

UNIVERSITE DE PARIS NANTERRE

UFR Droit & Sciences politiques

Année universitaire 2019-2020

Master 2 Droits de l'Homme



L'accès au séjour des personnes étrangères à Mayotte, de l'inadaptation du régime d'exception

Mémoire préparé sous la direction de M. Serge SLAMA, Professeur de droit public.

Présenté et soutenu publiquement pour l'obtention du Master 2 Droits de l'Homme par
Manon ALLASSAN

« L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce mémoire ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur. »

Remerciements

Je souhaiterais dans un premier temps remercier mon directeur de mémoire, Monsieur Serge SLAMA, pour m'avoir accompagné dans le cadre de ce mémoire.

Je tiens à témoigner toute ma gratitude à Pauline Le Liard, pour ses relectures attentives, ses conseils pertinents et son soutien moral tout au long de la rédaction de ce travail. Je remercie également Marjane GHAEM, pour m'avoir accordé du temps et fourni de précieux éclaircissements juridiques.

J'adresse toute ma reconnaissance à Solène DIA et Dominique SEGARD pour m'avoir permis de réaliser le stage à l'origine de ce mémoire et pour m'avoir accueilli chaleureusement au sein de l'association La Cimade-Mayotte. Leur engagement pour le respect des droits des personnes étrangères à Mayotte est pour moi un exemple.

Enfin, je tiens à remercier ma famille, qui m'a soutenue et encouragée dans ce projet de Master, et tout particulièrement ma mère pour la relecture dévouée de ce mémoire.

Table des abréviations

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

CIDE – Convention internationale relative aux droits de l'enfants

CST – Carte de séjour temporaire

CRA – Centre de rétention administrative

DCEM – Document de circulation pour étranger mineur

DDPAF - Direction départementale de la police aux frontières

GAO – Groupe d'appui opérationnel de la police aux frontières

INSEE – Institut national de la statistique et des études économiques

IRTF – Interdiction de retour sur le territoire français

OQTF – Obligation de quitter le territoire français

PAF – Police aux frontières

TOM – Territoire d'Outre-mer

Sommaire

Introduction

Titre I - Les entraves à l'accès au séjour des personnes étrangères à Mayotte : un droit et des pratiques d'exception censés dissuader l'immigration

Chapitre 1 - L'existence d'un droit au séjour dérogatoire : des dispositions restrictives inadaptées aux réalités migratoires et socio-économiques de l'île

Chapitre 2 - La fabrique de l'irrégularité administrative des étranger.ère.s à Mayotte

Titre II – De la précarisation administrative à l'éloignement des étranger.ère.s : les effets contre-productifs du régime d'exception

Chapitre 1 – Un risque réel et permanent d'éloignement du territoire : des expulsions collectives sans droit au recours effectif ?

Chapitre 2 – Un « infra-droit » inefficace et inadapté : « *sous le droit, la politique* »

Conclusion

INTRODUCTION

Said est né en 2000 sur l'île comorienne d'Anjouan. Alors qu'il était âgé d'un an seulement, ses parents décident de rejoindre l'île de Mayotte, à soixante-dix kilomètres d'Anjouan, dans l'espoir de pouvoir lui offrir un avenir serein. Depuis qu'il y est arrivé, Said n'a jamais quitté Mayotte. Il y a effectué l'intégralité de sa scolarité, et développé toutes ses attaches familiales, personnelles, et amicales. Il a été élevé par son père, remarié à une ressortissante française vivant de longue date à Mayotte, et a grandi avec ses petits frères et sœurs. Après l'obtention de son baccalauréat scientifique en 2018, Said a dû mettre sa vie et ses projets d'avenir entre parenthèse, car il n'est parvenu à obtenir le titre l'autorisant à séjourner sur le territoire où il a toujours vécu. Cela fait désormais deux années entières que Said attend l'appel de la Préfecture de Mayotte qui lui permettra de déposer sa demande d'admission au séjour. Tant qu'il n'obtient pas cette convocation, Said ne peut sortir de chez lui sans risquer une interpellation et un éloignement du territoire, comme ce fut le cas pour 27 421 personnes à Mayotte en 2019¹. Il ne peut non plus poursuivre ses études supérieures, travailler légalement ou encore être affilié à la sécurité sociale. Pour la troisième fois au mois d'août 2020, il a dû refuser son affectation à l'Université de La Réunion qui l'admettait en première année de licence de physique chimie.

La situation de Said n'est pas un cas isolé sur le 101^{ème} département français de Mayotte. Depuis que les quatre îles que composent l'archipel des Comores ont pris des destins séparés en 1976, la situation des « étrangers » -dont la très grande majorité sont des ressortissants du jeune Etat de l'Union des Comores- s'est particulièrement dégradée. Pour comprendre le traitement exceptionnel qui est aujourd'hui réservé aux étrangers résidant à Mayotte, un détour par l'histoire de l'archipel des Comores est indispensable. En effet, la politique migratoire mise en œuvre sur le territoire de Mayotte ces trente dernières années est intrinsèquement liée à l'histoire de la partition politique de l'archipel des Comores, et au processus d'assimilation institutionnelle de l'île de Mayotte à la métropole française ayant abouti en 2011 à sa départementalisation². Cette intégration progressive s'est en effet faite au prix de la délimitation

¹ Le Figaro avec AFP, « Mayotte : plus de 27 000 personnes éloignées du territoire en 2019 », *Le Figaro*, [en ligne] URL : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/mayotte-plus-de-27-000-personnes-eloignees-du-territoire-en-2019-20200211>

² SAKOYAN Juliette, GRASSINEAU Dominique, « Des sans-papiers expulsés à leurs enfants “isolés” : les politiques migratoires de la départementalisation à Mayotte », in Vitale (P.), dir., *Mobilités ultramarines*, Paris, Éditions des Archives Contemporaines, 2015, p 2.

d'un espace national³, dont sont exclus les étrangers originaires des trois autres îles de l'archipel.

