

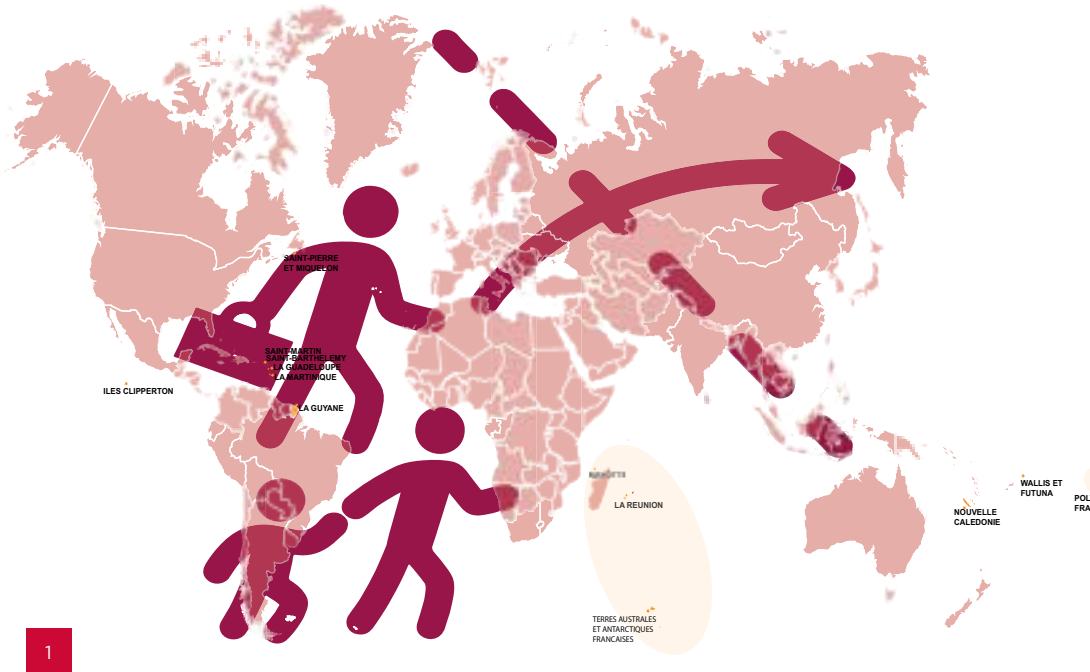


**CNCDH**  
COMMISSION NATIONALE  
CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME  
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

AVIS

# AVIS DROITS DES ÉTRANGERS ET DROIT D'ASILE DANS LES OUTRE- MER. CAS PARTICULIERS DE LA GUYANE ET MAYOTTE.

26 SEPTEMBRE 2017



## Table des matières

*L'avis « Avis droits des étrangers et droit d'asile dans les Outre-mer. Cas particuliers de la Guyane et Mayotte. » a été adopté à l'unanimité lors de l'Assemblée plénière du 26 septembre 2017*

*Cet avis s'inscrit dans le cadre d'une étude menée par la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) sur l'effectivité des droits de l'homme dans les Outre-mer, qui fera l'objet d'une publication en 2018.*

*Sont déjà parus dans le cadre de cette étude :*

- Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires d'outre-mer de France*
- Avis sur la question pénitentiaire dans les Outre-mer*
- Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte*
- Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer. Regard particulier sur La Guyane et Mayotte.*

<b>Partie I : Un dispositif de contrôle et d'éloignement conçu pour un contexte d'exception</b>	<b>11</b>
<b>A. Mettre un terme aux pouvoirs de contrôle exorbitants du droit commun</b>	<b>11</b>
1. Un régime de contrôle excessif	11
2. Des pratiques de contrôle irrégulières et abusives	14
<b>B. Sortir de la confusion des régimes aux frontières ultramarines</b>	<b>15</b>
1. Un régime dérogatoire à la frontière	15
2. Une confusion entretenue entre régime frontière et régime d'éloignement	17
<b>C. Instaurer une procédure d'éloignement proportionnée et respectueuse des droits fondamentaux</b>	<b>18</b>
1. Mettre fin aux mesures d'éloignement irrégulières	18
2. Instaurer une procédure d'éloignement respectueuse des droits, pourvue d'un contrôle juridictionnel effectif	20
a. Garantir le droit au jour franc et au recours suspensif	20
b. Rendre effectifs les droits de la défense	23
3. Cesser le placement systématique en rétention et améliorer le respect des droits	24
a. Inverser la logique pour que la rétention devienne l'exception	24
b. Prohiber la rétention administrative des enfants	26
c. Renforcer l'exercice des droits et le contrôle du juge judiciaire en CRA	28
4. Redéfinir la politique d'éloignement	30
<b>Partie II. - Assurer l'identification et la protection des personnes étrangères vulnérables</b>	<b>35</b>
<b>A. Mieux identifier et protéger les mineurs isolés étrangers</b>	<b>35</b>
1. Renforcer l'identification et l'évaluation des mineurs isolés étrangers	36
a. Une identification insuffisante des MIE	36
b. Un isolement consécutif à la politique massive d'éloignement menée à Mayotte	38

2. Adapter le dispositif de protection de l'enfance aux besoins	39
a. La mise en place d'un dispositif d'évaluation et de mise à l'abri	39
b. Assurer des moyens de protection correspondant aux besoins	41
3. Briser le cercle de la vulnérabilité sociale et administrative	43
a. Un cumul de vulnérabilités favorisant la précarité et l'errance	43
b. Sécuriser l'accès au droit au séjour des jeunes majeurs étrangers	45
<b>B. Créer un dispositif d'identification et de protection des victimes d'exploitation et de traite des êtres humains</b>	<b>47</b>

## **Partie III - Garantir l'effectivité du droit d'asile** **52**

<b>A. Respecter le droit d'asile dès la frontière</b>	<b>52</b>
1. Une demande d'asile en pleine évolution	52
2. Permettre un accès effectif à la demande d'asile à la frontière	54
<b>B. Améliorer l'accès à la procédure et le traitement de la demande d'asile</b>	<b>56</b>
1. Améliorer l'accès à la procédure d'asile	56
2. Assurer les garanties procédurales lors de l'examen de la demande d'asile	59
<b>C. Garantir les conditions matérielles d'accueil et l'accès aux droits</b>	<b>62</b>
1. Créer un dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile	63
2. Renforcer l'exercice des droits sociaux	65
3. Développer l'accompagnement juridique et administratif	66

## **Conclusion - Repenser en profondeur la politique migratoire pour qu'elle s'inscrive enfin dans une dynamique régionale** **69**

## **Synthèse des principales recommandations** **71**

Liste des personnes auditionnées et/ou ayant contribué à l'élaboration de l'avis	77
Liste des abréviations et des sigles	79
<b>Annexe 1 - Caractéristiques des étrangers non natifs de Mayotte selon le lieu de naissance</b>	<b>81</b>
<b>Annexe 2 - Carte «L'archipel de Mayotte sous contrôle», Olivier Clochard, Migreurop, 2012</b>	<b>82</b>
<b>Annexe 3 - Carte Contrôles des migrations en Guyane, Olivier Clochard, Migreurop, 2012</b>	<b>83</b>

Les droits des étrangers et le droit d'asile ne sont pas les mêmes sur l'ensemble du territoire français. Entre la métropole et les Outre-mer nous sommes loin de l'égalité réelle. Les territoires ultramarins sont marqués par un régime d'exception, qualifié par certains de « régime à la carte »<sup>1</sup>. Qu'elles soient de droit ou de fait, ces dérogations touchent des femmes, des hommes et des enfants tout au long de leur parcours migratoire, de l'entrée sur le territoire ultramarin jusqu'à leur éloignement, entraînant de lourdes conséquences sur leur quotidien et leur destin.

Cet avis de la CNCDH n'a pas la prétention de décrire l'ensemble des dispositions qui restreignent les droits des étrangers dans les Outre-mer. De nombreux sujets auraient mérité l'attention de la Commission, comme les conditions d'entrée et de séjour, l'accès à la nationalité française<sup>2</sup>, l'accès aux droits sociaux et à la santé ou encore la circulation des étrangers munis d'un titre de séjour, autant de droits souffrant de fortes dérogations. Le choix de la CNCDH s'est porté sur des atteintes particulièrement graves et manifestes à l'égard de certains droits fondamentaux et affectant des publics très vulnérables : les droits garantis lors de la procédure d'éloignement, le droit d'asile et la protection des mineurs isolés étrangers et des victimes d'exploitation et de traite des êtres humains. Au regard de ces éléments, deux territoires se distinguent immédiatement : la Guyane et Mayotte, qui présentent une situation tout à fait inquiétante au regard des entraves régulières et massives aux droits des étrangers et des demandeurs d'asile.

Les questions migratoires dans les Outre-mer ne peuvent être traitées sans prendre en considération l'environnement géographique, historique et géopolitique de ce contexte régional spécifique. La CNCDH s'est donc attachée dans cet avis à prendre en compte le contexte singulier des territoires guyanais et mahorais. Les entorses régulières au droit commun sont justifiées par le législateur<sup>3</sup>

1. Analyses du réseau inter-associatif Migrants Outre-mer (Mom) de janvier 2007 et juin 2011 ; GISTI, *Les cahiers juridiques, Régimes d'exception en outre-mer pour les personnes étrangères*, juin 2012.

2 LDH, La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteintes à l'accès aux droits dans l'Ouest Guyanais, Rapport de mission- 2015. Dans une moindre mesure la CNCDH a déjà évoqué cette question : CNCDH, avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer, adopté en assemblée plénière le 6 juillet 2017, CNCDH, avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer adopté le 22 juin 2017, JORF n°0157 du 6 juillet 2017, texte n°89, CNCDH, avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanak de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane, Assemblée Plénière du 23 février 2017, JORF n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33.

3. GISTI, *Les Cahiers juridiques, Singularités Mahoraises du droit des personnes étrangères – Un droit dérogatoire dans un département d'exception*, janvier 2015.

comme par la puissance publique, par l'exceptionnelle situation géographique de ces territoires ultramarins mais également par leur réalité démographique et sociale.

Le motif de la pression migratoire est incontestablement le premier argument utilisé pour justifier le maintien du régime dérogatoire. Sur l'île de Mayotte, près de 40% de la population est étrangère<sup>4</sup>, très majoritairement comorienne<sup>5</sup>, et la moitié en situation irrégulière<sup>6</sup>. Cette présence importante des ressortissants d'Etats tiers, fait de Mayotte un département français d'autant plus exceptionnel qu'il est également marqué par une forte croissance démographique. En Guyane, la population a augmenté pour sa part de près de 6%<sup>7</sup> en deux années en raison de l'arrivée de plusieurs milliers de ressortissants haïtiens<sup>8</sup>. C'est aussi le territoire de France qui a le plus fort taux de natalité (4%)<sup>9</sup>.

Le contexte économique et social est également un motif fréquemment avancé pour justifier le maintien de mesures d'exception à l'égard des étrangers. Pour ces deux territoires, l'insuffisant maillage des services publics<sup>10</sup>, les fragiles infrastructures et moyens de communication peinent à faire face à l'enjeu que représentent l'accueil des personnes étrangères, le traitement technique de leur situation et le flux variable des arrivées. L'accès à la justice est également très difficile en Guyane et à Mayotte, comme la CNCDH le souligne dans son avis adopté le 22 juin 2017<sup>11</sup>. En outre, il ne faut pas négliger non plus la très faible connaissance par les populations de leurs droits, ni la barrière de la langue qui constitue à l'évidence un frein supplémentaire.

4 Un peu plus de la moitié des adultes de 18 à 79 ans résidant à Mayotte n'y sont pas nés (source : INSEE, Analyses, Migrations, natalité et solidarités familiales, N°12, mars 2017).

5 Voir Annexe 1, Tableau Caractéristiques des adultes étrangers résidant à Mayotte selon le lieu de naissance, INSEE, Analyses, Migrations, natalité et solidarités familiales, N°12, mars 2017.

6 INSEE, Analyses, Migrations, natalité et solidarités familiales, N°12, mars 2017.

7 La population guyanaise est chiffrée à 252 000 personnes (source : Insee 2014). Plus d'un tiers de la population est de nationalité étrangère (source Insee 2013). Ces deux dernières années près de 12 000 ressortissants étrangers sont arrivés sur le territoire (source : préfecture de Guyane).

8 Chiffres de la préfecture de Guyane, audition du 7 juin 2017.

9. *Ibid.*

10. Compte-rendu du déplacement du Défenseur des droits en octobre 2016, « *Accès aux droits et aux services publics en Guyane* », décembre 2016.

11. CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer* adopté le 22 juin 2017, JORF n°0157 du 6 juillet 2017, texte n°89.

La Guyane comme Mayotte présentent des caractéristiques géographiques particulières qui s'inscrivent dans un espace régional, dans lequel les pays limitrophes sont souvent des terres de voisinage étroitement connectées les unes aux autres, et entre lesquelles des mouvements migratoires naturels et pendulaires ont cours depuis des siècles. Pour appréhender ces territoires, la prise en compte des liens historiques est indispensable<sup>12</sup>. Rappelons en effet que Mayotte est originellement une île des Comores qui a décidé son rattachement à la République française en 1974. Depuis la mise en place du « visa Balladur » le 18 janvier 1995, une nouvelle frontière juridique a séparé subitement cet espace de mobilités traditionnelles, dans lequel les Comoriens sont devenus des « étrangers de l'intérieur ». Les circulations ont continué mais dans un nouveau contexte juridique entièrement reconfiguré<sup>13</sup>. En Guyane, le fleuve Maroni, frontière naturelle avec le Surinam à l'ouest, et le fleuve Oyapock qui la sépare du Brésil à l'est, sont des « fleuves-frontières » qui ont toujours été des lieux d'échanges, autour desquels sont installés les Amérindiens et Noirs marrons (appelés également Bushinengés)<sup>14</sup>. En fermant les frontières ultramarines, les autorités françaises ont créé une différenciation entre nationaux et étrangers parmi des populations qui partageaient une histoire, une culture et une économie communes<sup>15</sup><sup>16</sup>. La CNCDH regrette que le droit ne prenne pas en compte ces migrations et échanges jusque-là naturels.

Dans ce contexte, les questions migratoires prennent une dimension accrue : elles sont parties intégrantes d'une géographie et d'une histoire communes et font l'objet de tensions sociales et politiques récurrentes. Dans une société où la détresse et la pauvreté frappent les natifs comme les étrangers, la montée des discours de rejet est inévitable. Si ces crispations locales ne sont pas nouvelles, elles connaissent toutefois des pics d'actualité, comme ce fut le cas lors des récentes opérations de « décasage »<sup>17</sup> conduites dans le territoire mahorais. Dans

12. GISTI, *Les Cahiers juridiques, Singularités mahoraises du droit des personnes étrangères*, op.cit.

13. *Ibid.*

14. Article de Catherine BENOÎT, Sans-Papiers amérindiens et noirs marrons en Guyane : La fabrication de l'étranger sur le fleuve Maroni, 2012.

15. *Ibid.*

16 Ce constat a été fait à plusieurs reprises dans l'avis sur La place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanak de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane, Assemblée Plénière du 23 février 2017, JORF n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33.

17. Les opérations de « décasage » sont des pratiques d'expulsion conduites, hors de tout cadre légal, par des collectifs.

cette situation de tension, les pouvoirs publics s'efforcent d'éviter l'exacerbation des sentiments de rejet. C'est au nom de l'ordre public que les pouvoirs des forces de l'ordre et de l'administration sont renforcés, et le rôle des juges bien souvent entravé. La CNCDH s'inquiète des discours érigeant les migrations en menaces et déplore l'utilisation des ressorts de la peur de l'autre et la crainte d'un afflux migratoire pour justifier des politiques sécuritaires et d'exclusion.

La CNCDH ne saurait minimiser les conditions particulières dans lesquelles l'accueil et l'accès aux droits doivent être assumés par de nombreux acteurs, dont le travail doit être salué. Avec de faibles moyens bien des autorités et agents de l'Etat, des associations, des avocats et autres défenseurs, s'efforcent de rendre effectifs les droits. L'objectif de la CNCDH n'est pas de fustiger mais d'alerter l'Etat, les collectivités locales ultramarines et tous les acteurs concernés, sur les violations les plus graves constatées et d'émettre des recommandations afin que, dans le contexte ultramarin, les principes et les droits fondamentaux ne constituent pas une option mais bien une obligation.

Si elle mesure toute l'importance de la prise en compte du contexte spécifique, la CNCDH rappelle néanmoins que celui-ci ne saurait donner un blanc-seing aux autorités et les dispenser de respecter les droits les plus fondamentaux. En effet, aménagement ne signifie pas soustraction aux droits. Si dans leur application le Conseil constitutionnel a pu reconnaître qu'en égard à des spécificités locales, des aménagements étaient possibles, la mise en place de ces systèmes dérogatoires doit permettre toutefois un respect effectif de ces droits<sup>18</sup>. Les étrangers doivent bénéficier de droits et libertés fondamentaux non pas « *théoriques et illusoires* » mais « *concrets et effectifs* »<sup>19</sup> comme l'a fermement rappelé la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière souligne également dans l'affaire *De Souza Ribeiro contre France*<sup>20</sup> que la situation géographique d'un département d'Outre-mer et la « pression migratoire » subséquente ne peuvent justifier un régime juridique d'exception et des pratiques administratives contraires à la Convention européenne des droits de l'Homme.

---

informels mahorais. Elles consistent à déloger le plus souvent des personnes d'origine comorienne des terrains ou habitations de fortune où ils résident.

18. CC, n° 2003-467 DC, 13 mars 2003.

19. Cour EDH, *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, req. n° 6289/73, § 25.

20. Cour EDH, *De Souza Ribeiro c. France*, 13 décembre 2012, n°22689/07.

Malgré des avancées notables, on constate le maintien d'un nombre conséquent de mesures d'exception dans plusieurs territoires ultramarins visant aussi bien les conditions d'entrée, de séjour, et de circulation des étrangers, que les pouvoirs de contrôle, d'éloignement et de placement en rétention administrative.

Longtemps dictés par des ordonnances spécifiques, le droit des étrangers et le droit d'asile sont désormais régis par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) dans l'intégralité des territoires ultramarins, et notamment à Mayotte depuis le 26 mai 2014<sup>21</sup>. Cette extension du champ d'application du Ceseda a permis des progrès pour les étrangers dans le territoire mahorais<sup>22</sup> que la CNCDH tient à saluer. Malgré ces efforts d'harmonisation, la CNCDH regrette toutefois le maintien de nombreuses dérogations et l'introduction de nouvelles mesures aggravant les difficultés d'accès au séjour et les possibilités d'exercice des droits contre les mesures administratives<sup>23</sup>. De plus, la dernière réforme relative au droit des étrangers du 7 mars 2016<sup>24</sup> et la loi *relative à la réforme du droit d'asile* du 29 juillet 2015<sup>25</sup> n'introduisent pas de véritables nouveautés permettant de réduire réellement l'écart entre la métropole et l'Outre-mer. Par ailleurs, le dispositif permettant le contrôle des étrangers, régi par le code de procédure pénale, comporte lui aussi des dispositions spéciales permettant de renforcer les pouvoirs de contrôle et de faciliter les interpellations.

Rappelons qu'au-delà des textes de droit national, les dispositions relatives au droit international et au droit européen des droits de l'homme<sup>26</sup> sont également

---

21. L'ordonnance du 7 mai 2014 abroge et remplace l'ordonnance du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, et le décret du 23 mai 2014 abroge et remplace le décret du 17 juillet 2001 et le décret du 19 novembre 2010 *relatif à l'entrée et au séjour des citoyens de l'Union européenne à Mayotte*.

22. Le double objectif de l'application du Ceseda à Mayotte était de « *transposer les directives européennes relatives à la migration légale et au retour, cette transposition étant rendue nécessaire par l'accession de Mayotte, à compter du 1er janvier 2014, au statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne* » et « *rapprocher la législation applicable à Mayotte en matière d'entrée et de séjour des étrangers du droit commun* », Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du Ceseda (partie législative), JORF n°0108 du 10 mai 2014, texte n° 21

23. GISTI, *Les Cahiers juridiques, Singularités Mahoraises du droit des personnes étrangères*, op.cit.

24. Loi n°2016-274 du 7 mars 2016 *relative au droit des étrangers*.

25. Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 *relative à la réforme du droit d'asile*.

26. En particulier la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CESDH) du 4 novembre 1950 et la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne du 18 décembre 2000, entrée en vigueur en décembre 2009.

applicables dans les Outre-mer, tout comme les directives adoptées dans le cadre de l'Union européenne ainsi que le régime européen d'asile<sup>27</sup>. En revanche, les Outre-mer ne sont pas concernés par la convention de Schengen.

A ces dérogations de droit s'ajoutent également des dérogations de fait. L'application variable et souvent dégradée des régimes en vigueur affecte les droits des étrangers et des demandeurs d'asile dans ces deux territoires. La CNCDH remarque que la plupart des acteurs n'ont à ce sujet bien souvent qu'une seule préconisation à formuler : appliquer le droit existant, ni plus ni moins.

Persuadée que la solution n'est pas seulement juridique mais bien politique, la CNCDH encourage à repenser en urgence la politique migratoire et d'éloignement actuellement conduite dans les Outre-mer afin de prendre en compte les dimensions régionales en jeu.

Gardant à l'esprit toute la mesure du contexte ultramarin, la CNCDH formule dans cet avis portant sur les territoires de Guyane et de Mayotte, un ensemble de recommandations relatives au dispositif de contrôle et d'éloignement des étrangers en situation irrégulière (I), à l'identification et la protection des personnes vulnérables : mineurs isolés étrangers et victimes d'exploitation et de traite des êtres humains (II), et à l'effectivité du droit d'asile (III). Elle conclut enfin à l'impérieuse nécessité de repenser dans ce contexte la politique migratoire des Outre-mer.

## **Partie I. Un dispositif de contrôle et d'éloignement conçu pour un contexte d'exception**

A Mayotte et en Guyane, un dispositif dérogatoire favorise l'éloignement et la privation de liberté des étrangers en situation irrégulière, au mépris des droits les plus fondamentaux. La CNCDH constate que ce dispositif repose sur des pouvoirs accrus de la police et de l'administration au détriment de ceux des juges. Des contrôles facilités par plusieurs dispositions dérogatoires permettent aux forces de l'ordre de procéder chaque année à de nombreuses interpellations, et à l'administration d'organiser plusieurs milliers d'éloignements. Ce régime spécial, restreignant les libertés au motif d'une menace permanente de la pression migratoire, est au service d'une politique d'éloignement aussi massive qu'inefficace et coûteuse. Face à cette situation, il importe à la CNCDH de mettre un terme aux pouvoirs de contrôle exorbitants du droit commun (A), de sortir de la confusion des régimes à la frontière (B) et d'instaurer une procédure d'éloignement proportionnée et respectueuse des droits (C).

### **A. Mettre un terme aux pouvoirs de contrôle exorbitants du droit commun**

Les pouvoirs exorbitants du droit commun confiés aux forces de l'ordre permettent de réaliser en Guyane comme à Mayotte de multiples contrôles aux fins d'interpellation. Certaines pratiques de contrôle irrégulières voire abusives ont été également signalées à la CNCDH dans ces deux territoires.

#### **1. Un régime de contrôle excessif**

Dans six des territoires d'Outre-Mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Saint-Martin et Saint-Barthélemy), les pouvoirs des forces de l'ordre sont considérablement étendus afin d'opérer des contrôles de police plus larges qu'en métropole. Des dispositions spécifiques prévues à l'article 78-2 alinéas 5 et 6 du code de procédure pénale (CPP) permettent de contrôler l'identité de toute personne, aux fins d'interpellation des étrangers sans réquisition du procureur

27. Les directives dites « retour » 2008/115/CE du 16 décembre 2008, « accueil » 2013/33/UE du 26 juin 2013 et « procédure » 2013/32/UE du 26 juin 2013.

et de couvrir presque tout le territoire, tant la zone géographique est étendue. Ce dispositif est justifié à Mayotte par la pression migratoire et en Guyane par la lutte contre la délinquance et l'immigration clandestine<sup>28</sup>.

