étranger sans autorisation	
L. 313-10, 1°, 3° L. 311-11 et 121-2	L. 341-2	L. 5221-2	L. 330-2	Introduction d'un travailleur	Dans 2°, erreur sur la référence du CT de Mayotte
L. 313-10, 4°	L. 122-1-1, 3°	L. 1242-2	L. 122-2, 2°	Saisonnier	
L. 313-10, 5° L. 311-15	L. 342-1, I, 2°	L. 1261-1 à L. 1263-2	L. 330-4	Travailleur détaché	Seul l'art. L. 1262-4 du CT est repris par L. 330-4 du CT mahorais.
L. 322-1		L. 1261 et L. 5221-1 L. 5221-2 L. 5221-3 L. 5221-5 L. 5221-7 L. 5523-1 à 3	L. 330-1 L. 330-2 Absence L. 330-3, al. 1 Code valable à Mayotte Absence	Accords internationaux Introduction d'un travailleur étranger Langue française Autorisation de travailler Validité géographique Missions de l'Ofii	Équivalences très approximatives
L. 626-1		L. 8253-1 L. 8256-7 et 8	L. 330-11 L. 342-6	Amendes pour emploi sans autorisation	Plafonds des amendes plus hauts dans le CT que dans le CT mahorais.

D. Aide au retour exceptionnelle pour un projet économique viable et pour un départ avec les enfants

Ceseda, art. L. 511-1, Il modifié à Mayotte seulement par le nouvel article L. 832-1, VII du Ceseda
Pour satisfaire à l'obligation qui lui a été faite de quitter le territoire français, l'étranger dispose d'un délai de trente jours à compter de sa notification et peut solliciter, ~~à cet effet, un dispositif d'aide au retour dans son pays d'origine~~ ***dans des circonstances exceptionnelles et sous réserve de l'existence d'un projet économique viable, une aide à la réinsertion économique, ou, s'il est accompagné d'un ou plusieurs enfants mineurs, de mesures d'accompagnement, dans des conditions définies par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des outre-mer.*** [...].

Ceseda, article L. 512-5 modifié à Mayotte seulement par le nouvel article L. 832-1, VII du Ceseda
L'étranger qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français peut solliciter ~~un dispositif d'aide au retour dans son pays d'origine~~, ***dans des circonstances exceptionnelles et sous réserve de l'existence d'un projet économique viable, une aide à la réinsertion économique, ou, s'il est accompagné d'un ou plusieurs enfants mineurs, de mesures d'accompagnement, dans des conditions définies par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des outre-mer*** sauf s'il a été placé en rétention, [...]

Commentaire

Comme on l'a vu dans l'introduction, l'un des motifs du projet d'ordonnance est de « *favoriser le retour des mineurs vivant à Mayotte en situation de grande précarité* », avec ou sans leurs parents. Il s'agit ici d'inciter le parent éloigné à partir avec ses enfants sous des prétextes humanitaires.

Or, il est fréquent qu'une famille comorienne ou franco-comorienne vive à Mayotte depuis de longues années. Lorsque la mère ou le père, sans papiers, est interpellé et reconduit à la frontière, il est souvent préférable pour la famille que les enfants restent à Mayotte à charge d'un autre parent ou de voisins. La personne éloignée a en effet le projet de revenir à Mayotte retrouver sa famille et les autres liens qu'elle y a. Elle préfère épargner aux enfants les périls d'un retour hasardeux en kwassa.

E. Audience de la Comex partiellement audiovisuelle

Ceseda, art. L. 832-3

Lorsque la présence simultanée à Mayotte des magistrats membres de la commission prévue à l'article L. 522-1, ou de leurs remplaçants, n'est pas matériellement possible, le ou les magistrats empêchés peuvent assister à l'audition de l'étranger depuis un autre point du territoire de la République, ce dernier se trouvant relié, en direct, par un moyen de communication audiovisuelle, à la salle dans laquelle siège la commission, où doit être présent au moins un magistrat.

Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application des dispositions de l'alinéa précédent.

Article L. 522-1

I. - Sauf en cas d'urgence absolue, l'expulsion ne peut être prononcée que dans les conditions suivantes :

1° L'étranger doit être préalablement avisé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ;

2° L'étranger est convoqué pour être entendu par une commission qui se réunit à la demande de l'autorité administrative et qui est composée :

- a) Du président du tribunal de grande instance du chef-lieu du département, ou d'un juge délégué par lui, président ;
- b) D'un magistrat désigné par l'assemblée générale du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ;
- c) D'un conseiller de tribunal administratif.