L'île de Mayotte fait partie de l'ensemble géographique de l'archipel des Comores, composé des quatre îles que sont Ngazidja (Grande Comores), Mweli (Mohéli), Ndzouani (Anjouan) et Maore (Mayotte). En 1841, le Sultan malgache Andriantsouli concède Mayotte à la France par la signature d'un traité de cession⁴. Durant toute la seconde moitié du 19^{ème} siècle, Mayotte est rattachée successivement à l'île de La Réunion puis à Madagascar. En 1912, la Grande Comore, Anjouan et Mohéli deviennent des colonies françaises et sont administrativement rattachées avec Mayotte à la grande île de Madagascar⁵. En 1946, le territoire des Comores forme pour la première fois une entité administrative distincte et acquiert le statut de Territoire d'Outre-mer (TOM). C'est dans les décennies qui suivent que des tensions politiques vont émerger entre Mayotte et les autres îles, faisant naître une « opposition mahoraise » à l'origine des futures revendications départementalistes⁶.

La loi-cadre Defferre du 22 juillet 1957 acte la mise en place d'un collège unique à l'assemblée territoriale des Comores. Les sièges y sont attribués de manière proportionnelle à la population de chaque île. Moins peuplée que les autres îles, Mayotte ne possède que quatre sièges sur trente. Quelques mois plus tard en 1958, le vote par l'Assemblée du transfert du chef-lieu de Dzaoudzi (Mayotte) à Moroni (Grande Comores) est vécu par les mahorais comme une humiliation. Cet événement est analysé historiquement comme constituant l'un des éléments déclencheur des revendications départementalistes au sein des élites mahoraises. Les désirs d'indépendances plébiscités par les habitants des autres îles étant perçus par les élites mahoraises comme un possible retour à une domination passée des autres îles sur Mayotte⁷. A l'image du slogan des premiers départementalistes mahorais « Nous voulons être français pour être libre », l'appartenance à la France est alors perçue comme un moyen d'échapper à la domination comorienne.

Plusieurs années après en 1974, lorsque les habitants de l'archipel sont invités à se prononcer sur leurs aspirations d'indépendance, s'entame alors un processus de décolonisation qui reste

³ HACHIMI ALAOUI Myriam, « Françaises et français de Mayotte, un rapport inquiet à la nationalité », Politix, 2016/4 n°116, p 124.

⁴ Traité du 25 avril 1841 portant cession de Mayotte à la France.

⁵ HACHIMI ALAOUI Myriam, « Françaises et français de Mayotte, un rapport inquiet à la nationalité », *op.cit.*, p 124.

⁶ MAMAYE Idriss « Mayotte département », la fin d'un combat ? Le Mouvement populaire mahorais : entre opposition et francophilie (1958-1976) », *Afrique contemporaine*, vol. 247, n°3, 2013, pages 123 et 124.

⁷ CAMINADE Pierre, *Comores-Mayotte : Une histoire néocoloniale*, Dossier Noir, Broché, p 52.

aujourd'hui encore controversé. Le 22 décembre 1974, a lieu un référendum par lequel il est demandé à la population comorienne de choisir entre l'indépendance ou le maintien au sein de la République française. A la Grande Comores, Mohéli et Anjouan, 94,56% des votants choisissent l'indépendance⁸. A Mayotte cependant, 63,82% des habitants décident de rester sous le giron français⁹. Le président du Conseil de gouvernement comorien déclare unilatéralement l'indépendance des quatre îles de l'archipel, mais à contre-courant des recommandations de la Charte de décolonisation des Nations Unies relative à l'indivisibilité des entités coloniales, le Parlement français décide de procéder à un décompte des votes île par île, pour conserver sa souveraineté sur Mayotte. En 1976, un second référendum est organisé à Mayotte et consacre une nouvelle fois la volonté des mahorais de faire partie de la République française. L'archipel des Comores est alors scindé en deux Etats distincts : l'Union des Comores (Grande Comore, Anjouan, Mohéli) et la France (Mayotte). Depuis cette date l'Union des Comores n'aura de cesse de contester la décision de la France et de réaffirmer sa souveraineté sur l'île de Mayotte. L'ONU lui donnera raison en condamnant plus de vingt fois la France pour avoir arraché Mayotte à l'archipel des Comores en violation du principe d'intangibilité des frontières¹⁰.