A Mayotte, les forces de l'ordre peuvent contrôler l'identité de toute personne sans éléments liés au comportement individuel et sans réquisitions du procureur de la République sur une zone de 1 km de large qui couvre en pratique quasiment l'intégralité de l'île<sup>29</sup>. Les forces de l'ordre peuvent également dans cette même zone frontalière procéder à des contrôles de véhicules, encadrés par les dispositions du Ceseda, en vue de rechercher et constater des infractions à l'entrée et au séjour des étrangers en France<sup>30</sup>. Un aménagement supplémentaire prévoit une durée de 8 heures - au lieu de 4 heures en métropole - afin de procéder aux vérifications d'identité lors du contrôle à la frontière. Les contrôles maritimes représentent désormais 50% des interpellations<sup>31</sup>, et ont permis en 2016, l'interception d'environ 200 *kwassas kwassas*<sup>32</sup> représentant près de 7 000 personnes, un chiffre en légère augmentation<sup>33</sup>. Ces contrôles maritimes sont complétés par des opérations de contrôles terrestres qui ne cessent de se développer, en particulier au niveau des axes routiers et dans les bidonvilles (bangas), sous la pression des élus locaux<sup>34</sup>.

La Guyane, a elle aussi augmenté ses moyens de contrôles, en particulier les contrôles fluviaux sur le Maroni et l'Oyapock dans des espaces où les mobilités traditionnelles sont nombreuses, ce qui rend toute opération d'interception et de renvoi inutile<sup>35</sup>. Selon le préfet, le nombre d'interpellations reste stable avec 8

400 arrestations en 2016, contre 8 300 en 2015 et 8 000 en 2014<sup>36</sup>. Contrairement à Mayotte, la lutte contre l'immigration irrégulière semble relayée au second plan, derrière la délinquance qui mobilise tous les efforts. Des dispositions dérogatoires du droit commun<sup>37</sup> prévoient que la police peut opérer librement des contrôles d'identité dans plusieurs zones dites frontalières, le long des voies fluviales et de la route nationale qui borde la côte. Sur ce fondement, le préfet justifie la mise en place de barrages routiers à deux points fixes<sup>38</sup>, bloquant l'unique axe routier du département par des contrôles systématiques. Mis en place depuis fin 2006, ces barrages permanents<sup>39</sup> ont pour objectif la répression de la délinquance et de l'immigration clandestine mais ils constituent de multiples entraves à l'exercice des droits des personnes étrangères. Cibles premières des opérations de contrôle, elles sont régulièrement interpellées alors qu'elles souhaitent accéder à la préfecture de Cayenne ou à la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) pour y déposer une demande de titre de séjour<sup>40</sup> ou une demande d'asile<sup>41</sup>, ou bien simplement se rendre dans des structures de soins ou d'éducation.

La CNCDH dénonce les conséquences disproportionnées de ces contrôles systématiques<sup>42</sup> qui peuvent conduire à une traque permanente des étrangers présumés en situation irrégulière. Elle s'inquiète d'autant qu'un renforcement des

36. Audition de Martin JAEGERT, préfet de Guyane, 7 juin 2017.

37. Article 78-2, alinéa 5 du CPP.

38. Concrètement, deux postes fixes de la gendarmerie nationale sont installés sur la route nationale à Iracoubo et Belizon. Voir Annexe 3, Carte *Contrôles des migrations en Guyane*, Olivier Clochard, Migreurop, 2012.

39. Pour les autorités préfectorales, l'arrêté prévoyant les barrages (renouvelé tous les six mois) ne fait que mettre en place des moyens matériels d'exercice d'une faculté de contrôle qui est prévue par le CPP. Selon lui, une décision du Conseil constitutionnel précise en effet que « *dès lors la situation particulière du département de Guyane au regard de l'immigration clandestine, a pu conduire le législateur à prendre les dispositions critiquées sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde de la liberté individuelle* » (CC, 13 mars 2003 n°2003-467 DC).

40. Le site internet de la préfecture de Guyane mentionne une présentation obligatoire des demandeurs de titre de séjour au guichet et la non prise en compte de toute demande par voie écrite (arrêté préfectoral n°2477/1D/3B du 24 octobre 2006).

41. La préfecture estime qu'elle peut être présentée auprès des forces de police qui sont tenues de la transmettre à la préfecture pour l'enregistrer. De plus, la personne peut déposer sa demande d'asile depuis le centre de rétention administrative (CRA).

42. Un contentieux a été introduit par huit associations, estimant que les barrages routiers entraînent des contrôles d'identité généralisés, systématiques et permanents sur la route nationale. Dans une décision du 19 juin 2017, le tribunal administratif de Cayenne a rendu sa décision relative à la légalité des barrages établis par arrêtés préfectoraux, en estimant que les atteintes aux droits et libertés n'étaient pas disproportionnées.

28. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité – Rapport de mission à Mayotte/ La Réunion*, mars 2017.

29. Cette zone de 1 km est prévue par l'article 78-2, alinéa 6 du CPP.

30. Articles L.611-8, L.611-9, L.611-11 du Ceseda.

31. L'île mahoraise s'est en effet progressivement équipée de sept radars et de bateaux spécialisés pour intercepter les *kwassas kwassas* arrivant de l'île d'Anjouan avec le concours de la police aux frontières (PAF), de la gendarmerie, de la douane et même de l'armée. Voir Annexe 2 Carte *L'archipel de Mayotte sous contrôle*, Olivier Clochard, Migreurop, 2012.

32. Nom comorien des embarcations d'environ 7 mètres de long (canots de pêche à fond plat équipés de moteurs), permettant de faire la traversée entre l'île d'Anjouan et Mayotte.

33. Selon les chiffres indiqués par le Préfet de Mayotte, sur les cinq premiers mois de l'année 2016 et 2017 : 144 interceptions en 2016 et déjà 170 en 2017, avec 2 500 personnes à bord l'année dernière et 2600 cette année.

34. Audition de Philippe SOUFFOIS, directeur du pôle enfance de TAMA le 29 mai 2017 et Audition de Frédéric PICHONNAT directeur régional Outre-Mer et Olivier KLEITZ directeur territorial de Guyane de la Croix-Rouge française, 1er juin et 9 juin 2017.

35. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité, op.cit.*

opérations de contrôle<sup>43</sup> est à l'ordre du jour. Elle rappelle que de telles mesures sont surabondantes puisqu'il existe déjà dans le droit les outils de contrôle nécessaires à disposition du préfet et des forces de l'ordre<sup>44</sup>.

## 2. Des pratiques de contrôle irrégulières et abusives

Selon plusieurs acteurs auditionnés, des contrôles transfrontaliers sont parfois conduits hors du cadre légal. Des opérations peuvent notamment se dérouler en dehors de la zone frontalière autorisée à Mayotte ou encore en Guyane, pratiques irrégulières également dénoncées par le Défenseur des droits<sup>45</sup>.

Par ailleurs, la CNCDH a constaté tant à Mayotte<sup>46</sup> qu'en Guyane<sup>47</sup>, que les moyens et renforts des forces de l'ordre, déployés dans le cadre de l'état d'urgence, ont été détournés au service de la lutte contre l'immigration irrégulière. Dans le cadre de l'extension de l'état d'urgence aux départements d'Outre-mer ordonnée par le président de la République le mercredi 18 novembre 2015, la décision a été prise de renforcer le dispositif permanent de surveillance des approches maritimes et de lutte contre l'immigration irrégulière à Mayotte<sup>48</sup>. La CNCDH déplore l'utilisation de ce prétexte pour renforcer l'arsenal de contrôle dans les eaux mahoraises et rappelle que les mesures de l'état d'urgence ne peuvent être utilisées qu'en cas de « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* » comme le prévoit la loi. Si le but affiché est la lutte contre la criminalité transfrontalière, on peut

s'interroger sur l'efficacité réelle des contrôles effectués à Mayotte, compte tenu du faible degré de vérification réalisé.

En effet, la plupart des personnes migrantes interceptées fait l'objet de vérifications sommaires et de renvois rapides sans étude véritablement attentive de leur situation. Les actes qui en découlent sont très souvent réalisés dans des conditions expéditives. Ce phénomène est particulièrement développé à Mayotte, où le nombre d'interpellations et de renvois, combiné à la célérité des procédures et les faibles moyens alloués, produit des procédures très éloignées de celles prévues par la loi. La CNCDH recommande de conduire lors des contrôles et des interpellations des vérifications attentives et exhaustives afin d'éviter de prendre des mesures inadaptées voire illégales et préconise d'accroître les formations initiales et continues spécifiques à destination des forces de l'ordre et des agents de la préfecture.

## B. Sortir de la confusion des régimes aux frontières ultramarines

Le régime à la frontière dans les Outre-mer fait figure d'exception. D'une part certaines dispositions dérogatoires sont moins favorables aux personnes étrangères qui se présentent à la frontière. D'autre part, une confusion est souvent entretenue entre régime frontière et régime d'éloignement, non sans conséquences pour les droits des personnes.

### 1. Un régime dérogatoire à la frontière<sup>49</sup>

En Guyane, malgré les dispositions introduites dans le Ceseda en 2011<sup>50</sup> favorisant un alignement sur le droit commun, il subsiste une particularité permettant de placer en zone d'attente des personnes arrivant par la voie fluviale<sup>51</sup>. Au demeurant, il est important de souligner l'existence entre la Guyane et le Brésil

43. Les autorités préfectorales souhaitent renforcer les contrôles sur les fleuves et ailleurs car les Guyanais en ont fait la demande, notamment dans le protocole de sortie de crise (Accord de Guyane du 21 avril 2017 - Protocole « Pou Lagwiyann dékolé »). Selon la préfecture, des engagements ont donc été pris pour « fermer les frontières » et assurer un contrôle sur les zones fluviales de façon renforcée.

44. Article 78-2 alinéa 5 du CPP et article L.611 du Ceseda.

45. Rapport du Défenseur des droits, Section « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016.

46. Lors d'une conférence de presse, le préfet de Mayotte Seymour MORSY, à l'époque en fonctions, a affirmé que « la lutte contre l'immigration clandestine [s'inscrit] naturellement dans les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence ».

Voir Communiqué de presse de la préfecture de Mayotte du 24 novembre 2015 : <http://www.mayotte.pref.gouv.fr/content/download/4936/41868/file/%28CP%20op%C3%A9ration%20lutte%20immigration%2024-11-15%29.pdf>.

47. Voir Communiqué de presse de la préfecture de Guyane : [http://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/com\\_pref-guyane\\_2015\\_11\\_18.pdf](http://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/com_pref-guyane_2015_11_18.pdf).

48. Voir Communiqué de presse de la préfecture de Mayotte du 2 décembre 2015 : <http://www.mayotte.pref.gouv.fr/Actualites/Communiqués-de-presse/Communiqués-de-presse/Renforcement-dispositif-surveillance-approches-maritimes-lutte-contre-l-immigration-voie-maritime>.

49. Le régime d'entrée dans les territoires ultra-marins est calqué sur celui applicable à l'entrée dans l'Hexagone, excepté qu'il ne s'agit pas d'une entrée dans l'espace Schengen. Il existe donc plusieurs arrêtés prévoyant les documents et visas exigés selon le territoire d'entrée. Par exemple, pour se rendre à Mayotte, les pièces exigées figurent dans l'arrêté du 21 juillet 2011 relatif aux documents et visas exigés pour l'entrée des étrangers sur le territoire de Mayotte.

50. Disposition introduite par l'article 10 de la loi n°2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité, loi dite « Besson ».

51. Article L.222-1 du Ceseda.



d'une carte de circulation transfrontalière<sup>52</sup>, régime pouvant s'appliquer aux ressortissants brésiliens et français domiciliés à Saint-Georges-de-l'Oyapock en Guyane et à Oyapock au Brésil. Cette carte permet l'entrée et la circulation des bénéficiaires d'un pays dans le territoire de l'autre dans un périmètre identique, délimité par décret<sup>53</sup>, pour une période n'excédant pas 72 heures sans interruption, sans restriction quant au nombre d'entrées. La CNCDH salue cette mesure qui semble plus adaptée aux réalités locales et permet de réguler ces circulations traditionnelles.

A Mayotte, la dérogation la plus grave réside dans l'absence du droit au délai d'un « jour franc »<sup>54</sup> à la frontière qui protège normalement toute personne entrant sur le territoire d'un refoulement immédiat. Cette dérogation favorise les renvois expéditifs et fragilise considérablement l'exercice des droits. De plus, le bénéfice automatique du délai d'un jour franc pour les mineurs, nouvelle disposition introduite dans le Ceseda par la loi du 7 mars 2016<sup>55</sup>, ne semble pas toujours respecté<sup>56</sup>. La CNCDH souligne l'importance du respect du jour franc à l'égard des mineurs au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le régime spécial de la frontière n'exempte pas pour autant les autorités françaises de leur obligation d'examiner individuellement la situation de chaque personne afin de s'assurer qu'elle remplit les exigences d'entrée mais aussi qu'elle n'invoque pas d'élément lui permettant de prétendre à une protection. Certes, les personnes qui font l'objet d'un contrôle avant de pouvoir pénétrer dans le territoire peuvent faire l'objet d'un refus d'entrée pour différents motifs, mais elles doivent bénéficier toutefois des garanties et des droits prévus par le Ceseda<sup>57</sup>.

52. Cette carte a été introduite par le décret n° 2014-1052 du 15 septembre 2014 portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil concernant la mise en place d'un régime de circulation transfrontalière au bénéfice des résidents de la zone frontalière entre l'Etat de l'Amapa et la région Guyane, signées à Brasilia le 26 mars 2014 et à Paris le 28 avril 2014.

53. Décret n° 2014-1052 du 15 septembre 2014 précité.

54. Article L.213-2 du Ceseda.

55. Loi n°2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers.

56. Article L.213-2 du Ceseda : « *L'étranger mineur non accompagné d'un représentant légal ne peut être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc prévu au présent alinéa.* »

57. Le régime des refus d'entrée est encadré par les dispositions de l'article L.213-1, 2 et 3 du Ceseda et plusieurs principes supérieurs de droit international des droits de l'Homme (principe de non refoulement protégé par l'article 33 de la Convention de Genève, intérêt supérieur de l'enfant protégé par l'article 3-1 de la CIDE).

## 2. Une confusion entretenue entre régime frontière et régime d'éloignement

La loi prévoit normalement que les locaux de la zone d'attente sont « *matériellement distincts et séparés* » des locaux de rétention administrative<sup>58</sup>. Ceci n'est pas encore le cas à Mayotte qui souffre une fois de plus d'un aménagement spécial<sup>59</sup>. En effet, jusqu'au 26 mai 2019, la nouvelle zone d'attente<sup>60</sup> et le centre de rétention administrative (CRA) se trouvent dans un seul et même lieu, c'est-à-dire un même bâtiment aménagé toutefois d'une séparation matérielle<sup>61</sup>. Ce lieu commun ne fait qu'entretenir la confusion existante. Selon plusieurs acteurs auditionnés<sup>62</sup>, la zone d'attente est peu utilisée, excepté pour les personnes qui arrivent dans le territoire munies de faux papiers et pour celles éloignées de Mayotte et refusées par les Comores<sup>63</sup>. La quasi-totalité des personnes arrivant est placée dans la zone du centre de rétention.

En Guyane, selon la préfecture, une seule zone d'attente existe à l'aéroport qui est très peu utilisée en raison du faible nombre d'arrivées par cette voie de personnes sans documents. Aucune décision de refus d'entrée ne semble avoir été prononcée par la préfecture et le régime à la frontière semble souffrir d'une certaine opacité<sup>64</sup>.

Selon certains acteurs<sup>65</sup>, cette confusion des régimes applicables entre centre de rétention administrative et zone d'attente permet à l'administration d'avoir

58. Article L.221-2 du Ceseda.

59. Article L.221-2-1 du Ceseda.

60. A Mayotte, il existe trois zones d'attente, deux sans réel lieu d'hébergement et une permettant l'hébergement des personnes interpellées dans le port et l'aéroport (ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité, op.cit.*)

61. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité, op.cit.*

62. Audition de Philippe SOUFFOIS, directeur du pôle enfance de TAMA, le 29 mai 2017 ; de Méline MORANI, de Solidarité Mayotte du 29 mai 2017 ; du préfet de Mayotte le 9 juin 2017 et de Ralf GRUNERT représentant du HCR en France et Caroline LALY-CHEVALIER, conseillère juridique du HCR, le 2 juin 2017.

63. Par exemple, l'Union des Comores peut renvoyer à Mayotte certains Comoriens pour des raisons sanitaires, mais cela reste très rare. La pratique est également constatée concernant les Malgaches. En outre, les maintenus en zone d'attente peuvent être aussi des personnes contrôlées à l'aéroport qui ne repartent pas directement (Rapport ANAFE, *op.cit.*)

64. Rapport Centres et locaux de rétention administrative 2016, ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France, Solidarité Mayotte.

65. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité, op.cit.*

recours au système le plus facile d'utilisation. La CNCDH met en garde sur les effets attentatoires aux droits fondamentaux de cette pratique, en particulier à l'égard des mineurs.

## C. Instaurer une procédure d'éloignement proportionnée et respectueuse des droits fondamentaux

En 2016, 28 142 personnes ont été éloignées depuis les Outre-mer<sup>66</sup>, un chiffre conséquent proportionnellement à la taille de ces territoires qui concentrent à eux seuls plus de 70% des éloignements de la France<sup>67</sup>. Ce phénomène est d'autant plus inquiétant qu'il vise chaque année des milliers d'enfants. Ce nombre considérable s'explique par les mesures dérogatoires permettant à l'administration d'éloigner les personnes étrangères en se dispensant du respect des garanties procédurales et des droits fondamentaux reconnus en métropole.

### 1. Mettre fin aux mesures d'éloignement irrégulières

A Mayotte comme en Guyane, l'accès au droit au séjour est long et complexe, si bien que les personnes sont souvent dans l'attente de l'instruction de leur dossier ou bien n'ont pas encore réussi à atteindre le guichet de la préfecture. La situation est particulièrement préoccupante à Mayotte, où les délais entre le dépôt de la demande et la convocation peuvent atteindre jusqu'à 8 à 12 mois<sup>68</sup>. Lors des interpellations, les démarches de régularisation ou de renouvellement de titre de séjour ne sont pas toujours vérifiées ou prises en compte. La préfecture ne procède pas à une étude individuelle et personnalisée de la situation. Ceci est le résultat d'un manque de vérification en amont et d'une procédure trop souvent conduite dans la précipitation<sup>69</sup>. Les mesures prises par l'autorité administrative mahoraise sont insuffisamment motivées en droit et en fait<sup>70</sup>. Dans bien des cas, le

contenu de la mesure ne correspond pas à la situation de la personne qui en fait l'objet. La CNCDH s'inquiète également du caractère souvent disproportionné des mesures d'éloignement, en particulier des interdictions de retour sur le territoire français (IRTF) d'une durée de trois ans, systématiquement prises à l'encontre des personnes étrangères se voyant notifier une obligation de quitter le territoire sans délai de départ. Elle rappelle pourtant que la durée des IRTF doit toujours être motivée au regard des quatre critères cumulatifs prévus par le Ceseda<sup>71</sup> et encadrée par la jurisprudence du Conseil d'Etat<sup>72</sup>. C'est une fois les personnes placées en rétention que les vérifications seront réalisées après coup, faisant des CRA de Mayotte et de Guyane des postes d'examen *a posteriori*. La CNCDH recommande aux autorités mahoraises de conduire toutes les vérifications nécessaires afin d'éviter des erreurs d'appréciation et des atteintes graves et disproportionnées aux droits fondamentaux des personnes. Il convient notamment de s'assurer en cas d'interpellation qu'une démarche n'est pas en cours d'instruction et si tel est le cas de la prendre en considération.

En outre, l'interprétariat repose bien souvent sur des interprètes non professionnels et non habilités (agents de la préfecture, du tribunal, des associations, des forces de l'ordre), ce qui pose, au-delà de la question de leur qualité, une difficulté évidente du point de vue de leur impartialité et du respect de la vie privée du requérant. La CNCDH recommande d'améliorer les garanties accompagnant la notification des mesures d'éloignement, en particulier le recours à un interprète qualifié et habilité afin que les personnes soient pleinement informées dans une langue compréhensible de la mesure dont elles sont l'objet, ainsi que de leurs droits. Elle s'interroge également sur les nombreux cas de formulaires de notification où la case « refus d'exercer ses droits » est cochée et des conséquences irréversibles d'un tel choix pour les intéressés, les conditions de notification s'avérant parfois douteuses. Elle préconise de supprimer cette mention automatique et de procéder en cas de « départ volontaire », à la notification d'un document complémentaire mentionnant spécifiquement ce refus, comme en métropole. Dans ces cas précis, elle rappelle qu'il est fondamental que les personnes soient toujours en mesure de

66. Rapport Centres et locaux de rétention administrative 2016, *op.cit.*

67. Depuis seulement deux centres de rétention (Mayotte et Guyane), les autorités éloignent deux fois plus qu'à partir des 20 centres de rétention de la métropole (12 961 éloignements).

68. A Mayotte, en 2015, environ 6 000 dossiers de demandes de titre de séjour auraient été égarés, si bien que les personnes ont été convoquées de nouveau 10 à 13 mois plus tard (Auditions de Yohan DELHOMME, responsable de l'animation régionale de la Cimade à Mayotte, 10 février et 30 mai 2017).

69. Que la personne soit arrêtée sur le territoire ou à bord d'un *kwassa kwassa* les services de la police commettent en effet de fréquentes erreurs au moment de l'enregistrement des informations.

70. Les mesures administratives doivent répondre aux exigences de motivation prescrites par l'article

L.511-1, I du Ceseda et par l'article L.211-5 du Code des relations entre le public et l'administration relatif à la motivation des actes administratifs.

71 7ème alinéa du III de l'article L 511-1 du Ceseda.

72. CE 17 avril 2015 n° 372195.

pouvoir exercer l'ensemble de leurs droits.

## 2. Instaurer une procédure d'éloignement respectueuse des droits, pourvue d'un contrôle juridictionnel effectif

### a. Garantir le droit au jour franc et au recours suspensif

Dans les Outre-mer, l'absence de jour franc et de recours effectif contre les mesures d'éloignement constitue de loin l'une des violations les plus graves des droits fondamentaux constatée par la CNCDH, une situation jugée également préoccupante par le Défenseur des droits<sup>73</sup> et le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe<sup>74</sup>. Parmi les territoires ultramarins, Mayotte et la Guyane se distinguent fortement par cette entorse au droit commun qui favorise l'exécution quotidienne d'un très grand nombre de renvois.

En métropole, l'étranger faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ne peut être éloigné avant l'expiration du délai de départ volontaire qui lui a été accordé ou, dans le cas où un tel délai lui aurait été refusé, avant l'expiration d'un délai de 48 heures à compter de la notification de la mesure d'éloignement. Ce droit au délai d'un jour franc automatique est essentiel car il permet d'exercer les droits de la défense et le droit à un recours effectif protégé par l'article 13 de la CESDH en reportant tout renvoi immédiat. Le droit à un recours suspensif permet à toute personne qui saisit le tribunal administratif d'une requête en annulation d'une mesure d'éloignement, d'être protégée contre l'exécution de l'éloignement avant que le juge n'ait statué sur la légalité de l'ensemble de la mesure<sup>75</sup>.

Dans les Outre-mer, le régime de l'éloignement est dérogatoire parce qu'il n'existe pas de droit au jour franc automatique. Cette dérogation a été maintenue dans les territoires ultramarins afin de faciliter les renvois, et concernent ainsi la Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Guyane et Mayotte. Les dispositions

du Ceseda prévoient toutefois un modeste garde-fou d'un jour franc qui peut être activé par le consulat<sup>76</sup> mais cette disposition est totalement ineffective en pratique. En effet, elle est laissée à la discrétion des consulats qui n'interviennent jamais, et ce d'autant plus qu'à Mayotte ni l'Union des Comores, ni Madagascar n'ont de représentation consulaire<sup>77</sup>.

De plus, il n'existe pas non plus de recours suspensif contre la mesure d'éloignement, carence dont les effets sont délétères à Mayotte comme en Guyane. A ce titre, il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France en 2012 dans l'affaire De Souza Ribeiro précitée pour violation de l'article 13 de la CESDH combiné à l'article 8, à propos d'une mesure d'éloignement portant atteinte au droit à la vie privée ou familiale de l'étranger, en exigeant que « l'État fournisse à la personne concernée une possibilité effective de contester la décision d'expulsion ou de refus d'un permis de séjour et d'obtenir un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates des questions pertinentes par une instance interne compétente fournissant des gages suffisants d'indépendance et d'impartialité ». C'est donc pour se conformer aux exigences européennes que la France a introduit dans la loi du 7 mars 2016<sup>78</sup> une nouvelle disposition qui confère un caractère suspensif au référé-liberté dès son dépôt et permet donc de geler à cette date l'exécution d'une mesure d'éloignement.