Depuis cette date, la frontière artificiellement créée au sein de l'archipel ne fera que se renforcer. A mesure que Mayotte s'engageait dans le processus d'assimilation institutionnelle à la métropole française, elle s'éloignait de ses voisins comoriens, avec lesquels elle entretenait pourtant des liens culturels, familiaux, économiques ancestraux incontestables. La langue partagée est le Shikomori, dont le parler diffère légèrement d'une île à l'autre, la religion pratiquée est l'islam, et la majorité des traditions culturelles sont communes¹¹. Au sein même de l'archipel, la libre circulation des personnes entre les îles était la règle pendant de nombreux siècles, les membres de mêmes familles pouvant être dispersés sur les différentes îles de l'archipel¹². Pourtant, ces parentés seront progressivement fragmentées par la politique

⁸ SUEUR Jean-Pierre, COINTAT Christian, DESPLAN Félix, Rapport d'information au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration, n° 675, 18 juillet 2012, p 17.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ Assemblée Générale des Nations Unies, *Question de l'île comorienne de Mayotte*, Résolution A/RES/31/4, 21 octobre 1976 ; Résolution A/32/7, 1er novembre 1977 ; Résolution A/RES/49/18, 6 décembre 1994.

¹¹ CARAYOL, R., DUFLO, M., GIACHINO L., MOHAMED I., NABHANE, M., « A Mayotte, le déni n'est pas la solution », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, p. 11.

¹² SAKOYAN Juliette, « Les frontières des relations familiales dans l'archipel des Comores », *Autrepart*, 2011/1 n°57-58, p 181.

migratoire française, et contestées par une partie croissante de la population mahoraise devenant particulièrement hostile aux voisins comoriens.

Dès les années 1990, l'immigration est tenue pour responsable de la croissance démographique forte et par conséquent, du retard de développement de l'île¹³. Plusieurs mesures sont alors prises pour tenter d'endiguer le phénomène migratoire désormais vu comme un péril pour le développement de l'île. En 1995 est introduit le « visa Balladur » qui porte un coup d'arrêt brutal à la libre circulation ancestrale des personnes entre les îles de l'archipel. A compter de la mise en place de ce visa, tous les ressortissants comoriens désireux de se rendre à Mayotte doivent alors solliciter la délivrance d'un visa auprès des autorités consulaires françaises aux Comores pour être autorisés à séjourner à Mayotte. L'obtention d'un tel document pour circuler semble non seulement absurde pour des personnes habituées à se déplacer entre les îles sans formalités administratives, mais elle est aussi en pratique très difficile en raison de ses conditions strictes de délivrance. Cinq ans plus tard, l'ordonnance du 26 avril 2000, qui comporte de nombreuses dérogations au droit commun des étrangers alors appliqué en France métropolitaine est mise en place, et régit les conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte. Toutes les personnes qui résidaient à Mayotte et qui n'ont pu conserver la nationalité française après l'indépendance des Comores, deviennent « irrégulières » sur le territoire de Mayotte.

Parallèlement, à la fin des années 1990 le processus de transition statutaire de Mayotte s'accélère. En 1976, la départementalisation voulue par les mahorais avait été jugée impossible par l'Etat français en raison des « mœurs et coutumes » des mahorais. Au début de l'année 2000 deux grandes réformes préalables à l'accès de l'île au statut de département sont initiées : la réforme du statut personnel de droit local alors jugé incompatible avec les valeurs de la République française, et la réforme de l'état civil destinée à délimiter de manière définitive l'espace national, marquant ainsi la frontière entre les nationaux et les « étrangers »¹⁴. Ce processus s'achève finalement en 2011 lorsque l'île devient enfin un département d'Outre-mer¹⁵. Le régime antérieur de « spécialité législative » évolue vers celui de « l'identité législative ».

¹³ SAKOYAN Juliette, GRASSINEAU Dominique, « Des sans-papiers expulsés à leurs enfants “isolés” : les politiques migratoires de la départementalisation à Mayotte », in Vitale (P.), dir., *Mobilités ultramarines*, Paris, Éditions des Archives Contemporaines, 2015, p 2.

¹⁴ HACHIMI ALAOUI Myriam, « Françaises et français de Mayotte, un rapport inquiet à la nationalité », Politix, 2016/4 n°116, p 124.

¹⁵ Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

Malgré cette départementalisation, les conditions de vie de la majorité des habitants restent très difficiles sur l'île, où 77% de la population vit aujourd'hui sous le seuil national de pauvreté¹⁶. Cette situation entraîne l'exaspération d'une partie de la population, matérialisée par des mouvements citoyens particulièrement violents et hostiles à l'immigration. Cette dernière est tenue responsable des dysfonctionnements d'un service public sous-doté, et de l'augmentation de l'insécurité civile. La proportion importante de personnes de nationalité étrangère au sein de la population mahoraise, 48% en 2017¹⁷, qui témoigne de l'imbrication forte entre les mahorais et les comoriens des autres îles « étrangers » est à l'inverse perçue par beaucoup comme une « invasion migratoire » dangereuse. Les revendications d'une part des habitants de Mayotte sont instrumentalisées par les autorités pour légitimer et pérenniser un régime d'exception en droit des étrangers, le statut constitutionnel de département d'Outre-mer étant utilisé à cette fin.

L'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que : « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités.* ». Selon l'alinéa quatre de ce même article, les adaptations du droit commun ne peuvent porter sur « *la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral.* ».

Lorsque l'ordonnance du 7 mai 2014 étend le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) à Mayotte¹⁸, un nombre important de dérogations contenues dans l'ordonnance du 26 avril 2000 sont conservées ou ajoutées. Selon le rapport présenté au président de la République, l'ordonnance du 7 mai 2014 « *contient des dispositions d'adaptation aux spécificités locales propres à Mayotte. Ces différences par rapport au droit commun découlent principalement de la volonté de dissuader autant que possible l'immigration irrégulière, notamment de mineurs, en provenance essentiellement des Comores et, en particulier, de l'île d'Anjouan, située à 70 km de Mayotte et dont le niveau de vie est très*

¹⁶ INSEE, « Revenus et pauvreté à Mayotte en 2018 », INSEE Analyses, n°25, Juillet 2020, p1.

¹⁷ INSEE, « A Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », INSEE Première, n°1737, février 2019, p 2.

¹⁸ Ordonnance n°2014-463 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte des dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à l'adoption, à l'allocation personnalisée d'autonomie et à la prestation de compensation du handicap.

inférieur à celui de cette dernière ». Ces adaptations « ne sont pas disproportionnées ni n'excèdent ce qui est strictement requis pour tenir compte des "caractéristiques et contraintes particulières" de Mayotte, au sens de l'article 73 de la Constitution ».

En droit des étrangers, les « caractéristiques et contraintes » du département de Mayotte sont résumées à la « pression migratoire » que connaît le département. Cette pression migratoire doit cependant être relativisée, puisque le solde migratoire de l'île est resté pendant longtemps négatif. Le territoire de Mayotte comptabilisait ainsi plus de départ, vers la France métropolitaine ou La Réunion notamment, que d'arrivées, majoritairement de l'Union des Comores¹⁹. Ce solde est redevenu positif ces dernières années mais, la croissance de la population est bien davantage le fait du nombre important de naissances (en moyenne cinq enfants par femmes en 2017) que de l'excédent migratoire²⁰. C'est pourtant cette pression migratoire qui justifie le régime d'exception en droit des étrangers mis en place à Mayotte. Les dérogations en matière d'entrée, de séjour et d'éloignement des étrangers s'accompagnent en outre de pratiques administratives illégales systématiques à l'égard des étrangers, contre lesquelles ces derniers n'ont que peu de droits et garanties à opposer. La supposée très forte proportion de personnes étrangères en situation administrative irrégulière justifie également l'organisation d'une lutte intense contre l'immigration clandestine. Les chiffres colossaux de reconduites à la frontière réalisés sur ce département en sont la preuve : 27 421 personnes éloignées du territoire en 2019, dont 99% à destination de l'Union des Comores²¹, pour une population s'élevant à 256 500 personnes en 2017²². Le défenseur des droits rappelait pourtant que les personnes étrangères en situation administrative irrégulière représentent moins de 12% de la population à Mayotte²³, parmi lesquels se trouvent des personnes qui remplissent les conditions pour obtenir un titre mais ne parviennent à accéder à la Préfecture, et des personnes qui pourraient satisfaire aux conditions du droit commun mais pas aux règles dérogatoires.

Les « atteintes fréquentes et répétées »²⁴ aux droits des étrangers dénoncées aujourd'hui par de nombreuses institutions administratives indépendantes et largement documentées par plusieurs associations peuvent légitimement nous conduire à remettre en cause le caractère proportionné

¹⁹ MATH Antoine, « Mayotte : une terre d'émigration massive », *Plein droit* 2013/1, n°96, p 33.

²⁰ INSEE, « A Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », *op.cit.*, p 1.

²¹ Le Figaro avec AFP, « Mayotte : plus de 27 000 personnes éloignées du territoire en 2019 », *Le Figaro*, [en ligne] URL : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/mayotte-plus-de-27-000-personnes-eloignees-du-territoire-en-2019-20200211>.

²² INSEE, « 256 500 habitants à Mayotte en 2017. La population augmente plus vite qu'avant », *INSEE Analyses*, n°15, Décembre 2017, p 1.

²³ Défenseur des droits, « Etablir Mayotte dans ses droits », Rapport du 11 février 2020, p 5.

²⁴ *Ibid*, p 42.

du régime d'exception mahorais. Les effets néfastes que les dérogations produisent nous force également à interroger la légitimité de leur existence. Enfin, dans un contexte où l'île de Mayotte appartient géographiquement et culturellement à l'archipel des Comores, l'objectif même de ce régime d'exception (dissuader l'immigration) semble particulièrement inadapté. En effet, le traitement dérogatoire des étrangers ne permet pas de stopper les mouvements de population ancestraux existants entre les îles de l'archipel. Il a seulement rendu la traversée en « kwassa-kwassa » (bateau de pêche traditionnellement utilisé par la population pour se déplacer au sein de l'archipel) plus dangereuse. Depuis l'instauration du visa Balladur en 1995, plus de 10 000 personnes auraient péri entre les soixante-dix kilomètres d'océan qui séparent Mayotte d'Anjouan.

Dans le cadre de ce mémoire, nous tenterons d'expliquer la précarisation actuelle des personnes étrangères sur le département en prenant comme point de départ de l'analyse les entraves à l'accès au séjour qui existent à Mayotte. Selon nous, c'est en premier lieu l'obstruction volontaire à la régularisation qui rend possible par la suite toutes les atteintes aux droits observées à l'égard des étrangers sur le département. Il s'agira de questionner par la même occasion l'objectif même de la politique migratoire française à Mayotte, qui utilise le droit pour dissuader l'immigration, au mépris de l'appartenance géographique et culturelle de Mayotte à l'archipel des Comores. Nous nous attacherons donc à démontrer en quoi les entraves systématiques à l'accès au séjour des personnes étrangères à Mayotte, qui permettent la mise en œuvre d'éloignements massifs et expéditifs constituent un traitement dérogatoire inadapté aux spécificités réelles de l'île.