Pour la CNCDH cette nouvelle disposition est insuffisante. D'une part, le référé-liberté n'offre pas les mêmes garanties qu'un recours suspensif de plein droit qui permet un examen complet de la légalité de la mesure d'éloignement par le juge administratif. Les conditions pour l'introduire sont beaucoup plus strictes, puisqu'il faut être en présence d'une violation grave et manifestement illégale d'une liberté fondamentale<sup>79</sup>. D'autre part, il est bien difficile de déposer un référé-liberté, compte tenu de la rapidité des renvois et faute du délai d'un jour franc automatique. En effet, dans ces deux territoires, la majorité des mesures d'éloignement est exécutée en moins de 24 heures, avec des horaires de placement

73. Rapport du Défenseur des droits, Section « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016.

74. Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Rapport par Nils Muiznieks suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014*, coe 2015.

75. Article L.514 du Ceseda.

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

77. GISTI, *Les Cahiers juridiques, Singularités Mahoraises du droit des personnes étrangères*, op.cit.

78. Loi n°2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers.

79. Article L.521-2 du code de justice administrative.

parfois tardifs le soir. En pratique, la possibilité d'introduire un référé-liberté suspensif est donc réduite à néant dès lors que la mesure d'éloignement est mise à exécution immédiatement. De plus, certains acteurs associatifs ont pu rapporter des cas de renvois malgré l'introduction de référés-liberté, une pratique que la CNCDH estime inacceptable<sup>80</sup>. En conséquence, l'impact de cette nouvelle mesure, comme l'ont souligné les préfets, est tout à fait négligeable<sup>81</sup>. Cette nouvelle disposition ne répond pas pleinement aux exigences de la CESDH et ne tire pas entièrement les conséquences de l'arrêt de la Cour européenne<sup>82</sup>. La CNCDH y voit toujours une violation évidente de l'article 13 de la Convention.

Par ailleurs, le motif invoqué par les pouvoirs publics pour justifier le maintien du régime d'exception, à savoir le risque « *d'engorgement et de paralysie des juridictions et des capacités d'action de l'autorité administrative* » ne se vérifie nullement en pratique et dans tous les cas ne constitue pas un argument recevable au regard de la jurisprudence de la Cour européenne. Dans la décision De Souza Ribeiro précitée, le Cour considère qu'il appartient aux États « *d'organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition [article 13]* », élément également souligné par le Défenseur des droits<sup>83</sup>.

Cette absence de recours effectif entraîne le maintien et même le développement de pratiques irrégulières de la part des forces de l'ordre et de l'administration. Le contrôle juridictionnel quasi inexistant des procédures laisse les préfetures dans une situation de toute puissance.

La CNCDH rappelle son attachement à l'impérieuse nécessité d'un droit au recours effectif ouvert contre toutes les mesures d'éloignement<sup>84</sup>. Elle recommande d'aligner pleinement le régime du contentieux des territoires d'Outre-mer sur celui

de la métropole en introduisant dans la loi un jour franc systématique et un droit au recours suspensif afin que la France se conforme aux dispositions européennes et ouvre la possibilité aux étrangers d'exercer réellement leurs droits dans l'ensemble du territoire français.

## b. Rendre effectifs les droits de la défense

La CNCDH attire également l'attention des pouvoirs publics sur l'effectivité des droits de la défense tels que le droit à un avocat. Elle s'inquiète de la tenue de nombreuses audiences en l'absence de conseil, entrave grave aux droits de la défense des personnes étrangères. Le droit à un avocat commis d'office connaît en effet des conditions difficiles d'application à Mayotte comme en Guyane. Ce dysfonctionnement peut s'expliquer par de lourdes contraintes géographiques couplées à des infrastructures et des moyens de transport insuffisants rendant les déplacements très difficiles<sup>85</sup>. De plus, le nombre d'avocats spécialisés en contentieux des étrangers est très limité. A Mayotte, seuls deux avocats sur 29 inscrits sont prêts à défendre régulièrement au titre de l'aide juridictionnelle les personnes étrangères. En Guyane, les avocats sont également peu nombreux et rares sont ceux à engager des référés-libertés pour des personnes placées au centre de rétention<sup>86</sup>. Par ailleurs, pour ce type de contentieux, les critères d'admission à l'aide juridictionnelle sont soumis au bureau d'aide juridictionnelle, qui peut décider que la personne ne remplit pas ces critères<sup>87</sup>, une contrainte supplémentaire qui peut dissuader le conseil d'introduire un recours. En conséquence, peu d'avocats sont présents à la plupart des audiences, contrairement à toutes les autres juridictions françaises où un avocat de permanence est désigné pour assurer la défense de tous les requérants. À titre d'illustration, deux ans après l'ouverture du nouveau centre de rétention à Mayotte, l'administration ne comptabilise que cinq passages d'avocats au sein du centre pour s'entretenir avec leurs clients. Dans ce contexte, renforcer les moyens de l'association en charge de l'aide à l'exercice des droits dans les centres de rétention ultramarins paraît absolument essentiel afin

80. Certaines associations ont indiqué à la CNCDH que depuis ces premiers mois 2017, huit personnes avaient été éloignées depuis le CRA de Guyane malgré des référés-liberté déposés. Du 1<sup>er</sup> novembre 2016 au 28 février 2017, sur les 45 référés-liberté engagés depuis les CRA de Guadeloupe et Guyane (10 en Guadeloupe et 35 en Guyane), un seul a permis de suspendre la procédure d'éloignement (pour les autres cas, il s'agissait de rejets ou libérations de la personne par la préfecture juste avant l'audience).

81. A Mayotte, selon la préfecture, en 2016, 75 référés-liberté enregistrés et en 2017 (au 30 avril) 86 référés-liberté. En Guyane, 32 référés-libertés ont été déposés en 2016 et au 31 mai 2017 26 référés ont été introduits.

82. Audition de Marie DUFLO, Secrétaire générale du GISTI, 18 mai 2017.

83. Rapport du Défenseur des droits, Section « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016.

84. CNCDH, *Avis sur le droit des étrangers* adopté le 21 mai 2015, JORF n°0159 du 11 juillet 2015, texte n°94.

85. CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer* adopté le 22 juin 2017, JORF n°0157 du 6 juillet 2017, texte n°89.

86. En Guyane, des permanences d'avocats sont organisées. Concernant l'organisation d'une permanence au TA pour les référés, des améliorations sont en cours.

87. GISTI, *Les Cahiers juridiques, Régimes d'exception en outre-mer pour les personnes étrangères*, 2012.

de rendre pleinement effectif l'exercice du droit au recours.

A Mayotte le tribunal administratif siège souvent par visioconférence, les magistrats résidant à la Réunion se déplaçant environ une fois par mois pour certaines audiences sur le fond. Les audiences en référé liées au contentieux administratif du centre de rétention de Pamandzi qui se trouve en Petite Terre, se déroulent en visioconférence. Les conditions de communication sont parfois préoccupantes : écran noir, coupures, problème de son, interprétariat de faible qualité...<sup>88</sup>. Selon la CNCDH, la visioconférence peut s'avérer dans plusieurs cas inadaptée. Elle présente un caractère discriminatoire et dans tous les cas inégalitaire, pouvant aggraver les difficultés manifestes de compréhension en raison de la langue, de la vulnérabilité, de la précarité, du niveau d'études ou de la privation de liberté. Elle estime en outre que cette méthode, même si elle permet de répondre à des contraintes logistiques et géographiques, éloigne encore plus de la justice les personnes qui en sont déjà écartées. Cette situation provoque ainsi une rupture d'égalité en matière d'accès à la justice administrative pour les personnes se trouvant à Mayotte<sup>89</sup>.

### 3. Cesser le placement systématique en rétention et améliorer le respect des droits

#### a. Inverser la logique pour que la rétention devienne l'exception

Dans les Outre-mer, si la durée de la rétention administrative est beaucoup plus brève qu'en métropole<sup>90</sup>, le recours massif à la privation de liberté pose question. En effet, la politique de privation de liberté touche chaque année des milliers de personnes, y compris des enfants. Les territoires ultramarins concentrent à eux seuls presque la moitié des placements en rétention de toute la France avec 21 847 personnes (47%), un chiffre en augmentation de 11 % par rapport à 2015<sup>91</sup>.

88. Des acteurs auditionnés ont rapporté à la CNCDH que certaines audiences s'étaient terminées au téléphone du greffe, faute d'une qualité suffisante de la visioconférence.

89. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité*, op.cit.

90. Le temps moyen de maintien en rétention y est 11 fois moins important qu'en métropole : 9,7 jours en métropole contre 0,85 jour pour les territoires ultramarins (Source : Rapport Centres et locaux de rétention administrative 2016, op.cit).

91. Rapport Centres et locaux de rétention administrative 2016, ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d'asile, La Cimade, Ordre de Malte France, Solidarité Mayotte.

Pourtant, le placement en rétention est une mesure qui ne devrait être utilisée qu'en dernier recours. Les dispositions de la directive dite « retour »<sup>92</sup> précisent aux Etats membres que les mesures les moins coercitives doivent toujours être privilégiées, un principe confirmé par une jurisprudence abondante<sup>93</sup>. Transposant les dispositions de la directive, le Ceseda oblige ainsi l'administration à recourir à l'assignation à résidence<sup>94</sup> si la personne présente des garanties de représentation suffisantes, une possibilité que la loi relative au droit des étrangers du 7 mars 2016<sup>95</sup> est venue élargir.

A Mayotte, le recours à l'enfermement des étrangers en situation irrégulière est systématique. Le département mahorais atteint à lui seul 43% du total national des placements en rétention, dans un contexte où les éloignements forcés sont tellement rapides<sup>96</sup> qu'un nombre très limité de personnes parvient à exercer ses droits. En 2016, près de 13 % de personnes supplémentaires ont été enfermées dans des centres et locaux de rétention mahorais, soit 19 753 personnes<sup>97</sup> contre 17 461 en 2015<sup>98</sup>. Les mêmes personnes peuvent également être placées en rétention et éloignées à plusieurs reprises chaque année, un phénomène qui toucherait selon plusieurs observateurs près de la moitié des personnes placées au CRA de Pamandzi.

En Guyane, 1 350 personnes ont été privées de liberté en 2016 au centre de rétention de Cayenne, quasiment autant que l'année précédente et deux fois moins qu'en 2014<sup>99</sup>. Le phénomène des placements à répétition existe également mais dans une moindre proportion, puisque qu'environ 30 personnes ont été placées de nouveau sur 1 350 en 2016<sup>100</sup>. En outre, depuis l'application de la réforme relative au droit des étrangers, les mesures d'assignation à résidence sont utilisées plus régulièrement, même si le préfet de Guyane considère que l'application de

92. Article 15 de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008, *relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier*.

93. Cour de cassation, civ 1<sup>er</sup>, 24 octobre 2012, n°11-27956.

94. Article L.511-1 et suivants du Ceseda

95. Loi n°2016-274 du 7 mars 2016 *relative au droit des étrangers*.

96. 19 heures en moyenne (source : *Rapport Centres et locaux de rétention administrative 2016*, op.cit.)

97. 19 488 personnes enfermées au centre de rétention de Pamandzi et 265 dans les LRA de Pamandzi et Dzaouz (source : *Rapport Centres et locaux de rétention administrative 2016*, op. cit.)

98. Chiffres de la préfecture de Mayotte.

99. Rapport Centres et locaux de rétention administrative, 2016, op.cit.

100. Chiffres fournis par la préfecture de Guyane.

cette mesure n'est pas adaptée, les personnes étrangères disposant rarement de garanties de représentation<sup>101</sup>. Certains acteurs ont observé également des cas d'assignations à résidence à la suite de libérations du centre de rétention. Enfin, une très large partie des reconduites à la frontière est organisée hors de la rétention<sup>102</sup>, dans des conditions très opaques, au niveau des frontières fluviales.

La CNCDH recommande en urgence de rompre avec cette logique systématique d'enfermement des étrangers et de privilégier des solutions moins coercitives. Elle rappelle que les autorités doivent toujours favoriser les alternatives à la privation de liberté, conformément aux exigences de la directive dite « retour »<sup>103</sup> et du Ceseda<sup>104</sup>.

#### b. Prohiber la rétention administrative des enfants

La CNCDH est vivement préoccupée par la situation dramatique des enfants enfermés en grand nombre dans les centres et locaux de rétention administrative de Mayotte, et ce malgré les condamnations et les recommandations des instances nationales et internationales. En 2016, 4 285 enfants ont été enfermés dans ce département contre 182 en métropole<sup>105</sup>, un chiffre qui ne faiblit pas au fil des années<sup>106</sup>. Comme pour les adultes, aucune alternative à la rétention administrative n'est privilégiée par les autorités. La loi du 7 mars 2016, plutôt que de proscrire la privation de liberté des enfants, a inscrit dans le Ceseda la possibilité de placer en rétention « *l'étranger accompagné d'un mineur* » dans certaines conditions<sup>107</sup>, permettant ainsi de légitimer une pratique bien ancrée à Mayotte.

La CNCDH alerte les autorités des conditions douteuses, connues de tous

les acteurs, dans lesquelles sont placés les enfants au centre de rétention de Mayotte, une préoccupation partagée également par le Défenseur des droits<sup>108</sup> et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté<sup>109</sup>. Les mineurs sont enfermés dans le centre de rétention de Pamandzi, en les rattachant fictivement à un « faux proche ou un parent », puis sont renvoyés au bout de quelques heures ou quelques jours aux Comores alors que leurs parents ou leurs proches se trouvent parfois à Mayotte. Les forces de l'ordre, tout comme la préfecture, établissent ces rattachements sans procéder aux vérifications nécessaires relatives à l'identité du mineur et de l'adulte, la véracité de leurs liens et la délégation d'autorité parentale exercée. Ce travail de vérification, qui incombe normalement à l'administration, est établi dans le CRA *a posteriori*, par l'association TAMA<sup>110</sup>. Malgré tous les efforts de cette association, la célérité de l'organisation des reconduites ne permet pas, en pratique, de vérifier la pertinence du rattachement de l'enfant à l'adulte qui en est déclaré responsable. Seule une infime partie d'entre eux sera remise en liberté par la préfecture grâce aux justificatifs apportés, permettant à l'enfant de rejoindre ses proches installés à Mayotte.

En conséquence, les conditions de la rétention peuvent devenir encore plus périlleuses pour les enfants qui se retrouvent enfermés dans la zone « familles » avec des adultes qu'ils ne connaissent pas ou peu. Malgré la vigilance des agents de la PAF au sein du centre sur ce point, la CNCDH déplore cette pratique, qui peut placer délibérément les enfants en danger.

Ces renvois et enfermements contreviennent au droit à la vie privée et familiale protégé par l'article 8 de la CESDH et à l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par l'article 3-1 de la *Convention internationale des droits de l'enfant* (CIDE), mais également à l'article 5§4 de la CESDH<sup>111</sup>. Les décisions des juridictions françaises

101. Audition de Martin JAEGERT, préfet de Guyane, 7 juin 2017.

102. 4 778 éloignements ont été organisés en 2016 dont 924 personnes depuis le CRA (source : Rapport Centres et locaux de rétention administrative, op.cit).

103. Article 15 de la directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier : « *Toute rétention est aussi brève que possible et n'est maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise.* »

104. Article L.511-1 et suivants du Ceseda.

105. Rapport Centres et locaux de rétention administrative, 2016, *op. cit.*

106. 4 378 enfants enfermés en 2015 et 5 582 en 2014 (source : Rapport Centres et locaux de rétention administrative 2016).

107. Nouvel article L.551-1 du Ceseda

108. Rapport de mission de Mme Yvette MATHIEU, mars 2013 et Avis du Défenseur des droits du 5 décembre 2013 et du 6 janvier 2015

109. Rapport annuel du Contrôleur des lieux de privation de liberté, 2016.

110. Au sein du centre de rétention de Mayotte, l'association TAMA est en charge de l'assistance aux familles. Les enfants mineurs sont remis à leur famille lorsqu'ils parviennent à démontrer formellement le lien. Dans le cas où les détenteurs de l'autorité parentale ne peuvent être retrouvés à Mayotte, une demande de placement est faite à l'ASE qui peut dans certains cas prendre en charge les enfants. La mission de TAMA au CRA consiste aussi en une assistance humanitaire, une aide morale et psychologique et dans le cas où un parent souhaite repartir avec son enfant, à organiser « un rapprochement familial ».

111. L'article 5§4 de la CESDH dispose que « *toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa*

ou européennes<sup>112</sup> limitent fortement le placement en CRA des enfants. Le Conseil d'état a en particulier censuré ces rattachements illégaux et introduit une exigence de vérification de l'identité et de l'autorité parentale exercée<sup>113</sup>. Néanmoins, l'administration et les juridictions locales restent frileuses et ne tirent pas pleinement les conséquences de ces décisions et recommandations<sup>114</sup>. De plus, rares sont les occasions pour les juridictions de contrôler la rétention administrative des enfants. Ainsi, faute de réactions, cette pratique continue de concerner chaque année des milliers d'enfants<sup>115</sup>. La CNCDH rappelle sa position<sup>116</sup> et recommande de mettre fin sans délai à la privation de liberté des enfants qui, même de courte durée, reste toujours traumatisante. Cette pratique est incompatible avec l'intérêt supérieur de l'enfant qui ne peut être satisfait qu'en milieu ouvert avec les mesures d'accompagnement et de protection nécessaires. Elle recommande au Gouvernement de donner instruction au préfet afin que cesse la pratique des rattachements arbitraires et que toutes les vérifications nécessaires soient menées par les instances compétentes.

### c. Renforcer l'exercice des droits et le contrôle du juge judiciaire en CRA

Les conditions matérielles des CRA ont connu des améliorations en Outre-mer qui méritent d'être saluées, en particulier dans les centres de Mayotte et de Guyane. Néanmoins il reste bien des droits encore trop peu respectés sur lesquels la CNCDH souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics.

En Guyane, la CNCDH souligne les améliorations des conditions matérielles du CRA et encourage les efforts réalisés afin de tendre vers un niveau hôtelier correspondant aux exigences du Ceseda. L'accès aux soins reste cependant complexe, même si des progrès ont pu dernièrement être constatés<sup>117</sup>. De plus,

---

détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. » Le 12 juillet 2016, à l'occasion des arrêts *AB et autres c. France, RM et autres c. France et RK et autres c. France*, la Cour EDH a admis que même sans décision individuelle fondant le placement en rétention des enfants, il pouvait et il devait y avoir un recours pour l'enfant au sens de l'article 5§4.

112. Cour EDH, 19 janvier 2012, *Popov c/France*, n° 39472/07 et n° 39474/07 et Cour EDH, 12 juillet 2016, *AB et autres c. France, RM et autres c. France et RK et autres c. France*.

113. CE, 9 janvier 2015, n° 386865.

114. Audition de Yohan DELHOMME et *Rapport Centres et locaux de rétention administrative 2016, préc.*

115. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité*, op.cit.

116. CNCDH, *Avis sur le droit des étrangers* adopté le 21 mai 2015, op.cit.

117. *Rapport Centres et locaux de rétention administrative 2016, op.cit.*

la visioconférence pour les entretiens avec un officier de protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est en cours d'installation au sein du centre.<sup>118</sup>

A Mayotte, malgré des améliorations des conditions matérielles du nouveau CRA, des problèmes persistent en particulier en matière d'accès au téléphone, aux soins, à l'interprétariat et à la demande d'asile. Les médiateurs sociaux de l'Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII) n'interviennent pas dans le centre<sup>119</sup> et l'accès aux droits reste également limité, les associations TAMA et Solidarité Mayotte n'ayant pas suffisamment de moyens humains au regard du nombre de personnes placées et de la rapidité des éloignements. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de prévoir dans les appels à projet des moyens identiques à ceux de la métropole. De plus, le contrôle du juge des libertés et de la détention (JLD) est très restreint à Mayotte, en raison du caractère expéditif des renvois et d'un droit dérogatoire. L'intervention du juge s'effectuait auparavant à partir de 5 jours de rétention et donc quasiment jamais pour Mayotte, la majorité des éloignements étant effectués en moins de 24h. La loi du 7 mars 2016 avait rétabli ce délai à 48 heures à compter du 1er novembre 2016, entraînant plusieurs levées de placement en rétention et ce de manière quasi-systématique, dès lors qu'un avocat était présent pour la personne retenue. Dans le cadre de la loi relative à l'égalité réelle en Outre-mer, les élus mahorais ont décidé de reporter le contrôle du JLD au bout de cinq jours uniquement pour le 101ème département français, au motif d'un fort risque d'engorgement de la juridiction locale. Pourtant, au moment où l'amendement était porté, des moyens supplémentaires étaient déployés par le ministère de la justice pour venir renforcer la juridiction. Depuis, la juridiction est en sureffectif et grâce à ces moyens nouveaux, elle serait tout à fait en capacité de faire face aux éventuelles audiences supplémentaires. Ce contournement du contrôle du juge des libertés conduit au maintien de pratiques illégales. Attachée au rôle fondamental du juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle et en

---

118. La visioconférence pour les entretiens avec les officiers de protection de l'OFPRA sera installée dans le local prévu pour les visites des avocats qui ne se déplacent jamais au centre de rétention.

119. Dérogation prévue par le décret n° 2014-527 du 23 mai 2014. Les prestations d'accueil, d'information, de soutien moral et d'aide à la préparation des conditions matérielles de départ (récupération des bagages, formalités administratives, achat de produits de vie courante, liens avec la famille au pays) ne sont pas assurées alors qu'il s'agit du centre de rétention dans lequel le plus de personnes est enfermé chaque année.

application de la décision CEDH A.M c/ France du 12 juillet 2016 (n° 53624/13) qui a justifié le retour au JLD à 48h, la CNCDH recommande que la loi soit modifiée pour que le JLD intervienne dans les 48 heures comme dans le reste du territoire français où rappelons-le, l'intervention du JLD permet la levée du placement en rétention de 23,6% des personnes retenues. Il convient également de relever que les audiences JLD concernant la rétention se tiennent dans une salle de la préfecture, ce qui peut renvoyer l'image d'un manque d'impartialité. La CNCDH alerte les autorités sur le fait que les difficultés d'accès à ces audiences, y compris pour les avocats, peuvent constituer un risque pour l'indépendance et l'impartialité garanties notamment par l'article 6 de la CESDH.

La Commission s'inquiète également de l'utilisation des locaux de rétention administrative (LRA), lieux d'enfermement aux conditions matérielles dégradées et dans lesquels l'exercice des droits n'est pas garanti. A Mayotte, la pratique est très développée puisque environ trois LRA sont régulièrement ouverts, afin de compléter le dispositif du centre de rétention. La CNCDH, tout comme le CGLPL<sup>120</sup>, déplore les conditions extrêmement précaires et opaques dans lesquelles les personnes y sont placées. Plusieurs centaines de personnes<sup>121</sup> auraient été enfermées et éloignées depuis des LRA à Mayotte, y compris des enfants. La CNCDH recommande la suppression immédiate de ces LRA qui ne répondent pas aux exigences de la loi et des engagements internationaux de la France.

#### 4. Redéfinir la politique d'éloignement

Qu'ils proviennent des associations, des commissions parlementaires, des autorités administratives indépendantes ou bien de l'inspection générale de l'administration, tous les rapports s'accordent à dire que la politique d'éloignement des personnes étrangères dans les Outre-mer est critiquable à bien des égards.

Les éloignements sont parfois organisés en toute illégalité, notamment en se soustrayant à l'obligation d'obtention d'un laissez-passer. Pour procéder à la reconduite d'une personne dépourvue de passeport, l'Etat doit effectuer les

démarches auprès du consulat afin d'obtenir un laissez-passer auprès des autorités concernées, sauf si des accords de réadmission existent entre les deux pays et en disposent autrement. La préfecture ne peut pas éloigner une personne étrangère sans que ce document ne lui soit délivré. Or des reconduites sont régulièrement réalisées vers des pays où les personnes ne sont pas admissibles, un constat que partage également le Défenseur des droits<sup>122</sup>. A Mayotte, la quasi-totalité des éloignements est organisée vers l'île comorienne d'Anjouan<sup>123</sup> sans le moindre sauf-conduit. En dépit des multiples rapprochements et échanges entre l'Union des Comores et la France sur ce point, aucun accord de réadmission n'a encore été conclu. Il n'existe d'ailleurs pas de représentation consulaire comorienne à Mayotte puisque l'Union des Comores ne reconnaît pas ce département français. Au demeurant, et comme le souligne le préfet de Mayotte, les réadmissions des Comoriens se font sans difficulté. Néanmoins, dans certains cas les Comores refusent la réadmission d'une personne et la refoulent à son arrivée. Les personnes étrangères se retrouvent alors prises au piège de ces relations diplomatiques complexes<sup>124</sup>.

En Guyane, la pratique de renvois sans laissez-passer consulaire existe également, en particulier vers le Surinam, sur la base d'un accord bilatéral qui n'a jamais été ratifié par l'Etat surinamais<sup>125</sup>. Ces ressortissants sont alors renvoyés sans document de voyage, en leur faisant traverser le fleuve en pirogue, en quelques minutes, dans des conditions qui restent souvent opaques. De même, des éloignements de ressortissants guyaniens vers le Guyana sont également organisés sur la base de laissez-passer préfectoraux français<sup>126</sup>, aucun accord de réadmission n'existant entre les deux pays. Les renvois des Guyaniens sont réalisés

122. Rapport d'activité du Défenseur des droits, mai 2016.

123. Le préfet de Mayotte précise qu'en 2016 un total de 22 677 éloignements a été réalisé. De nombreux éloignements ont eu également lieu pendant la période des « décasages » suite à des interpellations dans le sud de Mayotte. Selon la préfecture, les opérations de « décasage » ont poussé un certain nombre de Comoriens à repartir « volontairement ».

124. Projet d'accord entre la France et l'Union des Comores *relatif à la circulation des personnes*, novembre 2013.

125. Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Surinam relatif à la coopération transfrontalière en matière policière signé à Saint-Laurent-du-Maroni le 29 juin 2006. Cet accord a été ratifié par la France par la loi n° 2008-73 du 24 janvier 2008 *autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Suriname relatif à la coopération transfrontalière en matière policière*.

126. Selon La Cimade, six cas de renvois sans laissez-passer consulaires et avec des laissez-passer des autorités françaises.

120. Rapport d'activité du CGLPL 2016.

121. 265 personnes ont été enfermées en LRA à Mayotte en 2016 (chiffre des pouvoirs publics et du Rapport rétention 2016).



eux aussi hors de tout cadre légal<sup>127</sup>. En revanche, les renvois au Brésil se fondent sur un accord bilatéral<sup>128</sup>. La CNCDH tient à rappeler que les conditions de circulation entre ces deux pays sont prises en considération dans le cadre d'une coopération bilatérale autour du fleuve Oyapock<sup>129</sup>.

De plus, la CNCDH s'interroge sur la pertinence d'une politique publique qui consiste à renvoyer des personnes à destination de pays voisins, depuis lesquels les personnes reviennent immédiatement. A Mayotte, il faut franchir 70 kms en kwassas kwassas depuis l'île d'Anjouan, et en Guyane il suffit de quelques minutes pour traverser les fleuves dans l'autre sens<sup>130</sup>. Les personnes éloignées sont le plus souvent des sujets transfrontaliers dont les familles sont installées sur les deux rives des fleuves<sup>131</sup>. En conséquence, de nombreuses personnes font l'objet de multiples placements en rétention et de renvois à répétition.

Les voies empruntées deviennent aussi plus risquées. Les traversées entre les Comores et Mayotte peuvent être très dangereuses et se font au péril de la vie des personnes. Plusieurs milliers de morts sont à déplorer depuis ces dernières années (entre 7 000 et 10 000)<sup>132</sup>, des vies perdues qui n'ont pas le même écho que celles dénoncées en Méditerranée. De plus, les contrôles renforcés et les restrictions des conditions d'accès ne font que développer les réseaux de trafic qui s'enrichissent par ce marché lucratif<sup>133</sup>. Ce commerce perdure d'autant plus que beaucoup de personnes interceptées sont renvoyées en général dans des délais extrêmement brefs, et retentent la traversée quelques jours après. La CNCDH interpelle le Gouvernement français sur cette politique d'éloignement et lui recommande, en urgence, de tirer toutes les conséquences de son inefficacité, de son coût humain, sans parler de son coût financier.

127. Selon le préfet de Guyane, les LPC consulaires ne posent pas trop de difficultés.

128. Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière signé le 28 mai 1996.

129. Voir infra (paragraphe 26).

130. Selon les données tenues par l'association TAMA, environ deux tiers des Comoriens seraient de retour sur l'île mahoraise moins de 3 mois après leur renvoi.

131. Article de Catherine BENOÎT, Sans-Papiers amérindiens et noirs marrons en Guyane, *op.cit.*

132. Rapport d'information n° 675 (2011-2012) de MM. Jean-Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 juillet 2012, fait état de 7000 à 10 000 morts entre 1995 et 2012.

133. Rapport ANAFE, *op.cit.*

La CNCDH rappelle que la politique d'éloignement doit respecter dans l'ensemble du territoire français les exigences européennes communes prévoyant un strict principe de proportionnalité<sup>134</sup>. Or, à Mayotte comme en Guyane, il n'existe pas de réel dispositif gradué et proportionné d'éloignement. Les programmes d'aide au retour volontaire, gérés habituellement par l'OFII, sont très faiblement développés en Guyane et quasiment inexistant à Mayotte en raison d'un régime dérogatoire. Dans le territoire mahorais, le Ceseda<sup>135</sup> prévoit dans des circonstances très exceptionnelles une aide à la réinsertion économique, sous réserve de l'existence d'un projet viable, ou bien des mesures d'accompagnement définies par arrêté du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des Outre-mer, si la personne est accompagnée d'un ou plusieurs enfants mineurs. Dès lors, les personnes qui souhaitent repartir volontairement sont contraintes de passer par le dispositif de retour forcé et le centre de rétention. Plusieurs acteurs locaux ont rapporté à la CNCDH que des personnes migrantes désireuses de repartir se présentent spontanément à la PAF aux portes du CRA, et parmi elles des enfants. Ces personnes se voient, au même titre que les autres, notifier une mesure d'éloignement assortie d'une interdiction de retour, et sont enfermées au CRA avant d'être éloignées aux Comores. La CNCDH estime que cette dérogation est injuste et pénalisante pour les personnes étrangères souhaitant repartir volontairement de Mayotte. Certaines doivent en effet simplement sortir du territoire pour des raisons familiales, d'autres pour réaliser des démarches dans le cadre de leur demande de nationalité ou de titre de séjour. En Guyane, un dispositif d'aide au retour est applicable<sup>136</sup> mais reste encore extrêmement modeste<sup>137</sup>. La CNCDH recommande de mettre en place une politique de retour aidé afin de permettre aux personnes qui le souhaitent, de

134. La directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008, *relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier* prévoit en ses articles 15 et 30 que les États membres doivent conduire une politique graduée d'éloignement en recourant à tous les outils efficaces possibles.

135. Articles L.511-1, II, L.512-5, L.331-2 du Ceseda. Selon l'OFII, il n'existe actuellement aucun dispositif d'aide à la réinsertion car il n'y a pas de prestataire fiable aux Comores pour assurer l'accompagnement des bénéficiaires.

136. Dispositif de retour prévu par l'arrêté du 17 avril 2015 et mis en œuvre par la direction territoriale de l'OFII à Cayenne.

137. Selon les chiffres de la préfecture et de l'OFII, 133 dossiers d'aides au retour ont été instruits en 2016, contre 7 dossiers en 2011, un chiffre dérisoire qui concerne majoritairement des Haïtiens. Le programme de réinsertion de l'OFII est opérationnel depuis le début de l'année 2017 sur les trois niveaux d'aide (aide à la réinsertion sociale, aide à la réinsertion par l'emploi et aide à la réinsertion par la création d'entreprise). L'OFII de Cayenne a passé des conventions avec des prestataires en Haïti pour la mise en œuvre du programme d'aide à la réinsertion (l'OIM pour l'aide à la réinsertion sociale et Entrepreneurs du Monde pour les aides à la réinsertion par l'emploi et par la création d'entreprises).

rentrer dignement dans leur pays.

La CNCDH regrette que l'unique outil privilégié en Guyane comme à Mayotte, soit la reconduite à la frontière, presque toujours assortie d'une mesure d'enfermement, certes de courte durée mais n'en restant pas moins traumatisante. Elle recommande au Gouvernement de redéfinir en urgence la politique d'éloignement afin qu'elle soit plus respectueuse de la dignité et des droits des personnes étrangères.

## **Partie II. Assurer l'identification et la protection des personnes étrangères vulnérables**

Parmi les personnes affectées par un respect insuffisant des droits fondamentaux en Guyane et à Mayotte se trouvent bien souvent des personnes étrangères très vulnérables. Sur la base de ses travaux et de ses auditions, la CNCDH a retenu deux groupes nécessitant une attention particulière et urgente : les mineurs isolés étrangers (A) et les victimes d'exploitation et de traite des êtres humains (B).

### **A. Mieux identifier et protéger les mineurs isolés étrangers**

En Guyane et à Mayotte, le sort de plusieurs milliers d'enfants isolés étrangers en danger a déjà fait l'objet de nombreuses dénonciations de la part d'observateurs publics et privés. Or, la CIDE prévoit des principes protecteurs comme la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute décision (article 3-1) ou encore le fait pour tout enfant temporairement ou définitivement privé de son milieu familial de pouvoir bénéficier d'une protection et d'une aide spéciale de l'Etat (article 20)<sup>138</sup>. Ces droits sont également repris par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne<sup>139</sup> et ont été transcrits dans le droit national<sup>140</sup>. La CNCDH a dégagé trois axes prioritaires pour assurer un meilleur respect des droits des MIE dans ces deux territoires : d'une part renforcer l'identification des mineurs isolés étrangers, d'autre part adapter le dispositif de protection aux besoins et enfin briser le cercle de la vulnérabilité sociale et administrative.

138. La CIDE, signée à New-York le 26 janvier 1990, a été ratifiée par la France (décret n° 90-917 du 8 octobre 1990

139. Article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

140. Le code de l'action sociale et des familles (Casf), applicable à l'Outre-mer, prévoit en son article L.226, une mise à l'abri pendant cinq jours le temps de procéder à l'évaluation de l'âge, et le cas échéant de prendre une mesure de protection adaptée si l'enfant est en danger. A cet égard, comme rappelé par le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, le bénéfice du doute doit être accordé à celui qui se déclare mineur tant que la preuve irréfutable de sa majorité n'est pas apportée. De plus, le Casf définit également la protection de l'enfance en son article L.112-3 qui vise à « garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et ses droits ».

## 1. Renforcer l'identification et l'évaluation des mineurs isolés étrangers

Le premier problème réside dans l'identification et l'évaluation des cas d'isolement de mineurs étrangers et de mise en danger. Les difficultés sont certainement liées à la définition du danger et de l'isolement des MIE encore trop peu partagée entre les acteurs et aux moyens de détection de ce types de situation, bien trop modestes au regard de l'ampleur du phénomène.

### a. Une identification insuffisante des MIE

En Guyane, le chantier de l'identification des MIE ne semble pas être une préoccupation partagée par tous les acteurs, ce qui rend toute action difficile faute d'une réelle politique départementale de protection de l'enfance cohérente et concertée. Selon l'Observatoire de la protection de l'enfance, 15 enfants ont été reconnus comme mineurs isolés étrangers<sup>141</sup> en 2016, et 17 en 2015, un chiffre dérisoire et marqué de façon surprenante par une diminution<sup>142</sup>. Certains acteurs sur place estiment en effet qu'il n'existe pas réellement de problèmes sur cette thématique puisque ces enfants étrangers sont considérés comme « accompagnés » de proches ou de membres de leur famille, sans pour autant que soit vérifiée la véracité des liens familiaux ou la délégation d'autorité parentale. La plupart de ces mineurs sont haïtiens, brésiliens ou surinamiens. Ils viennent rejoindre leur famille déjà installée en Guyane et rechercher la scolarisation et parfois un accès aux soins. En application de la loi du 14 mars 2016 *réformant la protection de l'enfance*<sup>143</sup>, tout mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille s'avère être un mineur à prendre en charge<sup>144</sup>. Les services de l'ASE eux-mêmes ne parviennent pas à quantifier le phénomène faute de réels moyens de repérage déployés par la collectivité<sup>145</sup>. En outre, aucune étude sur l'âge n'étant menée, il est impossible de formuler des réponses adaptées en fonction des tranches d'âge. Les situations d'enfants étrangers isolés restent alors pratiquement invisibles et

échappent bien souvent aux acteurs de la protection.

À Mayotte, le phénomène est mieux identifié même si tous les acteurs ne s'accordent pas sur un chiffre commun : le nombre de mineurs isolés étrangers varie entre 3 000 et 6 000<sup>146</sup>. Cet écart s'explique certainement par une définition non partagée par les acteurs<sup>147</sup> et un système d'identification du phénomène insuffisamment performant. En effet, le département ne semble pas encore équipé pour tenir des statistiques exactes<sup>148</sup>. Il faut également nuancer ce chiffre en rappelant que si ces enfants sont considérés comme isolés au regard du droit, et relèvent donc de la protection de l'enfance, leur situation est néanmoins variable en fonction de leur degré d'isolement<sup>149</sup>. Malgré tout, la plupart des acteurs s'accorde à dire que le nombre et le profil des MIE est en constante évolution. Ils représenteraient environ 20% des arrivées par *kwassas kwassas*, un chiffre que le préfet juge relativement stable. Parmi eux, certains fuyant les conflits de l'Afrique des Grands Lacs (congolais, burundais, rwandais), viennent s'ajouter aux flux traditionnels des jeunes comoriens. Ces enfants seraient de plus en plus jeunes et présenteraient des situations et parcours migratoires variés : ils peuvent être accompagnés d'un membre de leur famille qui n'est pas leur parent, certains arrivant notamment en fratrie, ils peuvent également arriver seuls afin de rejoindre leurs parents ou des proches. Dans ce cas, ils sont le plus souvent confiés à des passeurs ou à des connaissances pour faire la traversée. Enfin, certains peuvent voyager complètement seuls. De plus, il existe également de nombreux mineurs isolés étrangers présents sur le territoire mahorais depuis des années, et qui peuvent se retrouver dans bien des cas livrés à eux-mêmes.

146. Selon Abdou-Lihariti ANTOISSI, directeur de la protection de l'enfance du département de Mayotte : il existe entre 2 500 à 3 000 mineurs non accompagnés (MNA) sur le territoire de Mayotte. Le préfet de Mayotte indique quant à lui les chiffres de l'Observatoire de la protection des enfants de Mayotte (Opema) qui évalue entre 3 000 et 4 000 le nombre de mineurs isolés. Enfin pour InfoMIE, il y aurait autant de mineurs isolés sur le territoire mahorais que sur le reste du territoire français, soit entre 5 000 et 6 000 (Entretien téléphonique avec Aurélie GUITTON, InfoMIE, 17 mai 2017).

147. Les autorités estiment que la plupart des mineurs (90% d'entre eux) possède un membre de leur famille auprès d'eux.

148. Selon le directeur de la Protection de l'enfance de Mayotte, un logiciel serait actuellement en cours d'acquisition.

149. CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer*, adopté en assemblée plénière le 6 juillet 2017.

141. En tenant compte de l'ancienne appellation « mineurs isolés étrangers » (MIE) avant la réforme du 14 mars 2016.

142. Selon l'observatoire en 2010, 35 mineurs isolés étrangers.

143. Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 *relative à la protection de l'enfant*.

144. Défenseur des droits, « Mayotte situation sur les droits et la protection des enfants », septembre 2015.

145. Entretien téléphonique et questionnaire, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, 6 juin 2017.

La CNCDH souligne l'urgence des efforts à accomplir en vue d'identifier ces enfants étrangers en danger et de prendre en compte leur vulnérabilité, dès leurs premiers pas sur le sol français. Elle déplore les faibles moyens mis en œuvre afin de détecter l'isolement et les situations de potentiels dangers. La Commission recommande aux autorités de développer des outils d'identification et de collecte de données communs afin de mieux pouvoir appréhender la situation générale des MIE sur les territoires mahorais et guyanais.

### b. Un isolement consécutif à la politique massive d'éloignement menée à Mayotte

À Mayotte, de nombreuses situations d'isolement des mineurs sont consécutives à la politique massive d'éloignement. Certains enfants se retrouvent en effet isolés à la suite de la reconduite de leurs parents, mesure prise parfois sans discernement<sup>150</sup>. Plusieurs acteurs ont fait part de ces situations à la CNCDH. Selon l'association TAMA en charge de l'assistance aux familles dans le centre de rétention de Pamandzi, 1 720 enfants ont été déclarés « abandonnés » en 2016 à la suite de la reconduite de leurs parents. Nourrissant l'espoir d'un avenir meilleur, les parents préfèrent parfois ne pas révéler aux autorités où se trouvent leurs enfants pour leur épargner une interpellation et un retour forcé via la privation de liberté. Dans ces situations, il existe une réelle difficulté pour les intéressés à revenir auprès de leurs enfants<sup>151</sup>. De plus, les enfants isolés qui souhaitent rejoindre leur famille aux Comores se trouvent dans l'incapacité de le faire. Plusieurs acteurs ont alerté la CNCDH de cas d'enfants venant frapper à la porte du centre de rétention, seule façon pour eux de repartir aux Comores. Les enfants se retrouvent alors « coincés » à Mayotte, isolés et bien souvent sans prise en charge ni accompagnement. Il y a environ deux ans, l'association TAMA avait pour mission d'aider ces mineurs isolés étrangers, se trouvant précisément dans cette situation, à repartir de façon sécurisée aux Comores pour rejoindre leurs parents. Un terme a toutefois été mis à cette mission faute de financement par les pouvoirs publics.

La CNCDH rappelle que les garanties et droits spécifiques des enfants étrangers isolés doivent toujours s'appliquer, que ce soit à la frontière ou sur le territoire

150. Entretien avec Aurélie GUITTON, InfoMIE, 17 mai 2017.

151. Selon l'association TAMA, 20,4% des femmes restent à l'étranger (deux fois plus depuis 2013).

français<sup>152</sup>. Lors de parcours migratoires particulièrement dangereux, l'attention des autorités étatiques, que ce soit dans leurs décisions, dans leurs actes ou dans leurs pratiques, devrait être redoublée vis-à-vis de ce groupe particulièrement vulnérable.

La Commission recommande la mise en œuvre d'un dispositif de réunification familiale permettant le rapatriement des enfants qui le souhaitent, lorsque c'est dans leur intérêt supérieur et après vérification de la véracité des liens et de la qualité des conditions d'accueil. Elle rappelle que cette mission de service public doit être assumée par l'Etat et s'inscrire dans la durée avec un financement renouvelé.

### 2. Adapter le dispositif de protection de l'enfance aux besoins

À ces carences, s'ajoute une faiblesse des mécanismes et structures de protection de l'enfance, observée tant en Guyane qu'à Mayotte. Dans ces contextes de faibles moyens, la protection des mineurs isolés étrangers apparaît clairement reléguée au second plan.

#### a. La mise en place d'un dispositif d'évaluation et de mise à l'abri

La loi du 14 mars 2016 et ses décrets d'application fixent les modalités du dispositif d'évaluation des « *mineurs privés temporairement ou définitivement de leur famille* »<sup>153</sup>. Le président du conseil départemental doit mettre en place un accueil provisoire d'urgence de cinq jours pendant lequel aura lieu l'évaluation de la situation de l'enfant<sup>154</sup>. Cette évaluation, qui doit être menée par différents acteurs et suivant un principe de gradation, est applicable à Mayotte<sup>155</sup> comme en

152. La CNCDH rappelle que le Comité des droits de l'enfant, dans des Observations Générales de septembre 2005, déclare que « les obligations qui incombent à un Etat en vertu de la Convention s'appliquent à l'intérieur de ses frontières, y compris à l'égard des enfants qui passent sous sa juridiction en tentant de pénétrer sur son territoire ».

153. Décret n°2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L.221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille. Ce décret a été complété par l'arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 relatif aux modalités de l'évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

154. Article 226-3 du Casf.

155. Le Casf est applicable depuis 2015 à Mayotte. Toutefois, selon le directeur de la protection de l'enfance

Guyane.

A Mayotte, selon le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)<sup>156</sup>, le défaut de moyens humains et budgétaires suffisants, fait porter au nom de l'intérêt général, des obligations insoutenables et une responsabilité démesurée sur les épaules des acteurs publics<sup>157</sup>. Dans ce contexte, les dispositions prévoyant une évaluation et une mise à l'abri de cinq jours prise en charge par l'Etat, ne sont pratiquement pas appliquées<sup>158</sup>. Par ailleurs, la Cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) de Mayotte, ayant pour rôle le traitement des demandes de mise à l'abri et de collecte de données sur les situations d'enfance en danger, manque cruellement de moyens humains et matériels, si bien que de très nombreuses informations préoccupantes<sup>159</sup> ne peuvent être traitées<sup>160</sup>. Dans ces conditions, la CRIP ne peut réaliser son travail de prévention et répondre à tous les signalements. En conséquence, les acteurs sociaux renoncent à toute saisine de la CRIP, découragés par la faible effectivité du dispositif<sup>161</sup>. La Direction de la protection de l'enfance indique que des travailleurs sociaux supplémentaires sont en cours de recrutement et des véhicules en cours d'acquisition afin de mieux doter la CRIP, efforts que la CNCDH ne peut qu'encourager.

En Guyane, le dispositif d'évaluation prévu par la loi du 14 mars 2017 et codifié dans le CASF (Code de l'action sociale et des familles) ajouté dans le lexique, n'est pas non plus mis en place. Selon l'Observatoire de la protection de l'enfance, il n'existe pas de nouveau protocole d'évaluation et de mise à l'abri. Par ailleurs, la CRIP de Cayenne est totalement engorgée faute de moyens suffisants. Par conséquent, les enfants en danger signalés ne sont pas forcément mis à l'abri provisoirement.

---

de Mayotte la prise en charge de la mise à l'abri pendant cinq jours par l'Etat ne serait pas applicable.

156. IGAS, *Mission d'appui au département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'Enfance*, Rapport n° 2015-087, février 2016.

157. Selon l'IGAS, on leur demande les mêmes efforts qu'en métropole, avec les mêmes exigences, mais sans les moyens de leur mise en œuvre ce dont ils ne peuvent être tenus pour responsables.

158. ANTOISSI Abdou-Lihariti, directeur de la protection de l'enfance du département de Mayotte.

159. Selon le directeur de la protection de l'enfance du département de Mayotte, 1575 IP enregistrées en 2016.

160. Selon la Croix-Rouge française, la CRIP aurait donné suite à moins de 20% des signalements. Selon l'association InfoMIE, en janvier 2016, le retard de traitement des informations préoccupantes remonte à des dossiers datant de 2013.

161. Entretien avec Aurélie GUITTON, InfoMIE, 19 mai 2017.

La CNCDH recommande de mettre en place rapidement un dispositif effectif d'évaluation et de mise à l'abri pris en charge par l'Etat. Elle encourage les pouvoirs publics à habiliter et financer des associations locales compétentes afin que celles-ci puissent contribuer à cette évaluation, en amont d'une éventuelle mesure de protection décidée par l'ASE.