Pour répondre à ce questionnement, il s'agira dans un premier temps de décrire les obstacles à l'accès au séjour des étrangers à Mayotte, causés à la fois par des dispositions dérogatoires inadaptées aux spécificités réelles du territoire, et par des pratiques administratives s'inscrivant hors de tout cadre légal (Titre I). Dans un second temps, pour relever l'inefficacité de cette politique, nous étudierons les effets que produisent cette obstruction au séjour. En permettant l'éloignement en masse des étrangers du territoire, la précarisation administrative produite en amont a des conséquences graves sur leurs droits fondamentaux. La pérennisation et le renforcement de ce dispositif en dépit de son inadéquation et de son inefficacité conduira enfin à mettre en lumière les finalités plus politiques que remplit ce régime d'exception (Titre II).

Titre I - Les entraves à l'accès au séjour des personnes étrangères à Mayotte : un droit et des pratiques d'exception censés dissuader l'immigration

Pour les personnes étrangères à Mayotte, les obstacles à l'accès au séjour sont nombreux. Ces derniers s'expliquent tout d'abord par l'existence de dispositions législatives dérogatoires au droit commun des étrangers qui, censées être adaptées aux spécificités du territoire ultramarin, montrent en réalité leur inadéquation (Chapitre 1). S'ajoutent également des pratiques administratives qui en entravant encore la régularisation des personnes étrangères, ont pour effet de produire l'irrégularité administrative de personnes étrangères (Chapitre 2).

Chapitre 1 - L'existence d'un droit au séjour dérogatoire : des dispositions restrictives inadaptées aux réalités migratoires et socio-économiques de l'île

Le droit au séjour des étrangers propre au département de Mayotte comprend des paradoxes. A la fois les dispositions dérogatoires censées adapter le droit aux spécificités du territoire sont en pratique souvent inadéquates (Section 1), et certaines dispositions identiques au droit commun des étrangers mériteraient, elles, d'être adaptées, pour convenir aux caractéristiques migratoires et socio-économiques de l'île (Section 2).

Section 1 - Le droit au séjour à Mayotte : des possibilités de régularisation restreintes

L'extension du CESEDA à Mayotte en 2014 a été l'occasion de pérenniser l'existence de dispositions dérogatoires au droit commun des étrangers, pour certaines déjà existantes dans l'ordonnance du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte. Ces dispositions dérogatoires ont pour effet de restreindre les voies de régularisation des personnes étrangères, en vue de dissuader l'immigration.

§1 Les principales dérogations restreignant l'accès au séjour des personnes étrangères à Mayotte

Sans reprendre de manière exhaustive l'ensemble des dispositions dérogatoires existantes, il s'agira ici de mentionner les plus importantes, en ce qu'elles ont un impact réel sur l'accès au séjour des étrangers à Mayotte.

Les dérogations en matière de droit au séjour à Mayotte existent aussi bien dans le cadre des régularisations « de plein droit », que dans le cadre de l'admission exceptionnelle au séjour. Au

sujet des régularisations de plein droit, le premier obstacle concerne l'accès des jeunes majeurs à une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale ». L'article L 313-11 alinéa 2 prévoit que la carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » soit délivrée de plein droit : *« A l'étranger dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L. 311-3, qui justifie par tout moyen avoir résidé habituellement en France avec au moins un de ses parents légitimes, naturels ou adoptifs depuis qu'il a atteint au plus l'âge de treize ans »*. A Mayotte cependant, un.e jeune majeur.e entré.e sur le territoire avant ses treize ans ne pourra bénéficier de la carte de séjour « vie privée et familiale » que si il/elle parvient à prouver qu'il/elle a grandi avec au moins l'un de ses parents titulaire d'une carte de séjour temporaire depuis au plus ses treize ans. Compte-tenu des difficultés d'obtention d'un titre de séjour à Mayotte, qui seront décrites plus précisément dans le chapitre 2 du présent titre, cette disposition a véritablement pour effet d'entraver la régularisation des jeunes majeurs à Mayotte qui ne peuvent satisfaire cette condition. A défaut, les jeunes majeurs ayant grandi à Mayotte ont alors la possibilité d'obtenir la carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » sur le fondement d'un autre alinéa de l'article L 313-11 du CESEDA, notamment l'alinéa 7, les conditions d'admission au séjour sur ce fondement étant cependant strictes.

En outre, le dispositif d'admission exceptionnelle au séjour qui permet une régularisation exceptionnelle des personnes vivant en France en situation irrégulière, ne s'applique pas sur le département de Mayotte²⁵. Cette dérogation existe tant pour l'admission exceptionnelle au titre de la « vie privée et familiale », que pour l'admission exceptionnelle par le travail. De plus, l'article L 313-16 du CESEDA prévoit également que l'admission exceptionnelle au séjour par le travail d'un enfant confié à l'aide sociale à l'enfance après ses seize ans ne s'applique pas à Mayotte. Cette dérogation a un impact important à Mayotte, où beaucoup de personnes étrangères vivent sur le territoire depuis de nombreuses années, et y élèvent leurs enfants également scolarisés sur l'île. Autant d'éléments qui, sur un autre département du territoire français, pourraient ouvrir droit à une admission exceptionnelle au séjour. On pense notamment à la circulaire du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière²⁶, qui

²⁵ L'article L 313-16 du CESEDA précise que l'admission exceptionnelle au séjour ne s'applique pas à Mayotte.

²⁶ Circulaire n°NOR INTK1229185C du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, section 2.1.1 sur la délivrance d'une carte de séjour temporaire mention «vie privée et familiale» aux parents d'enfants scolarisés.

peut permettre l'admission au séjour de parents, installés durablement en France, dont les enfants sont scolarisés depuis plusieurs années.

Enfin, par dérogation aux articles L 312-1 et L 312-2 du CESEDA qui s'appliquent sur tous les départements du territoire français, l'article L 312-3 du CESEDA prévoit qu'il n'existe pas de Commission du titre de séjour à Mayotte (tout comme en Guyane et à Saint-Martin). Cette Commission doit être consultée par une préfecture lorsqu'elle veut refuser la délivrance d'une carte de séjour de plein droit, comme la carte de séjour temporaire « vie privée et familiale ». Même si l'avis de la Commission ne lie pas la préfecture, son existence a pour effet de forcer les préfectures à réaliser un examen plus approfondi des dossiers de demande de titre de séjour. La grande majorité des demandes de carte de séjour temporaires à Mayotte se faisant sur le fondement de l'article L 313-11 du CESEDA (« vie privée et familiale »), on peut supposer que l'existence d'une telle commission aurait pour effet d'éviter une partie des nombreux refus souvent arbitraires de délivrance de titre de séjour.

D'autres dérogations en matière de droit au séjour à Mayotte existent, et restreignent par exemple l'accès à la carte de résident, à la délivrance d'un document de circulation pour étrangers mineurs ou encore la validité géographique des cartes de séjour temporaires. Ces dérogations ont également un impact important et précarisent de manière importante le statut juridique des étrangers à Mayotte mais, n'ayant pas directement trait à l'accès au séjour, elles feront l'objet de développement ultérieur.

Ainsi de nombreuses personnes se retrouvent sans possibilités de régularisation à Mayotte, alors même qu'elles satisfont aux conditions du droit commun pour l'obtention d'un titre. Si une partie des personnes étrangères peut prétendre à l'obtention d'une carte de séjour « vie privée et familiale », de nombreuses en restent exclues.

§2 Les voies d'accès à une carte de séjour temporaire pour les étrangers à Mayotte

En dehors des dérogations présentées ci-dessus, le droit au séjour des personnes étrangères à Mayotte est le même que celui appliqué en France métropolitaine. Dans la pratique, en raison des caractéristiques migratoires propres à l'archipel des Comores et à la tradition ancestrale de libre circulation des personnes entre les différentes îles de l'archipel qui existait avant

l'introduction en 1995 du visa Balladur, la grande majorité des cartes de séjour délivrées à Mayotte portent la mention « vie privée et familiale ».

A titre d'exemple, en 2019 la Préfecture de Mayotte a délivré au total 5635 premières cartes de séjour temporaires. Parmi elles, 5015 soit 89% étaient délivrés pour raisons familiales, et seulement 44 soit moins de 1% l'étaient pour des motifs économiques (carte de séjour salarié ou saisonnier temporaire)²⁷. Pour comparaison, les titres de séjour pour raisons familiales ne représentent que 30% du total des titres délivrés en France métropolitaine²⁸. A Mayotte, parmi les cartes de séjour « vie privée et familiales » délivrées en 2019, un peu plus de 60% l'étaient à des membres de famille de français.e (soit des parents d'enfants français ou des conjoint.e.s de français.e) et un peu moins de 40% sur le fondement des liens personnels et familiaux.

A Mayotte, outre la régularisation possible pour les parents d'enfants français ou les conjoint.e.s de français.e, l'alinéa 7 de l'article L 313-11 du CESEDA joue un effet de « rattrapage ». Cet alinéa prévoit que la carte de séjour « vie privée et familiale » soit délivrée à l'étranger qui n'entre pas dans les catégories des alinéas précédents de l'article L 313-11 du CESEDA, mais qui dispose de liens personnels et familiaux en France tels que « *le refus d'autoriser son séjour porterait à son droit au respect de sa vie privée et familiale une atteinte disproportionnée au regard des motifs du refus* ». En pratique cet alinéa, qui constitue une transcription de l'article 8 de la CESDH est alors invoqué à Mayotte par les jeunes majeurs entrés avant treize ans mais qui n'ont pas vécu avec un parent en situation régulière, par les conjoint.e.s de français.e mariés religieusement et non civilement ou entrés sans l'obtention préalable d'un visa. Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018 réformant le droit du sol à Mayotte, l'alinéa 7 est également invoqué par les jeunes majeurs nés à Mayotte qui ne parviennent pas à satisfaire toutes les conditions exigées par l'alinéa 8 du même article. En effet, ces jeunes ne pouvant plus prétendre à l'obtention de la nationalité française si l'un de leurs parents ne peut justifier de cinq années de séjour régulier²⁹, ils sont alors contraints de solliciter la délivrance d'un titre de séjour pour régulariser leur situation. Ils peuvent invoquer l'alinéa 8 de l'article L 313-11 du CESEDA réservé aux jeunes nés en France, mais les conditions qui lui sont rattachées étant

²⁷ Ministère de l'Intérieur, Tableau croisé dynamique des admissions au séjour (nouvelles régions), consulté à l'adresse : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Essentiel-de-l-immigration/Chiffres-cles>

²⁸ *Ibid*, sur l'année 2019, 304 292 titres de séjour ont été délivrés en France métropolitaine (tous les départements confondus) dont 90 891 pour raisons familiales, soit 29,87%.