## b. Assurer des moyens de protection correspondant aux besoins

A Mayotte, le rapport récent de l'IGAS<sup>162</sup> met clairement en évidence l'inadaptation des réponses de l'ASE et l'inexistence de certains mécanismes alors que la moitié des 212 000 habitants de Mayotte<sup>163</sup> a moins de 18 ans et que nombre d'entre eux et leurs familles vivent dans une très grande précarité<sup>164</sup>. Certes le nouveau schéma de la protection de l'enfance adopté par le département en décembre 2016, assorti de son budget de 60 millions d'euros voté en mai 2017, doit être salué<sup>165</sup>, mais il n'a toujours pas été concrètement déployé. Plusieurs personnes auditionnées ont rapporté les difficultés de mise en œuvre de la nouvelle feuille de route par le département insistant notamment sur le manque d'ingénierie pour concevoir les appels à projet, et sur les difficultés à recruter des compétences locales ou en provenance de la métropole. Le seul mode d'accueil existant est le placement familial qui est en situation de saturation<sup>166</sup> et n'est pas conforme aux prescriptions légales<sup>167</sup>. La situation exceptionnelle qui prévaut à Mayotte a entraîné le développement de dispositifs ad hoc, dérogatoires au droit commun, en créant des systèmes d'accueil dans des familles déjà accueillantes, qui ne sont ni formées ni accompagnées, et accueillent un nombre d'enfants bien au-delà de leurs capacités. Ce réseau des assistants familiaux compte seulement 77 familles pour 304 places (en 2015). Ce système « bricolé » peut conduire à des mises

---

162. IGAS, *Mission d'appui au Département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'Enfance*, février 2016.

163. Source INSEE (données de 2012). Il faut néanmoins souligner que ce nombre est régulièrement contesté et que la situation démographique exponentielle est telle qu'il est aujourd'hui nettement supérieur.

164. Selon la Direction de la protection de l'enfance de Mayotte, 60% de la population mahoraise est âgé de moins de 25 ans, alors que Mayotte reste le département le plus pauvre de la République française.

165. Audition de Frédéric PICHONNAT et Olivier KLEITZ de la Croix-Rouge française

166. Selon le rapport de l'IGAS de 2016, il y a moins de 700 mesures éducatives et de placement par an à Mayotte. Selon la direction de la protection de l'enfance de Mayotte, il y a 97 assistants familiaux pour environ 300 places alors que l'ASE accueille plus de 420 enfants en placement. Selon TAMA, il y aurait environ 78 familles d'accueil.

167. Les familles d'accueil peuvent atteindre jusqu'à 11 enfants par famille. Le risque de clientélisme est fort, ainsi que le mauvais accueil, voire la maltraitance (Rapport ANAFE, *op.cit.*).

en danger, régulièrement dénoncées par plusieurs observateurs. La CNCDH note qu'une réflexion a été lancée sur la diversification des dispositifs d'accueil et salue les efforts tendant à augmenter le nombre d'assistants familiaux et l'externalisation en cours d'une partie des mesures de placement<sup>168</sup>. De nombreuses mesures prises par le juge des enfants restent toutefois inexécutées. Le nombre de travailleurs sociaux pour les mesures d'aides éducatives à domicile (AED) et d'assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) est en effet sous dimensionné par rapport aux besoins du territoire<sup>169</sup>. En outre, les besoins en formation des travailleurs sociaux comme des familles d'accueil sont considérables.

En Guyane, le rapport de l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance dresse un constat alarmant de la protection de l'enfance. A tous les niveaux, les acteurs manquent de moyens<sup>170</sup>. L'étendue du territoire, l'absence de transports et l'éloignement géographique des structures constituent des obstacles supplémentaires à la mise en œuvre de la protection. Le nombre d'établissements est également insuffisant, ne couvrant que 210 places habilitées<sup>171</sup>. Les communes de l'ouest et de l'est sont totalement dépourvues de lieux d'accueil pour les mineurs ou jeunes majeurs en difficulté. Il n'existe pas non plus d'accueil spécialisé pour femmes enceintes, mères avec enfants de moins de trois ans, jeunes en difficultés multiples, etc. Pourtant, on constate que les bénéficiaires du dispositif de la protection de l'enfance sont de plus en plus vulnérables, la majorité étant de jeunes adolescents victimes de négligences lourdes. La plupart d'entre eux sont donc « placés » en famille d'accueil. L'ASE repose en effet majoritairement sur des familles d'accueil, proposant un nombre de places sous-dimensionné. En 2015, près de 183 enfants y étaient accueillis en surnombre<sup>172</sup>. En raison de ces carences, les

168. Selon le directeur de la protection de l'enfance, la compensation financière de l'Etat de la compétence ASE à Mayotte, versée de manière rétroactive, devrait permettre de déployer de nouveaux types d'accueil pour régler le problème de places ainsi que le problème d'adaptation du placement. Un chantier de deux maisons d'enfants à caractère social (MECS) serait actuellement en phase d'étude.

169. En ce qui concerne les mesures d'AEMO, sept postes budgétaires existent et un appel à projet doit être lancé pour déléguer cette activité à une association (source : direction de la protection de l'enfance de Mayotte).

170. A titre d'exemple, la chambre détachée du TGI basée à Saint Laurent du Maroni ne dispose pas de juge pour enfants. Des audiences foraines y sont organisées une fois par mois (uniquement sur le volet de l'assistance éducative). Audition du Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) et de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), 18 avril 2017.

171. Données de 2014. Conseil général de Guyane, Observatoire départemental de la protection de l'enfance, « La situation critique de la protection de l'enfance en Guyane », mai 2015.

172. *Ibid.*

services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sont contraints dans certains cas de jouer un rôle d'assistance éducative en raison des graves défaillances de l'ASE guyanaise.

La CNCDH recommande de déployer rapidement les schémas départementaux de protection de l'enfance en s'entourant d'expertises afin de concevoir et engager les appels à projet. Il convient aussi de recruter les moyens humains nécessaires et de créer des structures d'accueil diversifiées<sup>173</sup> en capacité suffisante. La CNCDH recommande d'ouvrir des écoles de formation de travailleurs sociaux afin de remédier sur le long terme à la pénurie de compétences. Elle encourage le déploiement immédiat de l'initiative proposée par la PJJ de former les équipes d'accompagnants des AEMO. Enfin, elle incite les pouvoirs publics à créer des outils de pilotage communs et à relancer le travail conjoint dans le cadre des observatoires de la protection de l'enfance.

### 3. Briser le cercle de la vulnérabilité sociale et administrative

Faute d'un dispositif d'identification et de protection effectif, de nombreux enfants étrangers sont laissés à leur sort, plongés dans l'errance et la précarité. Dans ces conditions, les mineurs isolés étrangers éprouvent beaucoup plus de difficultés à accéder au droit au séjour à leur majorité en Guyane et à Mayotte que dans le reste de la France.

#### a. Un cumul de vulnérabilités favorisant la précarité et l'errance

Les mineurs isolés étrangers cumulent à bien des égards de multiples vulnérabilités : une fragilité évidente liée à leur jeune âge, une vulnérabilité du fait de leur statut de migrant et de leur isolement, et enfin une précarité sociale, résultant de la carence de la protection de l'enfance. Dans bien des situations, ces jeunes sont contraints de survivre par leurs propres moyens dans l'environnement dangereux de la rue et des bidonvilles, une réalité qui les confronte chaque jour à de réels dangers. L'absence de prise en charge de ces mineurs présents sur le territoire sans représentant légal est problématique à plusieurs égards : elle plonge les

173. Par exemple des MECS ou des foyers d'accueil et d'orientation.

enfants dans une situation de vulnérabilité et de danger - certains vivant dans des conditions d'extrême dénuement ; elle occasionne des parcours de vie chaotiques les éloignant de toute perspective de construction voire d'intégration ; et elle place ces jeunes dans des logiques de survie aboutissant à une augmentation des actes de violence ainsi qu'une augmentation des pratiques à risque. Pour ce qui est des mineurs dits « accompagnés », même si une forme de prise en charge dans la communauté existe, cela ne veut pas dire qu'ils sont nécessairement bien entourés ni qu'ils bénéficient de la présence d'une autorité parentale ou d'un accès effectif aux soins et à l'éducation.

A Mayotte, comme préalablement signalé, le nombre de MIE ne cesse d'augmenter<sup>174</sup> alors que l'évolution du dispositif de protection peine à évoluer<sup>175</sup>. De plus, faute de prévention suffisante, le volume d'enfants en réel danger ne cesse de s'accroître<sup>176</sup>. Selon les acteurs locaux, l'extrême précarité de ces mineurs logés dans les bangas de Mamoudzou les expose à un fort risque d'agression physique ou sexuelle<sup>177</sup>. Si certains se tournent vers le petit commerce informel ou les travaux domestiques, d'autres se livrent à la prostitution, parfois dans le cadre de réseaux<sup>178</sup>. La précarité et l'errance deviennent le terrain propice au développement d'une délinquance de survie<sup>179</sup>. Selon la direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)<sup>180</sup>, depuis ces dernières années ces actes délinquants seraient d'une nature plus violente qu'auparavant.

En Guyane, de nombreux jeunes soi-disant « accompagnés » par un tiers au sein de la communauté, sont exposés toutefois à de multiples dangers, notamment à des risques de violences ou travaux forcés dans un contexte domestique. Certains, très faiblement entourés ou accompagnés, peuvent rapidement sombrer dans une délinquance de survie particulièrement dangereuse. La question de la délinquance des mineurs est en effet très prégnante en Guyane<sup>181</sup> et semble principalement

centrée à Saint-Laurent-du-Maroni et dans la commune de Kourou<sup>182</sup>, seule commune à disposer aujourd'hui de l'intervention d'un club de prévention spécialisée auprès des jeunes âgés de 11 à 25 ans. Les orientations qui peuvent être faites sur des mesures d'AEMO se heurtent à la surcharge de travail du service qui entraîne un démarrage tardif des prises en charge et parfois une dérive de ces jeunes non pris en charge vers la délinquance<sup>183</sup>. Par ailleurs, parmi les mineurs accompagnés par la PJJ à Saint-Laurent-du-Maroni, se développe un phénomène inquiétant de mineurs étrangers exploités à des fins de trafic de drogue<sup>184</sup>.

La CNCDH recommande aux autorités d'augmenter en urgence tous leurs efforts pour accroître les actions de prévention afin d'éviter que des situations d'isolement et d'errance ne se transforment en mise en danger et en délinquance<sup>185</sup>.

#### b. Sécuriser l'accès au droit au séjour des jeunes majeurs étrangers

A leur majorité les jeunes étrangers isolés pris en charge par l'ASE peuvent prétendre à un droit au séjour. Pour l'enfant qui a été confié à l'ASE avant ses seize ans, le Ceseda<sup>186</sup> prévoit la délivrance d'un titre de séjour temporaire « vie privée et familiale » sous réserve de justifier du caractère sérieux de sa formation et de l'avis de la structure d'accueil sur son insertion dans la société française. Pour un jeune confié à l'ASE entre seize et dix-huit ans, une autre disposition du Ceseda<sup>187</sup> prévoit, à la discrétion du préfet, une admission exceptionnelle au séjour si le jeune suit depuis au moins six mois une formation professionnelle.

Dans le département de Mayotte, l'admission exceptionnelle n'est pas applicable, en raison d'une disposition dérogatoire du Ceseda<sup>188</sup> et l'application du L.313-11, 2° bis, est quant à elle plus stricte. Les jeunes majeurs isolés se

174. Selon les associations TAMA et Solidarité Mayotte.

175. Audition de Philippe SOUFFOIS, directeur du pôle enfance de l'association TAMA, 29 mai 2017.

176. Audition de Frédéric PICHONNAT directeur régional Outre-Mer et Olivier KLEITZ directeur territorial de Guyane, de la Croix-Rouge française, 1er juin et 9 juin 2017.

177. Rapport d'activité du service MIDA de Solidarité Mayotte, 2016.

178. Rapports et auditions de Solidarité Mayotte et TAMA.

179. Audition de Frédéric PICHONNAT et Olivier KLEITZ, la Croix-Rouge française, *préc.*

180. Audition du Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV) et de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), 18 avril 2017.

181. Le nombre de mineurs suivis par la PJJ (mineurs isolés étrangers et nationaux) est passé de 900 en 2011

à 1000 en 2016. Source : entretien téléphonique et questionnaire de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ).

182. Conseil général de Guyane, Observatoire départemental de la protection de l'enfance, « La situation critique de la protection de l'enfance en Guyane », mai 2015.

183. CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer* adopté le 22 juin 2017, *op.cit.*

184. *Ibid.*

185. CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer* adopté le 6 juillet 2017.

186. Article L. 313-11, 2°bis du Ceseda.

187. Article L. 313-15 du Ceseda.

188. Article L. 313-16 du Ceseda.

retrouvent bien souvent en situation irrégulière alors qu'ils peuvent être pourtant présents depuis des années sur le territoire français et ont tissé tous leurs liens sociaux localement. Certains pourraient certainement prétendre également à l'obtention de la nationalité française. Le tissu des associations et services d'accompagnement juridique<sup>189</sup> est très modeste. Or ces jeunes ne peuvent accomplir seuls les démarches de régularisation auprès de la préfecture et faire valoir leurs droits face à la complexité de la procédure de régularisation. Les mineurs devenus majeurs ne peuvent donc toujours pas prétendre à un avenir meilleur. Ils sont doublement sanctionnés, durant leur minorité et à leur majorité, subissant injustement les effets de la carence des pouvoirs publics. Des centaines de jeunes majeurs, au parcours scolaire brillant, sont ainsi dans l'impossibilité d'obtenir une carte de séjour dès l'obtention de leur baccalauréat pour poursuivre leurs études, les poussant à réaliser une ou deux années blanches. Grâce à une procédure d'instruction accélérée prévue par un protocole mis en place en août 2016, certains peuvent voir leur situation examinée au cas par cas par la préfecture, s'ils sont signalés par le vice rectorat au préfet. Environ 100 jeunes ont pu profiter de cette disposition exceptionnelle entre août et novembre 2016<sup>190</sup>.

En Guyane, la situation est tout aussi préoccupante. Aucun titre de séjour pour jeunes majeurs isolés n'a été délivré en 2016 par la préfecture<sup>191</sup>, un constat qui peut traduire des difficultés à formuler et déposer une demande faute d'information et d'accompagnement. Selon plusieurs acteurs, les jeunes majeurs sont confrontés également à l'impossibilité de pouvoir apporter toutes les pièces exigées par la préfecture. En pratique, cette dernière permettrait de poursuivre la fin de l'année scolaire, même si le jeune majeur est en situation irrégulière. Néanmoins certains acteurs ont rapporté à la CNCDH des cas de jeunes placés au centre de rétention de Cayenne et finalement assignés à résidence<sup>192</sup>. La Commission dénonce ces placements en rétention et alerte, en cas d'assignation, sur les conditions de pointage qui peuvent constituer, entre autres, une entrave au bon déroulement de la scolarisation.

Finalement, les conditions requises par la loi pour prétendre à une carte de séjour sont en pratique impossibles à remplir compte tenu de la défaillance de la protection de l'enfance et du faible taux de scolarisation des enfants étrangers<sup>193</sup>. Leur accès au séjour reste incertain voire inexistant, si bien qu'à leur majorité ils peuvent être plus facilement éloignés. Le CNCDH estime que cette situation est inacceptable car elle entraîne une rupture d'égalité.

La Commission recommande d'adopter une circulaire spécifique permettant un assouplissement de l'application des dispositions du Ceseda afin de ne pas pénaliser ces jeunes majeurs. Elle invite également les autorités préfectorales à suspendre systématiquement l'exécution des mesures d'éloignement le temps du cursus scolaire, sans pour autant assigner à résidence les jeunes majeurs dans des conditions de pointage qui empêcheraient leur scolarité.

## **B. Créer un dispositif d'identification et de protection des victimes d'exploitation et de traite des êtres humains**

En 2017, conformément à son mandat de rapporteur national indépendant<sup>194</sup>, la CNCDH a évalué le Plan d'action national de lutte contre la traite des êtres humains, soulignant son manque d'effectivité, bon nombre de mesures n'ayant à ce jour pas été mises en œuvre<sup>195</sup>. Hormis certaines mesures d'identification, prises notamment dans le cadre de la réforme relative à l'asile, les dispositions protectrices prévues par le Ceseda restent très difficiles à appliquer, et à plus forte raison dans les Outre-mer. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : hormis Saint-Martin, aucun nouveau titre de séjour n'a été délivré dans les territoires d'Outre-mer en 2016<sup>196</sup>.

L'absence de données précises sur les phénomènes d'exploitation dont sont victimes les personnes migrantes dans les Outre-mer empêche d'appréhender

189. CNCDH, *Avis relatif à l'accès à la justice dans les Outre-mer*, adopté le 22 juin 2017, op. cit.

190. Chiffres de la préfecture de Mayotte.

191. Sur le fondement des articles L.313-11, 2<sup>o</sup>bis et L.313-15 du Ceseda (source : préfecture de Guyane).

192. Selon La Cimade certains jeunes peuvent être placés au CRA, dans ce cas ils sont libérés et assignés à résidence (6 cas depuis 2017).

193. CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer*, op. cit.

194. La mesure 23 du plan national d'action de lutte contre la traite des êtres humains confiée à la CNCDH le mandat de Rapporteur national sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains.

195. CNCDH, *Évaluation de la mise en œuvre du plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016)* adopté le 6 juillet 2017.

196. Pour la seule année 2016, 4 cartes de résident et 71 titres de séjour temporaire ont été délivrés sur le fondement de l'article L.316-1 du Ceseda en France. Hormis Saint Martin, aucun nouveau titre n'a été délivré en Outre-mer en 2016.



correctement la situation. Pourtant, il existe à n'en pas douter de nombreux cas d'exploitation et de traite des êtres humains à Mayotte comme en Guyane. Toutes les personnes auditionnées par la Commission ont fait part de l'existence de phénomènes qui relèvent de l'exploitation voire de la traite des êtres humains sans pour autant les qualifier en ces termes. Les acteurs locaux ne partagent pas de perception ou de définition commune sur le sujet et ne semblent pas suffisamment sensibilisés. De plus, la situation administrative précaire dans laquelle se trouvent les victimes constitue un frein au signalement de ces abus, bon nombre d'entre elles préférant garder le silence de peur d'être inquiétées et notamment arrêtées en vue de leur éloignement. Dans les rares cas où l'identification et les poursuites sont possibles, les chances de voir un dossier aboutir sont très minces.

A Mayotte, les acteurs observent des situations d'abus affectant les mineurs isolés étrangers présents sur le territoire. Un certain nombre de jeunes filles en provenance des Comores se retrouvent, une fois arrivées, exploitées pour du travail domestique chez des membres de leur famille ou bien des connaissances les accueillant<sup>197</sup>. La préfecture de Mayotte aurait ainsi constaté, de même que l'ASE, des situations d'exploitation intrafamiliale<sup>198</sup>. Ces mêmes jeunes filles peuvent, dans certains cas, subir également des violences sexuelles intrafamiliales<sup>199</sup>. Par ailleurs, des cas d'exploitation à des fins sexuelles sont identifiés chaque année par les associations locales, concernant principalement des femmes originaires des pays de l'Afrique des Grands Lacs. S'agissant des adultes, certains observateurs ont rapporté à la CNCDH, que les personnes migrantes sont employées pour des métiers dont le travail non-déclaré est sous-rémunéré voire parfois non rétribué. Ces personnes en situation irrégulière, de crainte d'être dénoncées, n'osent pas contester leurs conditions de travail et de rémunération<sup>200</sup>.

S'agissant de la Guyane, on retrouve dans le cadre des activités d'orpaillage illégal des cas d'exploitation sexuelle ou des situations de travail forcé dans des

conditions effroyables, pouvant également toucher les enfants brésiliens ou surinamais<sup>201</sup>. A la suite de signalements<sup>202</sup>, certains ont été pris en charge par les services de l'ASE. L'Observatoire de la protection de l'enfance fait également état de cas de prostitution et de travail forcé des enfants dans d'autres sites guyanais, particulièrement développés à Saint-Laurent-du-Maroni. Ces jeunes, invisibles, échappent aux principaux acteurs de la protection de l'enfance. Des cas de violences sexuelles ont également été observés<sup>203</sup> ainsi que des grossesses précoces non-désirées<sup>204</sup>. Malgré les signalements envoyés au parquet, notamment par les services de la protection maternelle infantile (PMI), ceux-ci n'aboutissent en général jamais, soit parce que les victimes se rétractent, soit parce que les dossiers ne sont pas instruits par le procureur. L'exploitation sexuelle concerne également les adultes, en grande majorité originaires du Brésil et du Surinam<sup>205</sup>. Par ailleurs, le trafic de drogue est une seconde activité propice à l'exploitation de personnes étrangères, notamment les jeunes filles et garçons, utilisés comme « mules » depuis la Guyane pour se rendre en métropole<sup>206</sup>. Les services de la PJJ sont mobilisés sur ce sujet, précisant que ces cas représenteraient 30% de leur suivi. La CNCDH déplore l'absence de réponse globale, voire l'immobilisme des pouvoirs publics alors qu'il est de leur devoir de réprimer ces actes, mais aussi d'identifier et protéger les victimes. Ces phénomènes extrêmement préoccupants nécessitent une action forte de l'Etat, à la fois d'identification de ces jeunes en grand danger et de prise en charge dans le cadre de la protection.

L'infraction de traite des êtres humains commise avec des circonstances aggravantes relève de la catégorie des infractions prévues à l'article 706-73 du code de procédure pénale pour lesquelles la procédure spécifique à la criminalité organisée est applicable en Outre-mer. En la matière, les juridictions interrégionales

201. Selon le préfet de Guyane, cela concernerait environ 1 000 personnes.

202. Entretien avec l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance, 16 juin 2017.

203. Rapport global de suivi de la mise en œuvre des actions de lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, [http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_de\\_suivi\\_sur\\_l\\_esec\\_en\\_france\\_2011\\_ecpat\\_international\\_ecpat\\_france.pdf](http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_de_suivi_sur_l_esec_en_france_2011_ecpat_international_ecpat_france.pdf)

204. La protection maternelle infantile (PMI) recensait en 2014 un total de 416 grossesses de mineurs dont 35 de mineurs de moins de 15 ans. Aujourd'hui, environ une fille sur dix fait face à une grossesse précoce (source : Observatoire de la protection de l'enfance de Guyane).

205. Audition par le Sénat de Jean-Michel COLOMBANI, commissaire principal, chef de l'Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRETH), 25 janvier 2006.

206. S'ils sont arrêtés lors de leur tentative d'embarcation pour se rendre en métropole, ils sont en principe confiés à l'assistance éducative du secteur.

197. Audition de Philippe SOUFFOIS, directeur du pôle enfance de l'association Tama, 29 mai 2017.

198. Selon la préfecture de Mayotte : « un membre de la famille ou un tiers connaissant la famille recueille le/la jeune et le/la charge des tâches domestiques, de la surveillance des petits et ne fait pas les démarches d'inscription à l'école ».

199. Phénomène également dénoncé par la CNCDH dans son *avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les Outre-mer*.

200. Entretien avec Benjamin BANIZETTE, représentant du syndicat de la magistrature de Mayotte, 13 juin 2017.

spécialisées (JIRS) compétentes pour la Guyane et pour Mayotte sont celles de Fort-de-France et de Paris<sup>207</sup>. Parmi les mesures mises en place récemment, on peut citer le fait qu'un magistrat référent « TEH » a été désigné au sein de la JIRS de Fort-de-France afin d'agir comme point de contact pour les partenaires extérieurs. L'incrimination de traite fait également l'objet d'échanges réguliers lors des réunions de travail du parquet avec les services d'enquêtes, ainsi que lors des réunions des ministères publics de la JIRS des Antilles-Guyane. Enfin, les JIRS de Paris et de Fort-de-France<sup>208</sup> ont participé au séminaire de sensibilisation et d'échanges organisé par la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) en mars 2017 sur la traite des êtres humains. Malgré ces efforts, que la CNCDH tient à saluer, l'activité des JIRS dans ce domaine reste limitée<sup>209</sup>. S'agissant des condamnations prononcées, entre 2011 et 2015, aucune infraction de TEH, entendue au sens strict<sup>210</sup>, n'a été retenue dans les juridictions de Cayenne et de Mamoudzou. On ne retrouve ainsi dans ces juridictions que des infractions de TEH entendues au sens large<sup>211</sup>, qui s'élèvent pour les tribunaux de Cayenne et de Mamoudzou à moins de cinq condamnations par an (pour conditions de travail et d'hébergement indignes, proxénétisme et recours à la prostitution)<sup>212</sup>, un nombre bien modeste au regard de l'ampleur supposée du phénomène.