²⁹ Articles 2493, 2494 et 2495 du code civil, dans sa version en vigueur au 1^{er} mars 2019.

strictes³⁰, nombre de jeunes doivent alors se rabattre sur une demande « liens personnels et familiaux ».

Les conditions posées par cet alinéa sont cependant également restrictives puisque le droit au séjour s'apprécie alors au regard de l'ancienneté de la présence de l'étranger.ère sur le territoire, de l'intensité et de la stabilité de ses liens personnels et familiaux à Mayotte, de son insertion dans la société française mais aussi de la nature de ses liens avec son pays d'origine et de ses conditions d'existence.

Malgré les liens personnels et familiaux dont disposent la grande majorité des personnes étrangères sur le territoire de Mayotte, le Préfet réalise en pratique une interprétation stricte de l'alinéa 7 de l'article L 313-11 du CESEDA. Il impose à minima que les membres de la famille du demandeur soient en situation régulière et présents sur le territoire de Mayotte (et non pas sur le territoire français), et que ce dernier puisse justifier d'une durée de résidence à Mayotte d'au moins cinq ans. La liste des pièces à fournir pour une admission au séjour en raison des liens personnels et familiaux en ligne sur le site internet de la Préfecture de Mayotte mentionne expressément la nécessité pour l'intéressé.e de fournir des « *Justificatifs de l'ancienneté de séjour ininterrompu à Mayotte depuis au moins 5 ans* »³¹, alors même que cette exigence est en réalité dépourvue de tout fondement juridique.

A Mayotte, un grand nombre de personnes étrangères ne peuvent donc être admises au séjour faute de remplir les conditions restrictives du droit au séjour.

Aux obstacles déjà existants du fait des possibilités restreintes d'accès à un titre de séjour, s'ajoutent encore des difficultés liées à la production de justificatifs. En effet à Mayotte, compte tenu des conditions socio-économiques de la population de l'île, la preuve constitue souvent un obstacle important à la régularisation des personnes étrangères.

³⁰ Pour la délivrance d'un titre de séjour sur les dispositions de l'article L 313-11 8° du CESEDA, le demandeur doit notamment rapporter la preuve d'une résidence continue à Mayotte d'au moins 8 ans entre les 11 ans et les 21 ans, ainsi que le suivi d'une scolarité pendant au moins 5 ans après l'âge de 10 ans. Compte tenu de l'intensité du nombre élevé de reconduites à la frontière de personnes étrangères à Mayotte, de nombreux enfants ont été éloignés du territoire de Mayotte avec leurs parents durant leur minorité, et ne peuvent donc pas rapporter la preuve d'un séjour continu.

³¹ Préfecture de Mayotte, Liste des pièces à fournir pour une première demande de titre de séjour en raison des liens personnels et familiaux à Mayotte, consulté à l'adresse :

<http://www.mayotte.gouv.fr/content/download/15917/121510/file/12%20Liens%20personnels%20et%20familiaux%20SANS%20VISA.pdf>

Section 2 – A Mayotte, l'établissement de la preuve comme obstacle à la régularisation des personnes étrangères

Sur le département de Mayotte, les conditions socio-économiques de la population sont à l'origine de nombreuses difficultés pour les personnes étrangères pour se conformer aux exigences relatives aux demande de titre de séjour. L'établissement de la preuve, qu'elle soit relative à l'ancienneté de la présence sur le territoire, aux conditions d'existence ou à l'entretien des enfants est souvent à Mayotte difficile (§1). Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018, ces difficultés sont encore renforcées pour les mères isolées (§2).

§1 La nécessaire prise en compte des conditions socio-économiques et des difficultés spécifiques aux habitants de l'île

Dans un dossier de demande de titre de séjour (« vie privée et familiale »), toute personne étrangère est tenue de produire un certain nombre d'éléments de preuve, relatifs à la fois à ses ressources et moyens de subsistance, à l'ancienneté de sa présence sur le territoire, et le cas échéant à l'exercice effectif de son autorité parentale et à sa contribution à l'entretien et à l'éducation de son/ses enfant(s). A Mayotte, compte tenu des caractéristiques socio-économiques et des difficultés spécifiques au territoire, produire de telles preuves peut s'avérer très difficile et constitue indéniablement un obstacle conséquent à la régularisation des personnes étrangères.

Pour la délivrance de la carte de séjour « vie privée et familiale » sur le fondement des liens personnels et familiaux (article L 313-11 7° du CESEDA), le droit au séjour s'apprécie au regard de l'intensité, de l'ancienneté et de la stabilité des liens de l'intéressé en France, ainsi qu'au regard de ses « conditions d'existence ». Dans le contexte spécifique de ce territoire ultramarin, où de nombreuses personnes vivent en milieu rural, de l'économie informelle, et n'ont qu'occasionnellement affaire aux services publics ou autres infrastructures commerciales concentrés sur la commune de Mamoudzou, fournir des preuves écrites de sa résidence à Mayotte, probantes aux yeux de la préfecture et en nombre suffisant peut s'avérer difficile, même si la résidence est, de fait, souvent de plusieurs années.