Face à la gravité extrême de la situation, la CNCDH appelle les pouvoirs publics

à agir en urgence en prenant les mesures nécessaires pour identifier les différents abus dont sont victimes les personnes étrangères dans les Outre-mer. A cette fin, la CNCDH recommande de réaliser une mission d'évaluation afin de détecter les contours du phénomène d'exploitation et de traite des êtres humains à Mayotte et en Guyane et dans les autres territoires ultramarins. Elle préconise de mettre en place un comité de pilotage spécial rassemblant tous les acteurs locaux compétents afin de créer une coordination de l'identification et de l'application des mécanismes de protection. La CNCDH insiste sur l'importance de mettre en place le plan national dans l'ensemble du territoire y compris ultramarin et recommande plus spécifiquement que des mesures de formation relatives à toutes les formes de traite et d'exploitation soient déployées rapidement à l'égard des professionnels potentiellement en contact avec des publics vulnérables<sup>213</sup>, et de les compléter par des actions d'information et de sensibilisation auprès du grand public, avec le soutien des associations spécialisées et du Ministère de la justice.

---

207. Direction des affaires criminelles et des grâces, Bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment, Pôle d'évaluation des politiques pénales.

208. Les orientations de politique pénale définies en matière de traite des êtres humains par la circulaire du garde des sceaux du 22 janvier 2015 ont vocation à s'appliquer à l'ensemble du territoire français, métropolitain comme ultramarin. Ces orientations ont notamment pour objet de renforcer la mobilisation des JIRS dans cette matière, notamment en permettant la spécialisation des magistrats qui exercent en leur sein.

209. Concernant l'activité de la JIRS de Paris en matière de TEH, ce contentieux représente environ 3,6% de l'ensemble de l'activité contentieuse de la JIRS depuis sa création en 2004 et les affaires de proxénétisme 3,3% de l'ensemble des contentieux. Parmi elles, aucune des affaires ne présentait un lien avec Mayotte. S'agissant de la JIRS de Fort-de-France, le contentieux de la TEH représente environ 1,4% de l'ensemble de l'activité contentieuse de la JIRS et les affaires de proxénétisme 0,7% de l'ensemble des contentieux. Ces données ne portent que sur l'activité des JIRS et ne reflètent pas l'état de la criminalité en matière de TEH dans ces territoires, mais simplement la manière dont celle-ci est judiciairement appréhendée par ces juridictions spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée « de grande complexité ».

210. Le champ strict doit s'entendre des seules infractions définies par les articles 225-4-1 et suivants du code pénal.

211. Le champ large doit s'entendre des neuf groupes d'infractions suivants : conditions de travail et d'hébergement indignes, exploitation de la mendicité, traite des êtres humains, proxénétisme, recours à la prostitution, trafic d'organe, réduction en esclavage, réduction en servitude, travail forcé.

212. Source : Direction des affaires criminelles et des grâces, *préc.*

---

213. Agents du conseil départemental, de l'ASE, de la préfecture, des officiers de police judiciaires, de la gendarmerie nationale, de la Police aux frontières (PAF), des magistrats, des membres des associations.

## Partie III

### Garantir l'effectivité du droit d'asile

Alors que la Constitution française et la Convention de Genève, applicables sans exception sur l'ensemble du territoire français, garantissent le droit pour toute personne de demander l'asile<sup>214</sup>, les conditions d'exercice, en pratique, diffèrent à bien des égards en Outre-mer. En effet, la CNCDH a constaté des atteintes graves au droit d'asile dans les territoires de Guyane et de Mayotte. Cette situation crée une rupture d'égalité flagrante entre les demandeurs d'asile se trouvant en métropole et ceux déposant leur demande dans les territoires ultramarins. Ces entorses contreviennent aux exigences des directives européennes qui sont applicables à l'ensemble des territoires ultramarins<sup>215</sup>. Pour la Guyane comme pour Mayotte, l'attention de la CNCDH s'est portée sur trois axes prioritaires : respecter le droit d'asile dès la frontière (A), améliorer l'accès à la procédure et le traitement de la demande (B) et garantir les conditions matérielles d'accueil et d'accès aux droits (C).

#### A. Respecter le droit d'asile dès la frontière

La demande de protection internationale dans les Outre-mer a augmenté de 55% entre 2015 (3946 demandes) et 2016 (6089 demandes). Cette hausse a été particulièrement forte en Guyane (+103%/+2611 personnes) et dans une moindre mesure à Mayotte (+24%/+35 personnes)<sup>216</sup>.

##### 1. Une demande d'asile en pleine évolution

À Mayotte, si le flux de demandeurs d'asile est stable et relativement réduit, il se distingue néanmoins par une évolution en termes de nationalités. Selon l'OFPPRA, 387 premières demandes d'asile ont été enregistrées en 2016 contre 352 en 2015<sup>217</sup>.

Cette demande provient essentiellement des Comores et des ressortissants des Grands Lacs, en particulier de Congolais de la RDC, de Burundais et de Rwandais. La demande d'asile en provenance des Comores accuse une baisse en 2016 mais reste toujours en tête (47%) et connaît un taux de protection relativement bas (17%). À l'inverse la demande d'asile des Congolais (14%) ou encore des Burundais (13,7%) enregistre une hausse et présente un très fort taux de protection<sup>218</sup>, supérieur à celui accordé pour les mêmes nationalités en métropole. Si le nombre de demandeurs d'asile reste relativement modeste à Mayotte, ces 350 demandeurs d'asile sont loin de pouvoir bénéficier de leurs droits. La procédure d'asile est particulièrement lente et éprouvante compte tenu des conditions matérielles d'accueil. Mayotte est en effet le seul département français qui souffre d'un régime dérogatoire affectant les droits des demandeurs d'asile tout au long des étapes décisives de leur parcours.

En Guyane, l'augmentation exponentielle de la demande d'asile haïtienne ces trois dernières années a fortement perturbé le dispositif d'accueil qui était déjà saturé. En 2016, 5 122 demandes d'asile ont été enregistrées à l'OFPPRA contre 2 511 en 2015, une hausse record faisant de la Guyane l'un des premiers départements d'accueil de France<sup>219</sup>. Cette demande d'asile est principalement haïtienne (88,5%)<sup>220</sup> et se distingue par un très faible taux d'accord de la protection<sup>221</sup>. La migration haïtienne est considérée comme économique et familiale, les Haïtiens fuyant des conditions de vie déplorables ou bien l'instabilité et l'insécurité mais rarement des persécutions au sens de la *Convention de Genève*. Ils rejoignent la Guyane via le Suriname dans l'espoir d'y déposer une demande de protection et de s'installer durablement. À ce flux important s'ajoute depuis 2016, un nouveau flux de ressortissants du Moyen Orient, en particulier d'Irakiens, de Palestiniens et de Syriens<sup>222</sup>. Arrivant le plus souvent en famille et par voie aérienne, ces derniers dépendent fortement de l'aide des associations et des structures de l'Etat, alors

---

été enregistrées (209 Comoriens, 72 Congolais de RDC, 51 Burundais, 50 Rwandais), cette différence peut s'expliquer par un nombre important de personnes n'ayant ensuite pas déposé leur demande d'asile auprès de l'OFPPRA.

218. Selon l'OFPPRA, en 2016, le taux de protection des Congolais était de 70% et des Burundais de 92%.

219. Selon les services de la préfecture, la demande représenterait un flux de plus de 9000 personnes en deux ans.

220. Rapport d'activité 2016, OFPPRA.

221. Selon l'OFPPRA, le taux de protection pour la demande d'asile haïtienne était de 2% en 2016 (audition de Pascal BRICE, directeur général de l'OFPPRA, 30 mai 2017).

222. Environ 300 ressortissants syriens selon l'OFPPRA (audition Pascal BRICE, préc.).

---

214. Le droit d'asile est un droit à valeur constitutionnelle consacré par le Préambule de la Constitution de 1946 et protégé par la *Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés* (article 33-1 et article 33-1).

215. Depuis le 1er janvier 2014, Mayotte est devenue une région ultrapériphérique de l'Union européenne ce qui implique l'application des directives et des règlements de l'Union à compter de cette date.

216. Rapport d'activité 2016, OFPPRA.

217. Rapport d'activité 2016, OFPPRA. Selon le Préfet de Mayotte, en 2015 un total de 425 demandes ont

que les Haïtiens trouvent en principe des solutions au sein de la communauté haïtienne ancrée depuis des décennies sur le territoire guyanais. Contrairement aux Haïtiens, dont l'objectif est l'installation durable, les ressortissants du Moyen Orient, qui obtiennent généralement la protection, cherchent à quitter rapidement la Guyane afin de rejoindre la métropole. Ces arrivées conséquentes de demandeurs d'asile ont engendré une pression démographique au niveau de la population locale (+6% de la population selon le préfet de Guyane<sup>223</sup>), qui pèse sur l'ensemble des infrastructures et services publics de la société guyanaise. De plus, elles ont entraîné des dysfonctionnements au niveau du dispositif de premier accueil, à l'origine sous dimensionné, dans un contexte particulièrement complexe d'application de la réforme de l'asile<sup>224</sup>. Les difficultés relèvent ainsi d'une question de moyens mais aussi de pilotage, les autorités n'ayant pas pris à l'époque et suffisamment aujourd'hui la mesure de l'enjeu.

## 2. Permettre un accès effectif à la demande d'asile à la frontière

Tout étranger qui souhaite déposer une demande d'asile à la frontière doit pouvoir exercer ce droit et se voir notifier les garanties spécifiques à cet effet, quelle que soit sa nationalité. Selon les dispositions du Ceseda<sup>225</sup>, l'étranger qui sollicite l'asile à la frontière peut le faire dès son arrivée ou à tout moment durant son maintien en zone d'attente auprès de la police aux frontières<sup>226</sup>. En cas d'admission sur le territoire<sup>227</sup>, la police aux frontières délivre un sauf-conduit<sup>228</sup> permettant à la personne de circuler pendant huit jours pour aller enregistrer sa demande d'asile<sup>229</sup>. A Mayotte comme en Guyane, les personnes pénétrant sur le

territoire n'étant quasiment jamais placées en zone d'attente, on peut se demander comment la demande d'asile est alors traitée en cas d'interception à la frontière.

A Mayotte, dès leur arrivée en kwassa kwassa, certains demandeurs d'asile éprouvent de réelles difficultés à faire valoir leur demande de protection internationale en fonction de leur nationalité<sup>230</sup>. Les Comoriens et les Malgaches, notamment, sont placés systématiquement au centre de rétention après leur interpellation, et sont bien souvent renvoyés avant même que leur éventuelle demande n'ait été enregistrée et examinée par l'OFPPRA<sup>231</sup>. En effet, déposer une demande d'asile depuis le centre de rétention de Pamandzi relève presque de la mission impossible tant les renvois sont organisés rapidement. Dans les rares cas où les personnes arrivent à matérialiser leur souhait de demander l'asile depuis le centre, la procédure s'exerce dans des conditions pour le moins douteuses<sup>232</sup>. L'OFPPRA n'a d'ailleurs enregistré aucune demande d'asile depuis ce CRA<sup>233</sup>, une donnée qui ne manque pas d'interpeller au regard des 20 000 personnes placées dans ce lieu de privation de liberté. La CNCDH déplore cette pratique qui semble s'apparenter à un refus d'enregistrement de la demande d'asile. Concernant les demandeurs ressortissants de l'Afrique des Grands Lacs, si leur accès au territoire semble de plus en plus facilité par les forces de l'ordre, certains sont encore placés directement au centre de rétention de Pamandzi, pour être ensuite libérés, le plus souvent quelques heures ou jours après. La CNCDH recommande aux autorités mahoraises de faire respecter le droit d'asile à la frontière et d'appliquer les dispositions du Ceseda encadrant le dépôt de la demande d'asile en CRA afin de se conformer au principe de non refoulement garanti la *Convention de Genève*<sup>234</sup>.

En Guyane, on observe des cas de personnes souhaitant demander l'asile à la frontière sans que leur demande n'ait été prise en compte. L'absence totale de demandes d'asile enregistrées à la frontière avec le Surinam interroge compte

---

recours avant qu'il n'ait statué.

230. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité – Rapport de mission à Mayotte/La Réunion, op.cit.*

231. *Ibid.*

232. Selon certains observateurs, des agents détachés de la préfecture se déplaceraient au centre et réaliseraient un entretien sans que le droit à l'interprète ne soit respecté. La conclusion de l'entretien serait communiquée à la préfecture qui prendrait une décision. Le demandeur n'a aucune copie de la procédure et des conclusions, et ne s'entretient nullement avec l'OFPPRA afin d'exposer sa situation, seul organe compétent en matière d'examen de la demande.

233. Audition de Pascal BRICE, directeur général de l'OFPPRA, 30 mai 2017.

234. Article 33 de la Convention de Genève précitée.

223. La population guyanaise est chiffrée à 252 000 personnes (Insee 2014).

224. Loi n°2015-925 relative à la réforme de l'asile adoptée le 29 juillet 2015.

225. Articles L.213-2, L.213-8-1, L.213-9 et L.221-1 du Ceseda.

226. Le demandeur doit être immédiatement informé dans une langue compréhensible de la procédure relative au droit d'asile à la frontière. Concrètement, la personne peut être placée en zone d'attente, tel que prévu à l'article L.221-1 du Ceseda, le temps que sa demande d'entrée sur le territoire au titre de l'asile soit examinée. Les autorités doivent étudier si la « demande n'est pas irrecevable ou si elle n'est pas manifestement infondée ».

227. Le ministère de l'Intérieur prend la décision d'admettre ou non le demandeur sur le territoire, après avis de l'OFPPRA qui procède à l'audition des demandeurs et transmet un avis motivé portant sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande au regard des critères prévus par le Ceseda.

228. Article L.213-8-1 du Ceseda.

229. A l'inverse, une décision de non admission au titre de l'asile sur le territoire se traduit par le renvoi de la personne. Cette décision peut faire toutefois l'objet d'un recours suspensif devant le tribunal administratif, dans les conditions prévues à l'article L.213-9 du Ceseda. Le renvoi ne peut pas être organisé avant un délai de 48 heures suivant le refus d'entrée au titre de l'asile ou si la personne a saisi le juge administratif d'un

tenu du nombre de personnes entrant par cette voie. Près de la frontière franco-brésilienne, la préfecture indique que la PAF de Saint-Georges-de-l'Oyapock a enregistré 75 demandes. Dans ce cas, serait délivré systématiquement un sauf-conduit d'une durée de trois jours pour permettre aux personnes de se présenter à la PADA de Cayenne tenue par la Croix-Rouge française. Mais au regard des délais de prise de rendez-vous (plusieurs mois) la durée de l'éventuel sauf-conduit est si courte que les personnes se trouvent plongées dans une situation d'insécurité administrative. La CNCDH recommande que des sauf-conduits soient systématiquement délivrés par les forces de l'ordre aux personnes souhaitant déposer une demande d'asile et que leur durée prenne en compte les délais d'attente liés à l'engorgement du premier accueil.

## **B. Améliorer l'accès à la procédure et le traitement de la demande d'asile**

L'accès à la procédure et le traitement de la demande d'asile se font dans des conditions hors normes qui contreviennent au principe d'égalité des droits.

### **1. Améliorer l'accès à la procédure d'asile**

Si la loi *relative à la réforme de l'asile* adoptée le 29 juillet 2015 avait pour objectif la simplification et l'accélération de l'accès à la demande d'asile, il n'en est rien dans les Outre-mer, bien loin des standards prévus par le régime d'asile européen et les nouvelles dispositions du Cesda. La réforme de l'asile, applicable depuis novembre 2015, prévoit un délai de trois jours ouvrés pour accéder à la procédure<sup>235</sup> et de dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demande l'asile simultanément.

En Guyane, une première difficulté d'accès peut être constatée en amont de la procédure en raison des multiples contrôles opérés aux barrages routiers, qui peuvent empêcher de se rendre à la plateforme d'accueil des demandeurs d'asile à Cayenne (PADA). L'obtention d'un rendez-vous avec la PADA tenue par la Croix-Rouge est ensuite particulièrement compliquée : les délais peuvent atteindre trois

à quatre mois selon l'association<sup>236</sup> qui procède au pré-enregistrement afin d'éditionner une convocation pour le guichet unique de demande d'asile (GUDA). Dans le contexte des arrivées importantes de ces deux dernières années, l'administration a connu des retards d'enregistrement considérables, que la préfecture peine toujours à rattraper. En 2015, elle a été contrainte de fermer le premier accueil pendant trois mois (de fin août à novembre) afin de mieux structurer son guichet unique<sup>237</sup> et être en capacité d'absorber les nombreuses arrivées<sup>238</sup>. En dépit des engagements pris par l'administration auprès du Conseil d'État<sup>239</sup>, la réouverture du dispositif d'accueil au 1<sup>er</sup> décembre 2016 n'a pas permis de rétablir un accès effectif à la procédure, le délai de convocation au GUDA restant de plusieurs semaines<sup>240</sup> ce que déplore la CNCDH. Le nombre de convocations par jour a été sensiblement augmenté (à 30 créneaux), mais il reste insuffisant. Cette incapacité de la préfecture à mobiliser des moyens pour augmenter la cadence des rendez-vous entrave la fluidité générale du dispositif de premier accueil dont la saturation s'aggrave de jour en jour. Dans ces conditions d'engorgement extrême, une liste de rendez-vous prioritaires a été mise en place par la Croix-Rouge<sup>241</sup> pour les personnes vulnérables et en grande difficulté afin qu'elles n'attendent pas plusieurs mois avant de pouvoir être pré-enregistrées par la PADA. En outre, si la PADA domicilie indistinctement les demandeurs en procédure normale ou accélérée, elle n'est toutefois pas en mesure de domicilier l'ensemble des personnes compte tenu du flux, ce qui entraîne de lourdes conséquences pour certains demandeurs pour la réception de leur courrier, lorsqu'ils n'ont pas réussi à trouver une domiciliation chez des proches.

236. Audition de Frédéric PICHONNAT et Olivier KLEITZ, la Croix-Rouge française, 1er juin et 9 juin 2017, préc.

237. Selon l'OFII, le GUDA a ouvert en mai 2016 mais l'OFII y intervient depuis août 2016, des problèmes techniques de liaison internet ayant retardé son ouverture. Selon la Croix-Rouge ce n'est qu'en avril 2016 que le GUDA et la PADA ont été finalement fonctionnels ensemble, toutefois le GUDA a fermé trois mois plus tard.

238. Selon La Cimade, dès le printemps 2016, un nombre croissant de personnes a été placé en rétention alors qu'elles indiquaient pourtant dès leur interpellation leur souhait de demander asile. Ce constat s'est intensifié à compter de juillet 2016 (par exemple : onze demandeurs d'asile ont été placés au CRA en possession d'une convocation délivrée par le pré-accueil de la PADA). Le 19 août 2016, en réponse à une forte augmentation de la demande et la saturation consécutive du dispositif d'accueil, la préfecture de Guyane a annoncé la fermeture du guichet « asile » jusqu'à nouvel ordre. Le centre de rétention est alors devenu le seul moyen de solliciter l'asile en Guyane.

239. CE réf., 7 novembre 2016, n°404484.

240. Selon l'OFII le délai de convocation au GUDA de Cayenne était de 31,6 jours en avril 2017. Il était de 25 jours à la même période à Paris.

241. Audition de Frédéric PICHONNAT et Olivier KLEITZ, la Croix-Rouge française, 1er juin et 9 juin 2017, préc.

235. Transposition de l'article 6 de la directive 2013/33/UE dite « accueil » et prévue à l'article L.741-1 du Cesda.

À Mayotte, la PADA est tenue par Solidarité Mayotte. La difficulté première réside dans le fait que les Comoriens et les Malgaches ne peuvent pas en pratique bénéficier de leur droit à la domiciliation administrative<sup>242</sup>. En conséquence, ces demandeurs d'asile doivent trouver par leurs propres moyens un système de domiciliation dans un contexte mahorais qui présente de grandes difficultés de détermination des adresses postales et d'acheminement du courrier<sup>243</sup>. Ces personnes sont alors confrontées à de très grandes difficultés pour recevoir leurs courriers dont le contenu est de la plus grande importance. De plus, les Comoriens et les Malgaches sont classés systématiquement en procédure accélérée par la préfecture, une pratique discrétionnaire qui ne respecte pas les prescriptions légales en la matière<sup>244</sup>. Cette utilisation abusive de la procédure accélérée touche plus de 70% des demandeurs d'asile à Mayotte<sup>245</sup>, un phénomène inquiétant, unique en France.

De plus, des difficultés d'interprétariat, récurrentes dans les Outre-mer, sont particulièrement sérieuses à Mayotte et en Guyane lors des rendez-vous avec la préfecture et le cas échéant avec l'OFII. De nombreux observateurs rapportent l'absence ou le manque d'interprètes, si bien que dans de nombreux cas les agents sont contraints de faire appel à un collègue ou à une connaissance. On voit mal dans ces conditions comment une éventuelle vulnérabilité pourrait être détectée<sup>246</sup>.

La CNCDH recommande d'améliorer en urgence les conditions d'accès à la procédure d'asile en augmentant les moyens du GUDA de Cayenne afin d'accroître la cadence des convocations, et en renforçant tant à Mayotte qu'en Guyane les capacités des PADA pour domicilier l'ensemble des demandeurs d'asile afin d'éviter

242. Articles L.744-1 et R.744-2 du Ceseda.

243. CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer* adopté le 22 juin 2017, op.cit.

244. L'article L.723-2 du Ceseda prévoit les cas dans lesquels la préfecture peut décider de placer un demandeur d'asile en procédure accélérée : le refus de se conformer à la prise des empreintes digitales en application du Règlement Eurodac ; la présentation de faux documents ou la dissimulation d'informations relatives à l'identité, la nationalité ou les modalités d'entrée en France ; le demandeur s'est présenté à la préfecture en vue de faire enregistrer une demande d'asile plus de 120 jours après la date de son entrée en France ; la demande d'asile n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement ; la présence en France du demandeur constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État ; ou la personne fait partie de la liste des pays dits « sûrs ».

245. Selon la préfecture de Mayotte, 315 demandeurs d'asile en procédure accélérée en 2015 et 102 en normale. En 2016, 229 demandeurs d'asile en accélérée et 119 en normale. À noter qu'en Guyane, les procédures accélérées représentaient environ

246. Nouvelles dispositions de l'article L.744-6 du Ceseda issues de la loi *relative à la réforme de l'asile*.

toute rupture d'égalité. La CNCDH alerte également sur les dérives du classement systématique des Comoriens et des Malgaches en procédure accélérée et invite l'administration mahoraise à se conformer aux strictes dispositions prévues par la loi.

Enfin, les personnes en recherche de protection devraient pouvoir faire valoir leur vulnérabilité selon les dispositions introduites par la loi *relative à la réforme de l'asile*. Or ces nouvelles garanties procédurales ne sont nullement suivies d'effet dans les Outre-mer. La CNCDH recommande à cet égard de mettre en place auprès des agents de la préfecture et de l'OFII des moyens humains supplémentaires ainsi que les formations et outils nécessaires pour rendre effective l'identification des personnes vulnérables, de même que la mise en place de circuits de signalement entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics (PADA, OFII, Préfecture).

## 2. Assurer les garanties procédurales lors de l'examen de la demande d'asile

Une fois l'enregistrement réalisé, les demandeurs d'asile rencontrent bien d'autres difficultés qui découlent d'un traitement différencié. Les conditions d'entretien avec l'OFPPRA tenant notamment au recours à la visioconférence, ou encore la difficulté de bénéficier d'un conseil devant la CNDA sont autant d'obstacles qui vont peser sur les chances de réussite de la demande d'asile introduite.

Les délais d'attente pour obtenir un entretien avec l'OFPPRA depuis les Outre-mer sont particulièrement longs. En Guyane, malgré l'augmentation de la cadence des auditions foraines à Cayenne organisées depuis 2017 presque chaque mois<sup>247</sup>, la durée d'attente peut aller de 9 à 18 mois. L'antenne de l'OFPPRA située en Guadeloupe assumait l'ensemble des missions foraines<sup>248</sup>, jusqu'à l'ouverture d'une antenne permanente en Guyane au mois de septembre 2017. La CNCDH se félicite de cette ouverture, plusieurs acteurs locaux<sup>249</sup> ayant relevé que les délais particulièrement longs de la procédure devant l'Office ralentissaient la fluidité du

247. Audition de Pascal BRICE, directeur général de l'OFPPRA, 30 mai 2017.

248. Les entretiens se déroulaient depuis 2014 à Cayenne, dans une salle mise à disposition par la préfecture et depuis novembre 2016 dans des locaux que louait l'OFPPRA.

249. Audition de Frédéric PICHONNAT et Olivier KLEITZ, la Croix-Rouge française, 1er juin et 9 juin 2017, préc.

dispositif d'hébergement dont les places en petit nombre, se font encore plus rares.

A Mayotte, la situation est encore plus préoccupante, car les entretiens se font soit par visioconférence soit en présence du requérant à l'occasion d'auditions foraines qui sont beaucoup plus rares (tous les deux ans). Pour les personnes présentant des récits de persécutions plus complexes ou sensibles, l'OFPRA opte en principe pour la conduite d'entretiens sur place (cas des Burundais, Congolais, Rwandais). Même si cela ne constitue pas toujours la règle, certains cas pouvant échapper à l'office, la CNCDH salue cette démarche attentive aux vulnérabilités et aux conditions de verbalisation souvent difficiles de ces requérants dont les craintes peuvent se révéler précisément au cours de l'audition. Il n'en reste pas moins que les demandeurs d'asile concernés souffrent d'un délai d'attente intolérable compte tenu des rares déplacements organisés par l'office. Ce phénomène est d'autant plus regrettable qu'ils touchent des demandeurs d'asile vulnérables et particulièrement éprouvés en besoin manifeste de protection.

Concernant le recours à la visioconférence lors de l'entretien avec l'OFPRA, le Ceseda<sup>250</sup> prévoit la possibilité de réaliser les entretiens avec un officier de protection par un moyen de communication audiovisuelle, suivant des critères établis par décret en Conseil d'Etat<sup>251</sup>. Ce procédé ne peut être utilisé que par exception et dans des locaux agréés par l'OFPRA<sup>252</sup>. Le recours à la visioconférence est récurrent à Mayotte et systématiquement privilégié pour les Comoriens et les Malgaches, ce qui pose question au regard du respect du principe d'égalité entre les demandeurs d'asile vis-à-vis de leurs droits de la défense. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté<sup>253</sup>, dans un avis datant de 2011, s'est inquiété de cette pratique en rappelant que « *dans de nombreux autres cas toutefois, la visioconférence constitue un affaiblissement des droits de la défense en ce qu'elle met fin à la présence physique du comparant qui est aussi un moyen d'expression* »<sup>254</sup>.

250. Articles L.723-6, L.724-2 et R.723-9 du Ceseda.

251. L'article L.723-6 dispose qu' : « *Un décret en Conseil d'Etat fixe les cas et les conditions dans lesquels l'entretien peut se dérouler par un moyen de communication audiovisuelle pour des raisons tenant à l'éloignement géographique ou à la situation particulière du demandeur.* »

252. L'OFPRA fixe la liste des locaux agréés après vérification sur place et publie régulièrement la liste des locaux agréés (la dernière date du 26 septembre 2016).

253. CGLPL, *Avis relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard de personnes privées de liberté*, 14 octobre 2011.

254. *Ibid.*

Une fois de plus, les Comoriens et les Malgaches, dont le taux de reconnaissance est certes très bas, se voient appliquer un traitement fortement différencié par le recours à un entretien audiovisuel, ce qui a pour effet de limiter la portée de leur défense. En outre, de nombreux acteurs s'accordent à dire que les conditions de communication de la visioconférence à Mayotte ne sont pas réunies. En effet, la salle se situe dans l'enceinte de la préfecture et ne répond pas pleinement à l'exigence constitutionnelle de confidentialité. L'insonorisation de la porte est imparfaite, et bon nombre de demandeurs sont contraints de hausser la voix en raison de la piètre qualité de la communication, rendant ainsi audible le contenu des échanges par les personnes à l'extérieur. D'autres problèmes techniques se posent : l'écran de la visioconférence est de petite taille, le son de mauvaise qualité, et les connexions internet très aléatoires entraînent des coupures récurrentes. Enfin, cette faible qualité des échanges peut être accentuée par des difficultés liées à l'interprétariat, récurrentes dans les Outre-mer, et rendues complexes par le fait que l'interprète ne se trouve jamais aux côtés du demandeur mais auprès de l'officier de protection en métropole. La CNCDH estime que ces mauvaises conditions techniques entraînent un traitement encore plus inégalitaire entre un demandeur d'asile entendu en sa présence et un demandeur entendu en entretien virtuel. Un tel déséquilibre paraît inacceptable au regard des lourdes conséquences qu'il produit sur l'issue de la procédure de protection internationale.

Dans les Outre-mer, en cas de décision de rejet de l'OFPRA, un recours peut être introduit devant la CNDA dans un délai de deux mois<sup>255</sup>, en application des dispositions du code de justice administrative prévoyant un délai de distance de 30 jours supplémentaires<sup>256</sup>. La CNDA ne disposant pas d'antennes en Outre-mer, elle se déplace très rarement lors d'audiences foraines. Alertée par le Haut-Commissariat pour les réfugiés (HCR) sur ce phénomène, la CNCDH rappelle la nécessité absolue d'une présence de la Cour dans les Outre-mer afin de privilégier le contact humain plutôt que la dématérialisation de l'audience. En effet, depuis 2011, les audiences à la CNDA peuvent se dérouler en visioconférence<sup>257</sup>. Elles sont dans ce cas organisées depuis les salles d'audience des tribunaux administratifs<sup>258</sup>. En métropole, les

255. Article R.733-7 du Ceseda.

256. Article R.421 du Code de justice administrative.

257. Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 *relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité* ou Loi dite « Besson » et articles L.733-1, al. 2, R.733-20-1 à 733-20-3 du Ceseda.

258. Le dernier à avoir été équipé est le tribunal administratif de Mamoudzou, en mars 2015.

assesseurs qui siègent doivent en principe avoir réalisé préalablement une mission sur place afin de mieux appréhender les enjeux et les conditions d'accueil des demandeurs sur ces territoires<sup>259</sup>. Si plusieurs acteurs soulignent la bonne qualité de la communication de la visioconférence organisée par la CNDA, certains fustigent en revanche des conditions de défense insuffisantes. Le défaut d'assistance d'un avocat devant la Cour semble récurrent, une préoccupation signalée notamment par le HCR<sup>260</sup>. Cette carence peut s'expliquer par un faible nombre d'avocats disponibles et prêts à défendre des dossiers au titre de l'aide juridictionnelle. En Guyane, la situation est aggravée par le fait que les demandeurs d'asile sont très rarement accompagnés dans leurs démarches juridiques et administratives. Sous l'effet du flux, la Croix-Rouge ne peut pas assurer pleinement cette mission, si bien que les demandeurs sont souvent livrés à eux-mêmes ou à l'aide informelle de leur entourage. Dans les quelques cas où ils parviennent à déposer un recours, la demande d'aide juridictionnelle n'est pas toujours introduite dans les temps. La CNCDH attire l'attention des pouvoirs publics et des acteurs en charge de l'accompagnement juridique sur cette atteinte évidente au droit de la défense des demandeurs d'asile.

La CNCDH recommande à l'OFPPA et à la CNDA d'augmenter substantiellement la cadence de leurs auditions et audiences foraines, en particulier à Mayotte, afin de ne pas maintenir dans la précarité la plus extrême les demandeurs d'asile qui sont exclus de toute prise en charge. Elle insiste également sur la nécessité d'améliorer la qualité de la visioconférence des entretiens à l'OFPPA et recommande de mettre en place les moyens nécessaires pour que tous les requérants puissent bénéficier pleinement de leurs droits de la défense, en renforçant l'interprétariat et l'accès à un avocat.

## C. Garantir les conditions matérielles d'accueil et l'accès aux droits

En vertu de la *Convention de Genève*, des directives européennes<sup>261</sup> et des dispositions nationales<sup>262</sup>, les demandeurs d'asile doivent pouvoir bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes. Dans les régions françaises ultrapériphériques de l'Union européenne (Guadeloupe, Martinique, Réunion, Guyane et Mayotte depuis le 1er janvier 2014), la directive relative aux conditions minimales d'accueil des demandeurs d'asile s'applique pleinement. Elle prévoit notamment que « *les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d'accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* »<sup>263</sup>. Ces exigences sont renforcées pour les personnes les plus vulnérables, notamment les enfants. Ces droits sont applicables à tous les demandeurs d'asile, même en procédure accélérée. Or ils sont loin d'être garantis en Guyane et à Mayotte où les demandeurs d'asile sont privés des dispositifs d'hébergement et d'allocation dédiés mais aussi d'un accompagnement complet et de qualité. Le préjudice causé aux personnes en quête de protection est d'autant plus grand que l'attente, particulièrement longue, se fait dans des conditions matérielles déplorables. En la matière, la rupture d'égalité avec les demandeurs d'asile se trouvant en métropole est considérable.

### 1. Créer un dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile

En Guyane et à Mayotte, les dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile sont quasiment inexistants en dépit de l'application sur ces territoires du principe d'hébergement prévu par le droit commun en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)<sup>264</sup>. Quelques places d'hébergement d'urgence sont néanmoins ouvertes aux demandeurs d'asile, mais dans une proportion dérisoire au regard des besoins.

261. Directive dite « accueil » du 26 juin 2013.

262. Article L.744-1 et suivants du Csesda.

263. Article 17, 2° de la directive dite « accueil » du 26 juin 2013

264. Article L.744-2 du Csesda et article L.348-1 du Casf.

259. ANAFE, *op.cit.*

260. Audition de Ralf GRUNERT représentant du HCR en France et Caroline LALY-CHEVALIER, *préc.*



En Guyane, il existe depuis le 1er septembre 2011 un dispositif d'hébergement dit AUDA (accueil d'urgence des demandeurs d'asile) d'une capacité actuelle de 120 places<sup>265</sup>. Malgré l'augmentation à 150 places prévue pour juillet 2017, cette offre d'hébergement reste totalement insuffisante au regard du nombre de demandeurs d'asile et permet à peine de couvrir les besoins urgents des personnes vulnérables. Cet hébergement diffus, tenu par la Croix-Rouge, repose sur un mécanisme d'entrée dans le dispositif décidé de façon collective dans le cadre de réunions mensuelles pluri acteurs et selon des critères de vulnérabilité (personnes et familles en situation de difficultés sociales ou de danger, etc.)<sup>266</sup>. Le nombre de places disponibles est très faible, situation encore aggravée par l'engorgement du dispositif d'hébergement. S'ajoutent à ces places d'HUDA (Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile) quelques places d'hébergement d'urgence généraliste en hôtel et en CHRS<sup>267</sup>, attribuées selon les situations.

A Mayotte, la réforme du droit d'asile n'a eu strictement aucun effet puisque ce territoire est exclu de l'application de plusieurs dispositions essentielles du dispositif de droit commun (absence de CADA et d'ADA)<sup>268</sup>. Il n'y a donc pas de GUDA et aucune offre de conditions matérielles d'accueil n'est proposée. Les demandeurs d'asile peuvent éventuellement accéder à une « *structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile* »<sup>269</sup>. Solidarité Mayotte gère depuis 2011 un centre d'accueil de jour et, depuis 2015, dispose de quinze places d'hébergement d'urgence permettant une prise en charge pendant une durée d'un mois, parfois renouvelable selon la situation. Ce nombre limité de places ne constitue pas une réponse acceptable au regard du nombre de demandeurs d'asile nécessitant en urgence une solution d'hébergement. Dans le contexte mahorais, il semble que les autorités locales comme les autorités centrales refusent de mettre en place les mêmes dispositions qu'en métropole et maintiennent un régime d'exception au motif récurrent du risque « d'appel d'air » lié à la pression migratoire et de tensions

265. La différence principale entre les CADA et les AUDA réside dans le fait que l'accompagnement social et administratif est plus limité dans ces derniers (par exemple, il y a moins de travailleurs sociaux).

266. Audition de Frédéric PICHONNAT et Olivier KLEITZ, la Croix-Rouge française, 1<sup>er</sup> juin et 9 juin 2017, préc.

267. Selon l'OFII, 51 personnes hébergées actuellement dans ce cadre.

268. Articles L.744-1 à 5 du Ceseda.

269. Défenseur des droits, avis n°15-05 du 1er avril 2015

avec la population locale dont les conditions de vie sont également déplorables<sup>270</sup>.

Afin d'assurer les mêmes conditions d'accueil à tous les demandeurs d'asile sur le territoire français, la CNCDH recommande au Gouvernement de mettre en place dans les Outre-mer des solutions d'hébergement en adéquation avec les besoins. Elle préconise de créer un dispositif reposant sur un nombre de places suffisant en CADA proposant un hébergement et un véritable accompagnement social et juridique, et de le compléter par des places d'accueil en HUDA en le couplant toujours à un accompagnement social.

## 2. Renforcer l'exercice des droits sociaux

A Mayotte, l'accès aux soins pour les demandeurs d'asile est très aléatoire. Des exigences particulières de la Caisse de sécurité sociale rendent très difficile l'accès à la couverture médicale<sup>271</sup>. Dès lors, les prestations de santé se résument aux urgences traitées au centre hospitalier de Mamoudzou (CHM) qui est saturé, et en s'acquittant d'un forfait<sup>272</sup>. La prise en charge des demandeurs d'asile est donc très aléatoire. Face à cette situation, Solidarité Mayotte a développé en 2014 un service médical financé par l'Agence régionale de santé (ARS) permettant de conduire des consultations avec un psychologue et une infirmière. Mais depuis 2016, l'ARS a décidé de cesser son financement, contraignant Solidarité Mayotte à fermer cette permanence. Ce changement de cap est d'autant plus regrettable qu'il semble être motivé par une volonté de concentrer les efforts uniquement dans le centre hospitalier<sup>273</sup> afin de ne pas donner l'image d'un traitement de faveur des demandeurs d'asile. La prise en charge psychologique et psychiatrique des lourds traumatismes liés aux persécutions et au parcours d'exil est également insuffisante. En Guyane, l'accès aux soins est facilité grâce à l'action de la Croix-Rouge déployée en concertation avec les services publics de Cayenne. La Croix-

270. Pour les autorités préfectorales de Mayotte, il faut remettre la question du logement dans le contexte mahorais où une bonne partie de la population vit dans des conditions indignes (pas de ramassage des déchets, pas d'eau, pas de sanitaires).

271. Il n'existe pas d'aide médicale d'Etat à Mayotte (article 542-5 du Casf article L.6416-5 du Code de la santé publique).

272. De dix euros pour les consultations et de 300 euros pour un accouchement.

273. Entretien avec Laura MAIRE, service MIE et Flora GENEVAUX, service PADA de Solidarité Mayotte, 1er juin 2017.

Rouge assure une consultation médicale financée par l'ARS<sup>274</sup> qui est ouverte à tous les demandeurs d'asile passant par la PADA, et ce dès le pré-enregistrement. Outre un accès accéléré aux soins, cette consultation médicale permet également de ne pas encombrer les urgences et de remettre dans le circuit de soins des malades chroniques dont l'état aurait empiré. La CNCDH salue cette initiative et encourage les autorités à dupliquer cette pratique à Mayotte en finançant de nouveau le service médical initialement tenu par la PADA.

De plus, les demandeurs d'asile à Mayotte sont privés de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) qui représente en métropole un montant journalier de 6,80 euros<sup>275</sup> censé couvrir les besoins alimentaires et matériels<sup>276</sup>. Afin de compenser cette carence, les demandeurs d'asile doivent recevoir des aides matérielles de substitution (composées de paniers alimentaires) dont la distribution relève de l'association Solidarité Mayotte. Or selon cette association, la dotation allouée par la préfecture pour mener à bien cette mission est loin de couvrir la réalité des besoins. D'autres associations locales, comme la Croix-Rouge ont dû en conséquence fournir une aide alimentaire complémentaire. En Guyane, les demandeurs bénéficient de l'ADA mais son montant est deux fois moins important qu'en métropole (3,80 euros/jour) depuis mars 2017<sup>277</sup>. Pour la CNCDH, il est patent que cette somme ne permet pas aux personnes de subvenir à leurs besoins élémentaires, si bien qu'une grande partie des demandeurs d'asile survit dans des habitats très précaires, parfois sans eau ni électricité.

La CNCDH recommande de mettre en place le bénéfice de l'ADA à Mayotte, en

---

274. Une convention a été signée avec la CPAM sur les besoins matériels, permettant à la Croix rouge, qui avance tous les frais, de se faire rembourser ensuite par la sécurité sociale. Cette convention permet également une ouverture des droits dans des délais particulièrement courts (1 à 2 mois). Le demandeur d'asile a ainsi accès immédiatement aux soins.

275. Annexe 7-1 du Ceseda.

276. L'allocation pour demandeur d'asile a été créée par la loi du n°2015-925 du 29 juillet 2015 *relative à la réforme du droit d'asile* (articles L.744-9 et L.744-10 du Ceseda). L'ADA est versée sous conditions d'âge (plus de dix-huit ans) et de ressources au demandeur d'asile qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFII.

277. Le versement de l'ADA en Guyane est régi depuis le 1er avril 2017 par les dispositions du décret portant diverses dispositions relatives à l'ADA du 29 mars 2017. Selon l'OFII, l'année 2016 a connu une forte augmentation du nombre des allocataires, alors que les premiers mois de l'année 2017 témoignent d'une stabilisation voire d'une diminution. La mise en place de l'ADA s'est accompagnée d'une forte augmentation des flux de la demande d'asile. Les difficultés d'accès aux services bancaires font obstacle au déploiement du dispositif de paiement de l'ADA par voie de carte de retrait (comme en métropole).

s'alignant sur le montant en vigueur en métropole, et a minima sur celui appliqué en Guyane.

### 3. Développer l'accompagnement juridique et administratif

L'insuffisance du tissu associatif local et des services d'aide à l'exercice des droits<sup>278</sup> ainsi que le manque de moyens des PADA, réduisent considérablement le taux d'accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs démarches juridiques et administratives, en particulier à Cayenne.

En Guyane, la Croix-Rouge ne peut assumer pleinement sa mission d'information et d'accompagnement des demandeurs d'asile dans la formulation de leur demande de protection (constitution du dossier OFPRA en français, préparation à l'entretien, aide au recours en cas de décision de rejet et demande d'aide juridictionnelle). Les conséquences pour les intéressés sont nombreuses et décriées par les observateurs locaux comme supranationaux<sup>279</sup>. La grande majorité des demandeurs d'asile ne connaît en effet nullement ses droits ni la manière de les exercer. Face au flux et à l'urgence, la Croix-Rouge concentre ses efforts dans l'assistance humanitaire (alimentaire, soins, hébergement) et relègue l'accompagnement juridique à des cas bien très spécifiques (ressortissants du Moyen-Orient, personnes très vulnérables). Pour pallier cette carence, il n'existe malheureusement pas de relais associatifs locaux suffisamment importants. Le groupe local de La Cimade s'efforce de répondre aux innombrables demandes, mais il ne peut pas assumer avec ses équipes bénévoles cette mission de service public. De plus, le dispositif d'administrateurs *ad hoc*<sup>280</sup> est quasiment inexistant. Selon l'Observatoire de la protection de l'enfance, il existe un seul et unique administrateur *ad hoc* pour l'ensemble du département, ce qui est à l'évidence totalement insuffisant. La CNCDH déplore le fait qu'un appel à candidats aurait été

---

278. CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer* adopté le 22 juin 2017 (point 34 et suivants), op.cit.

279. Audition de Ralf GRUNERT représentant du HCR en France et Caroline LALY-CHEVALIER, *préc.*

280. En vertu de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, un administrateur *ad hoc* peut être nommé quand le mineur isolé étranger est maintenu en zone d'attente ou bien lorsqu'il souhaite effectuer une demande d'asile. Dans ce dernier cas le Ceseda (article L.741-3) prévoit que la désignation de l'administrateur *ad hoc* est réalisée par le Procureur de la République après avoir été informé par les services de la préfecture de la volonté d'un mineur d'effectuer une demande d'asile. Les services de la préfecture doivent également informer l'OFPRA.

lancé l'année dernière et n'aurait toujours pas abouti<sup>281</sup>.

À Mayotte, la PADA tenue par Solidarité Mayotte tente d'assurer un accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs démarches. L'aide à la constitution et au dépôt du dossier OFPRA est réalisé avec le soutien d'interprètes et l'association veille à s'enquérir des dates d'entretien auprès de l'Office ou de la préfecture afin de pouvoir transmettre l'information aux intéressés dont le courrier est rarement distribué ou reçu. Dans certains cas, les demandeurs d'asile peuvent être également accompagnés par un membre de l'association lors de leur entretien en visioconférence, autant d'efforts qui méritent d'être soulignés dans le contexte mahorais. Il n'existe toutefois aucune autre association ni aucun autre service d'aide à l'exercice des droits compétents pour prodiguer une assistance adaptée à ce public spécifique. C'est également Solidarité Mayotte qui est chargée des mineurs isolés demandeurs d'asile, à hauteur d'une cinquantaine de situations par an et assure leur accompagnement tant administratif et juridique au travers de la demande d'asile et de la représentation *ad hoc*<sup>282</sup>, que social, éducatif et médical<sup>283</sup>. La CNCNDH regrette qu'il n'existe qu'un seul acteur habilité pour désigner des administrateurs *ad hoc* pour tout le territoire mahorais.

La CNCNDH recommande d'augmenter la dotation des PADA à la hauteur de l'activité réelle qu'elles doivent assumer en matière d'accompagnement juridique et administratif, et de créer un véritable service d'administrateurs *ad hoc* en lançant des appels à projet afin d'habiliter dans les meilleurs délais plusieurs acteurs, en leur donnant les moyens pour assurer concrètement cette mission.

## **Conclusion repenser en profondeur la politique migratoire pour qu'elle s'inscrive enfin dans une dynamique régionale**

La Guyane comme Mayotte sont des territoires qui ont leurs propres histoires migratoires. Les pratiques historiques d'allers et retours des personnes, profondément ancrées dans les sociétés sont un fait. Bien plus que des migrations pendulaires, elles constituent un mode de circulation essentiel, étroitement lié à l'environnement et à l'installation des populations. Face à ce constat, l'objectif des politiques publiques devrait être la prise en considération de ces mouvements et leur accompagnement, plutôt que la recherche des moyens de les entraver. La CNCNDH invite les autorités préfectorales à développer de bonnes pratiques à l'image de la carte de circulation guyanaise et de prendre toute mesure adaptée aux réalités des mobilités. Elle recommande également de développer les rapprochements diplomatiques et la coopération avec les Etats voisins afin de susciter, par exemple, l'ouverture de représentations consulaires, en particulier à Mayotte.

Lorsqu'elle existe, la coopération interétatique est surtout dominée par des objectifs sécuritaires, pour lutter contre l'immigration irrégulière ou faciliter les réadmissions dans le cadre de la politique d'éloignement. En Guyane, les efforts d'intensification des liens avec les pays voisins portent avant tout sur la lutte contre la criminalité. À Mayotte, les efforts se focalisent pour l'essentiel sur la sécurité et la lutte contre l'immigration illégale. Néanmoins, d'autres tentatives de coopération ont été lancées par la France dans les secteurs médical et agroalimentaire où les besoins des Comores sont considérables. Mais les blocages diplomatiques entre la France et l'Union des Comores persistent et ne permettent pas d'aboutir à des résultats concrets. L'obstacle majeur réside dans le fait que l'Union des Comores ne reconnaît pas la souveraineté de Mayotte. La CNCNDH préconise de sortir des seules relations bilatérales et de favoriser une coopération avec l'Union des Comores dans un cadre multilatéral en y intégrant d'autres acteurs (Etats, organisations ou institutions internationales). Ce nouveau contexte d'échange pourrait certainement reconfigurer les relations et l'état des négociations sous l'effet de médiations

281. Entretien avec l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance, préc.

282. Solidarité Mayotte est habilitée comme administrateur *ad hoc* depuis 2009 afin d'assister les mineurs isolés étrangers demandeurs d'asile et d'assurer leur représentation tout au long des procédures relatives à la demande de protection.

283. En 2016, des administrateurs *ad hoc* ont été désignés pour 21 mineurs isolés (Rapport d'activité de Solidarité Mayotte, 2016).

extérieures.

La CNCDH reconnaît que la réponse à apporter n'est pas simplement juridique mais bel et bien politique. Elle appelle à un changement radical de politique migratoire dans les Outre-mer et encourage le Gouvernement à promouvoir immédiatement une nouvelle dynamique prenant en considération ce contexte d'exception mais dans une logique d'accompagnement des mouvements et non de coercition. Elle recommande de multiplier les efforts de rapprochement diplomatique avec les pays limitrophes afin de construire une réponse concertée dans un cadre régional, seule voie permettant, à terme, de réguler les mobilités tout en respectant les droits des personnes migrantes.

Enfin, la CNCDH estime qu'il serait plus pertinent de repositionner le débat et de l'enrichir en valorisant davantage la mobilité comme un vecteur du développement humain<sup>284</sup>, voire en consacrant la liberté de circulation<sup>285</sup> ou la reconnaissance d'un droit d'entrée sur le territoire<sup>286</sup>. La CNCDH ne peut que réitérer son engagement en faveur d'une politique généreuse à l'égard des personnes migrantes, c'est-à-dire d'une politique d'accueil digne de ce nom, fondée sur le respect des droits et libertés fondamentaux<sup>287</sup>.

## Synthèse des principales recommandations

*Tout au long de cet avis, la CNCDH a formulé un certain nombre de recommandations, récapitulées ci-dessous. Il convient toutefois de se référer aux paragraphes pertinents pour en comprendre la logique et le raisonnement.*

**Recommandation n°1** : La CNCDH dénonce les conséquences disproportionnées des contrôles systématiques qui peuvent conduire à une traque permanente des étrangers présumés en situation irrégulière. La CNCDH recommande de mettre en terme aux pouvoirs de contrôle exorbitants du droit commun.

**Recommandation n°2** : La CNCDH recommande aux autorités de conduire lors des contrôles et des interpellations des vérifications attentives et exhaustives, afin d'éviter les erreurs d'appréciation et les atteintes graves et disproportionnées aux droits fondamentaux. Il convient notamment de s'assurer en cas d'interpellation qu'une démarche n'est pas en cours d'instruction et si tel est le cas de la prendre en considération. La CNCDH préconise également d'accroître les formations initiales et continues spécifiques à destination des forces de l'ordre et des agents de la préfecture.

**Recommandation n°3** : La CNCDH rappelle aux autorités l'obligation à la frontière d'examiner individuellement la situation de chaque personne et de lui permettre de bénéficier systématiquement des garanties et des droits prévus par le Ceseda.

**Recommandation n°4** : La CNCDH recommande d'améliorer les garanties accompagnant la notification des mesures d'éloignement, en particulier le recours à un interprète qualifié et habilité afin que les personnes soient pleinement informées dans une langue compréhensible de la mesure dont elles sont l'objet, ainsi que de leurs droits. Elle préconise également de supprimer sur les formulaires de notification utilisés à Mayotte la mention automatique « refus d'exercer ses droits » et de procéder en cas de « départ volontaire » à la notification d'un document complémentaire.

284. Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Lever les barrières : mobilité et développement humain*, 2009.

285. GISTI (dir.), *Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ?* Janvier 2011.

286. C. Wihtol de Wenden, *Le droit d'émigrer*, Editions CNRS, 2013, pp. 22-29.

287. CNCDH, *Avis sur le droit des étrangers*, adopté le 21 mai 2015, op.cit.

**Recommandation n°5** : La CNCDH recommande d'aligner pleinement le régime du contentieux de l'éloignement des territoires d'Outre-mer sur celui de la métropole en introduisant dans la loi un délai d'un jour franc systématique et un droit au recours suspensif afin que la France se conforme aux dispositions européennes.

**Recommandation n°6** : La CNCDH recommande en urgence de rompre avec la logique systématique d'enfermement des étrangers et de privilégier des solutions moins coercitives.

**Recommandation n°7** : La CNCDH recommande de mettre fin sans délai aux pratiques illégales de rétention et d'éloignement des enfants depuis le CRA de Mayotte. Elle recommande au Gouvernement de donner instruction au préfet de Mayotte afin que cesse la pratique des rattachements arbitraires et fictifs d'enfants à un faux proche ou parent.

**Recommandation n°8** : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics mahorais de prévoir des moyens identiques à ceux de la métropole pour les associations intervenant au CRA de Mayotte.

**Recommandation n°9** : La CNCDH recommande que la loi soit modifiée pour que le juge des libertés et de la détention intervienne dans les 48 heures pour les personnes retenues au CRA de Mayotte comme dans le reste du territoire français.

**Recommandation n°10** : La CNCDH demande la suppression immédiate des LRA qui ne répondent pas aux exigences de la loi et des engagements internationaux de la France.

**Recommandation n°11** : La CNCDH recommande au Gouvernement de redéfinir en urgence la politique d'éloignement, à commencer par la cessation immédiate des renvois depuis la Guyane sans délivrance de laissez-passer.

**Recommandation n°12** : La CNCDH recommande aux autorités nationales de mettre en place une politique de retour aidé afin de permettre aux personnes qui le souhaitent, de rentrer dignement dans leur pays. Elle préconise en outre la mise

en œuvre d'un dispositif de réunification familiale permettant le rapatriement des enfants qui le souhaitent, lorsque c'est dans leur intérêt supérieur et après vérification de la véracité des liens familiaux et des conditions d'accueil.

**Recommandation n°13** : La CNCDH invite les pouvoirs publics à développer des outils d'identification et de collecte de données communs afin de mieux pouvoir appréhender la situation générale des MIE sur les territoires mahorais et guyanais. Elle recommande de mettre en place rapidement un dispositif effectif d'évaluation et de mise à l'abri pris en charge par l'Etat. Elle encourage les pouvoirs publics à habiliter et financer des associations locales compétentes afin que celles-ci puissent contribuer à cette évaluation, en amont d'une éventuelle mesure de protection.

**Recommandation n°14** : La CNCDH recommande de déployer rapidement les schémas départementaux de protection de l'enfance. Elle préconise de s'entourer des expertises nécessaires et de créer des structures d'accueil diversifiées en capacité suffisante. Elle recommande d'ouvrir des écoles de formation de travailleurs sociaux afin de remédier sur le long terme à la pénurie de compétences. Elle encourage le déploiement immédiat de l'initiative proposée par la PJJ de former les équipes d'accompagnants des AEMO. Enfin, elle invite les pouvoirs publics à créer des outils de pilotage communs et à relancer le travail conjoint dans le cadre des observatoires de la protection de l'enfance.

**Recommandation n°15** : La CNCDH recommande aux autorités d'augmenter en urgence tous leurs efforts pour accroître les actions de prévention afin de prévenir les situations d'isolement et d'errance des enfants étrangers et d'éviter qu'elles ne se transforment en mise en danger et en délinquance.

**Recommandation n°16** : La Commission recommande au Gouvernement d'adopter une circulaire spécifique permettant un assouplissement de l'application des dispositions du Ceseda afin de ne pas pénaliser les jeunes majeurs dans l'accès au droit au séjour. Elle invite également les autorités préfectorales à suspendre systématiquement l'exécution des mesures d'éloignement le temps du cursus scolaire, sans pour autant assigner à résidence les jeunes majeurs dans des conditions de pointage qui empêcheraient leur scolarité.

**Recommandation n°17** : La CNCDH recommande de réaliser une mission d'évaluation afin de détecter les contours du phénomène d'exploitation et de traite des êtres humains à Mayotte et en Guyane ainsi que dans les autres territoires ultramarins.

**Recommandation n°18** : La CNCDH préconise de mettre en place un comité de pilotage spécial rassemblant tous les acteurs locaux compétents afin de créer une coordination de l'identification et de l'application des mécanismes de protection des victimes d'exploitation. Elle insiste sur l'importance de mettre en place le plan national de lutte contre la traite des êtres humains dans l'ensemble du territoire y compris ultramarin. Elle recommande plus spécifiquement que des mesures de formation relatives à toutes les formes de traite et d'exploitation soient déployées rapidement à l'égard des professionnels potentiellement en contact avec des publics vulnérables, et de les compléter par des actions d'information et de sensibilisation auprès du grand public, avec le soutien des associations spécialisées et du Ministère de la justice.

**Recommandation n°19** : A Mayotte, la CNCDH rappelle aux autorités leur obligation de faire respecter le droit d'asile dès la frontière afin de se conformer au principe de non refoulement garanti par la Convention de Genève. Elle demande également aux autorités de veiller à l'application des dispositions du Ceseda encadrant le dépôt de la demande d'asile en CRA.

**Recommandation n°20** : En Guyane, la CNCDH recommande que des sauf-conduits permettant d'accéder au territoire soient systématiquement délivrés par les forces de l'ordre guyanaises aux personnes souhaitant déposer une demande d'asile et que leur durée prenne en compte les délais d'attente liés à l'engorgement du premier accueil.

**Recommandation n°21** : La CNCDH recommande d'améliorer en urgence les conditions d'accès à la procédure d'asile en augmentant les moyens du GUDA de Cayenne afin d'accroître la cadence des convocations et en renforçant, tant à Mayotte qu'en Guyane, les capacités des PADA pour domicilier l'ensemble des demandeurs d'asile. Elle invite également l'administration mahoraise à se conformer aux strictes dispositions prévues par la loi pour décider du classement

des demandes d'asile en procédure accélérée.

**Recommandation n°22** : La CNCDH préconise de mettre en place des moyens humains supplémentaires auprès de l'OFII et de la préfecture, ainsi que les formations et outils nécessaires pour rendre effective l'identification des personnes vulnérables. Elle recommande également de développer des circuits de signalement des vulnérabilités entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics.

**Recommandation n°23** : La CNCDH recommande à l'OFPRA et à la CNDA d'augmenter substantiellement la cadence de leurs auditions et audiences foraines. Elle rappelle la nécessité absolue d'une présence de l'Office et de la Cour dans les Outre-mer afin de privilégier le contact humain plutôt que la dématérialisation des échanges. Elle insiste en outre sur la nécessité d'améliorer la qualité de la visioconférence des entretiens à l'OFPRA. Enfin, elle recommande de mettre en place les moyens nécessaires pour que tous les requérants puissent bénéficier pleinement de leurs droits de la défense, en renforçant l'interprétariat et l'accès à un avocat.

**Recommandation n°24** : La CNCDH demande au Gouvernement de mettre en œuvre des solutions d'hébergement en adéquation avec les besoins et appliquer en Outre-mer le principe d'hébergement des demandeurs d'asile. Elle recommande de créer un dispositif reposant sur un nombre de places d'hébergement suffisant et un véritable accompagnement social et juridique.

**Recommandation n°25** : La CNCDH recommande de mettre en place le bénéfice de l'ADA à Mayotte, en s'alignant sur le montant en vigueur en métropole, et à minima sur celui appliqué en Guyane.

**Recommandation n°26** : La CNCDH recommande d'augmenter la dotation des PADA à la hauteur de l'activité réelle qu'elles doivent assumer en matière d'accompagnement juridique et administratif, et de créer un véritable service d'administrateurs ad hoc en lançant des appels à projet afin d'habiliter dans les meilleurs délais plusieurs acteurs, en leur donnant les moyens pour assurer concrètement cette mission.

**Recommandation n°27** : La CNCDH invite les autorités préfectorales à développer de bonnes pratiques à l'image de la carte de circulation guyanaise, malgré son caractère très limité et de prendre toute mesure adaptée aux réalités des mobilités. Elle recommande de poursuivre le projet d'accord relatif à la circulation des personnes engagé le 28 novembre 2013 entre la France et les Comores, qui prévoit notamment un assouplissement des conditions pour la délivrance des visas de court séjour à entrées multiples à Mayotte.

**Recommandation n°28** : La CNCDH recommande de développer les rapprochements diplomatiques et la coopération avec les Etats voisins afin de susciter, par exemple, l'ouverture de représentations consulaires, en particulier à Mayotte. Elle préconise de sortir des seules relations bilatérales et de favoriser une coopération avec l'Union des Comores dans un cadre multilatéral en y intégrant d'autres acteurs (Etats, organisations ou institutions internationales).

**Recommandation générale** : La CNCDH reconnaît que la réponse à apporter n'est pas simplement juridique mais bel et bien politique. Elle appelle à un changement radical de politique migratoire dans les Outre-mer et encourage le Gouvernement à promouvoir immédiatement une nouvelle dynamique prenant en considération ce contexte d'exception mais dans une logique d'accompagnement des mouvements et non de coercition. Elle recommande de multiplier les efforts de rapprochement diplomatique avec les pays limitrophes afin de construire une réponse concertée dans un cadre régional, seule voie permettant, à terme, de réguler les mobilités tout en respectant les droits fondamentaux des personnes migrantes.

## Liste des personnes auditionnées et/ou ayant contribué à l'élaboration de l'avis

**Abdou-Lihariti ANTOISSI**, directeur de la protection de l'enfance du département de Mayotte – 16 juin 2017 (contribution écrite).

**Benjamin BANIZETTE**, juge au TGI de Mamoudzou et membre du syndicat de la magistrature de Mayotte - 13 juin 2017.

**Nicolas BARRET**, chef de cabinet, direction des affaires criminelles et des grâces, 29 juin 2017 (contribution écrite).

**Pascal BRICE**, directeur général de l'OFPPRA et **Johan ANKRI**, chef de section contentieux à la division des affaires juridiques européennes et internationales à l'OFPPRA - 30 mai 2017.

**Lucie CURET**, responsable de l'action en rétention Outre-mer de La Cimade - 3 mars 2017.

**Yohan DELHOMME**, responsable de l'animation régionale de La Cimade à Mayotte - 10 février 2017 et du 30 mai 2017.

**Marie DUFLO**, secrétaire générale du GISTI - 18 mai 2017.

**Christelle EVELINGER**, chargée de mission, direction inter-régionale Outre-mer de la protection judiciaire de la jeunesse - 6 juin 2017 (contribution écrite).

**Murielle GARIDOU**, chargée de mission, observatoire départemental de la protection de l'enfance Guyane – 16 juin 2017.

**Flora GENEVAUX**, chef de service de la PADA de Solidarité Mayotte - 1er juin 2017.

**Marjane GHAEM**, avocate au barreau de Mayotte - 29 mai 2017.

**Ralf GRUNERT**, représentant du HCR en France et **Caroline LALY-CHEVALIER**, conseillère juridique du HCR - 2 juin 2017.

**Aurélie GUITTON**, coordinatrice de la plateforme InfoMIE - 17 mai 2017.

**Martin JAEGERT**, préfet de Guyane - 7 juin 2017.

**Didier LESCHI**, directeur général de l'OFII - 20 juin 2017 (contribution écrite).

**Laura MAIRE**, chef du service des MIE à Solidarité Mayotte - 1er juin 2017.

**Méline MORANI**, juriste chargée de mission CRA, Solidarité Mayotte - 29 mai 2017.

**Aurélie PIALOU**, avocate au barreau de Cayenne - 16 juin 2017 (contribution écrite).

**Frédéric PICHONNAT**, directeur régional Outre-Mer et **Olivier KLEITZ**, directeur

territorial de Guyane de la Croix-Rouge française - 1er juin et 9 juin 2017.

David ROHI, responsable national rétention, La Cimade - 3 mars 2017.

Philippe SOUFFOIS, directeur du pôle enfance, TAMA à Mayotte - 29 mai 2017.

Frédéric VEAU, préfet de Mayotte - 9 juin 2017.

## Liste des abréviations et des sigles

AEMO : assistance éducative en milieu ouvert

AME : aide médicale d'Etat

ASE : aide sociale à l'enfance

CASF : code de l'action sociale et des familles

CC : conseil constitutionnel

CADA : centre d'accueil pour demandeurs d'asile

CASF : Code de l'action sociale et des familles

CCAS : centre communal d'action sociale

CE : conseil d'Etat

CEDH : cour européenne des droits de l'homme

CESDH : convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales

CESEDA : code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

CGLPL : contrôleur général des lieux de privation de liberté

CIDE : convention internationale des droits de l'enfant

CNDA : cour nationale du droit d'asile

CPP : code de procédure pénale

CRA : centre de rétention administrative

CRIP : cellule de recueil des informations préoccupantes

DDD : défenseur des droits

DPJJ : direction de la protection judiciaire de la jeunesse

GUDA : guichet unique de demande d'asile

HUDA : hébergement d'urgence des demandeurs d'asile

IGAS : inspection générale des affaires sociales

IRTF : interdiction de retour sur le territoire français

JLD : juge des libertés et de la détention

LRA : local de rétention administrative

MIE : mineurs isolés étrangers

MNA : mineurs non accompagnés

OFII : office français de l'immigration et de l'intégration

OFPRA : office français de protection des réfugiés et apatrides



OQTF : obligation de quitter le territoire français  
PADA : plateforme d'accueil des demandeurs d'asile  
PAF : police aux frontières  
PUMA : protection universelle médicale  
TEH : traite des êtres humains

## **Annexe 1** **Caractéristiques des adultes étrangers\* résidant** **à Mayotte selon leur lieu de naissance**

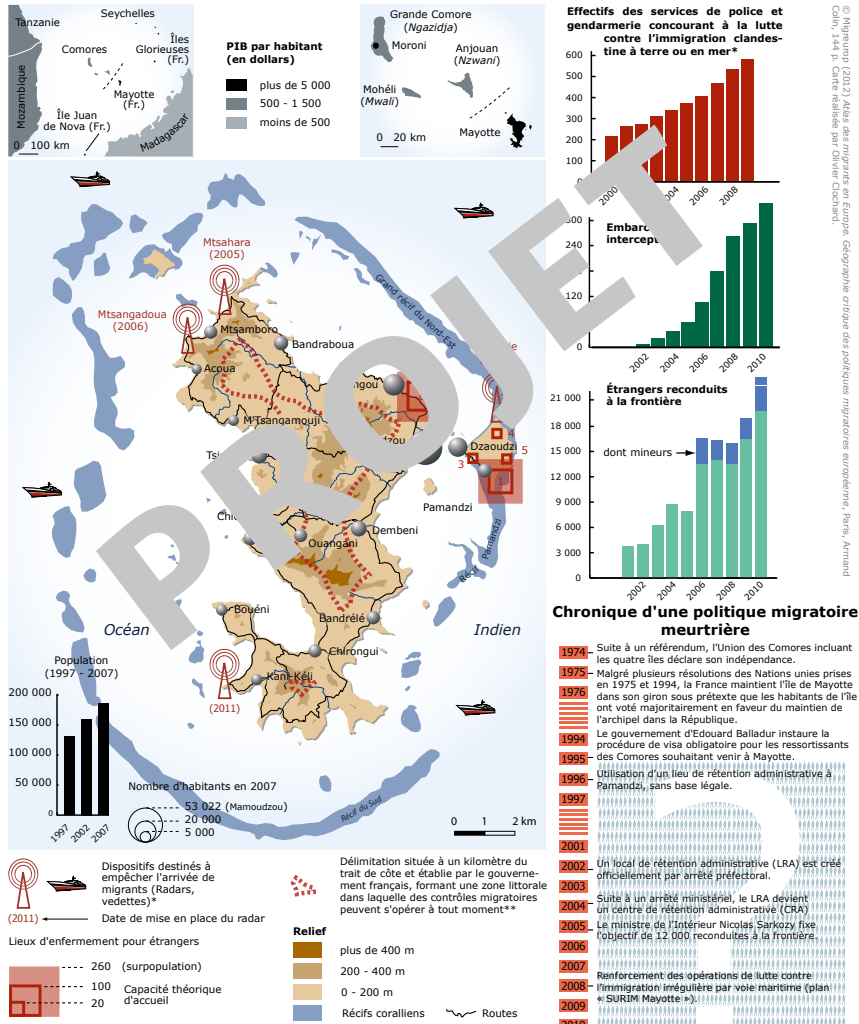
	Natif d'Anjouan	Natif de Grande Comore et Mohéli	Autres
		en %	
Répartition des étrangers vivant à Mayotte	67	27	6
Part des étrangers sans titre de séjour	53	51	30
Part des étrangers arrivés au cours des 5 dernières années	15	28	23

*\*Champ : personnes de 18 à 79 ans de nationalité étrangère, résidant à Mayotte et nées à l'étranger.*

*Source : Ined-Insee, enquête MFV-Mayotte 2015-2016.*

## Annexe 2 Carte «L'archipel de Mayotte sous contrôle», Olivier Clochard, Migreurop, 2012

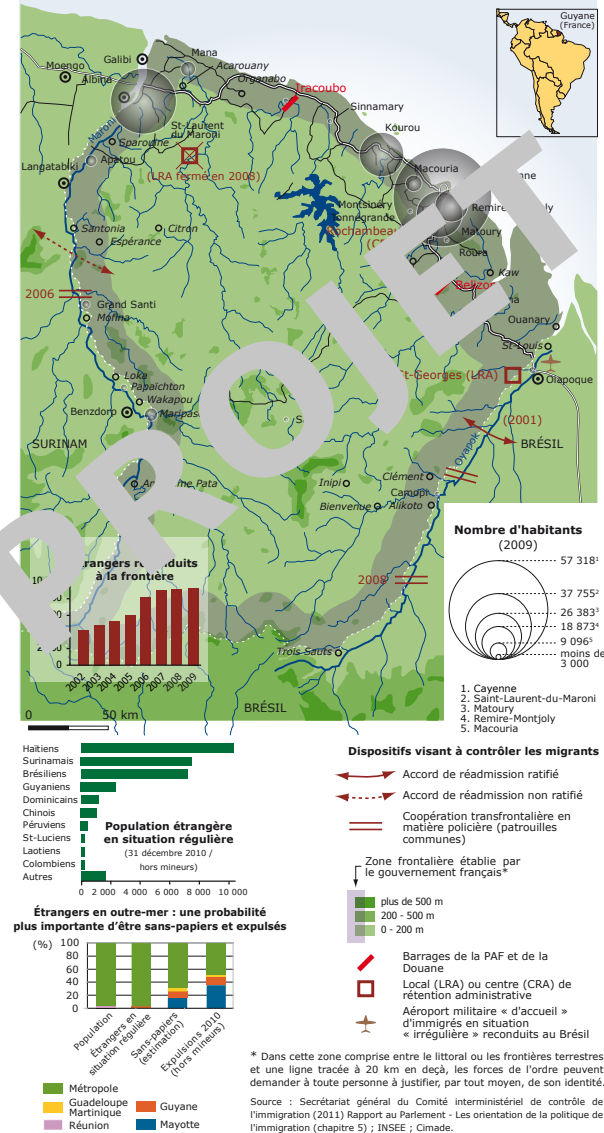
### L'archipel de Mayotte sous contrôle



© Migreurop (2012) Atlas des migrants en Europe. Géographie critique des politiques migratoires européennes, Paris, Armand Colin, 144 p. Carte réalisée par Olivier Clochard.

## Annexe 3 Carte Contrôles des migrations en Guyane, Olivier Clochard, Migreurop, 2012

### Contrôles des migrations en Guyane



\* Dans cette zone comprise entre le littoral et les frontières terrestres et une ligne tracée à 20 km en deçà, les forces de l'ordre peuvent demander à toute personne à justifier, par tout moyen, de son identité.  
Source : Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (2011) Rapport au Parlement - L'orientation de la politique de l'immigration (chapitre 5) ; INSEE ; Cimade.



Créée en 1947 sous l'impulsion de René Cassin, **la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH)** est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme française, accréditée de statut A par les Nations unies.

L'action de la CNCDDH s'inscrit dans une quadruple mission :

- Conseiller les pouvoirs publics en matière de droits de l'homme ;
- Contrôler l'effectivité des engagements de la France en matière de droits de l'homme et de droit international humanitaire ;
- Assurer un suivi de la mise en oeuvre par la France des recommandations formulées par les comités de suivi internationaux et régionaux ;
- Sensibiliser et éduquer aux droits de l'homme.

L'indépendance de la CNCDDH est consacrée par la loi. Son fonctionnement s'appuie sur le principe du pluralisme des idées. Ainsi, seule institution assurant un dialogue continue entre la société civile et les experts français en matière de droits de l'homme, elle est composée de 64 personnalités qualifiées et représentants d'organisations non gouvernementales issues de la société civile.

La CNCDDH est le rapporteur national indépendant sur la lutte contre toutes les formes de racisme depuis 1990, et sur la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains depuis 2014. Elle est l'évaluateur de nombreux plans nationaux d'action.

35 rue Saint Dominique, 75007 PARIS  
Tel : 01.42.75.77 .09  
Mail : [cncdh@cncdh.fr](mailto:cncdh@cncdh.fr)  
[www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