Rapporter la preuve de ses ressources et moyens de subsistance est également complexe, tout particulièrement à Mayotte, où le niveau de vie des habitants y est six fois plus faible qu'en France métropolitaine. A Mayotte en effet, 77% de la population vit sous le seuil national de pauvreté (établi à 60% du revenu médian), et parmi eux la moitié dispose de revenus

extrêmement bas, soit moins de cent soixante euros par mois et par unité de consommation (les personnes pauvres étant en majorité des natifs de l'étranger)³² Le taux de chômage sur l'île s'élève par ailleurs à 30%. Mal informées, beaucoup de personnes étrangères même si elles disposent de faibles ressources, ne déclarent pas leurs revenus ou déclarent des revenus égaux à zéro. Dans ces conditions, les preuves fournies dans leurs dossiers de demande de titre de séjour ne reflètent pas toujours la réalité de leur ancienneté sur le territoire ni de leurs moyens de subsistance. En outre, la liste des pièces à fournir pour une demande de titre de séjour "liens personnels et familiaux" en ligne sur le site internet de la Préfecture de Mayotte mentionne qu'un avis d'imposition ne peut être reçu comme preuve de l'ancienneté sur le territoire que si des revenus ont été déclarés. A Mayotte de nombreux refus de séjour sont alors pris au motif que les pièces fournies par l'intéressé.e ne constituent pas « *une preuve du caractère ancien et continu de la résidence en France* », ou que l'intéressé.e « *ne justifie d'aucune ressource ni d'expérience professionnelle lui permettant d'assurer ses conditions d'existence sur le territoire français* », alors même que ce ou cette dernière réside depuis de nombreuses années à Mayotte et travaille dans le secteur de l'économie informelle.

Les jeunes majeurs étrangers ayant grandi à Mayotte rencontrent aussi ces difficultés lorsqu'en raison des dispositions dérogatoires décrites précédemment, il ne peuvent bénéficier de la CST "vie privée et familiale" sur le fondement de l'alinéa 2 de l'article L 313-11 du CESEDA (entrée avant 13 ans) faute d'avoir grandi avec un parent en situation régulière, et sont donc contraints de faire une demande sur le fondement de l'alinéa 7 et rapporter la preuve de leurs « conditions d'existence » qui ne sont pas exigées par l'alinéa 2.

Il en va de même pour les personnes ayant des enfants lorsqu'il s'agit d'apporter la preuve de l'exercice effectif de l'autorité parentale, et de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants. Les parents d'enfants français à titre d'exemple doivent depuis l'entrée en vigueur de la loi du 26 novembre 2003³³ à la fois prouver qu'ils exercent sur l'enfant l'autorité parentale, et aussi qu'ils participent de manière effective à l'entretien et à l'éducation de leur(s) enfant(s) depuis la naissance ou depuis au moins deux ans. Des difficultés spécifiques au territoire de Mayotte peuvent rendre l'établissement de telles preuves complexe, les problèmes de domiciliation constituant l'une des difficultés les plus importantes en la matière. En effet, sur

³² Données statistiques extraites du bulletin de l'INSEE, « Revenus et pauvreté à Mayotte en 2018 », INSEE Analyses, n°25, Juillet 2020.

³³ Loi 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

le département, une très grande partie des personnes étrangères ne dispose pas d'une adresse à son nom. A défaut d'avoir un contrat de bail, elles bénéficient d'une attestation d'hébergement faite par le propriétaire du logement qu'elles louent, ou par une personne ayant accepté de les domicilier lorsque le logement qu'elles occupent ne disposent pas d'adresse référencée³⁴. Les difficultés liées à la scolarisation des enfants de parents étrangers et/ou pauvres à Mayotte obligent bien souvent les parents, pour pouvoir scolariser leurs enfants, à trouver une seconde personne acceptant de les domicilier. En effet, plusieurs mairies exigent la présence de l'hébergeur déclaré lors de l'inscription scolaire de l'enfant, ce qui force parfois les parents à trouver un hébergeur même en dehors de leur commune de résidence³⁵. Prêts à tout pour scolariser leurs enfants et braver les exigences illégales des mairies mahoraises, certains parents vont même jusqu'à déléguer leur autorité parentale à une personne tierce pour permettre d'inscrire leurs enfants à l'école³⁶. Ayant déclaré plusieurs adresses, ces personnes se voient alors reprocher par la préfecture dans le cadre de leur demande de titre de séjour le fait de ne pas vivre avec leur enfant, l'adresse utilisée pour la demande de titre étant différente de l'adresse utilisée pour la scolarisation des enfants, laquelle figure sur tous leurs certificats de scolarité et bulletins scolaires fournis dans la demande. Les parents ayant délégué leur autorité parentale ne peuvent également plus prouver qu'ils exercent l'autorité parentale sur leur enfant.

En ce qui concerne la preuve de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, même si la preuve de cette contribution est censée pouvoir se faire par tout moyen, et que la contribution des parents ne saurait se résumer à la seule dimension financière, c'est tout de même généralement la preuve de cette dernière qui est exigée par les préfectures³⁷. La liste des pièces à fournir pour une demande de titre de séjour en qualité de parent d'enfant français mise en ligne sur le site de la Préfecture de Mayotte mentionne bien que parmi les « justificatifs suffisamment probants » à même d'établir la contribution effective à l'entretien et à l'éducation de l'enfant figurent le « *versement d'une pension ; achats destinés à l'enfant (de nature alimentaire, vestimentaire, divers : frais de loisirs, éducatifs, d'agrément, jouets)* »³⁸. Sur l'île

³⁴ Selon l'INSEE, les « constructions fragiles (maisons en tôle, bois, végétal ou terre) » représentaient en 2017 quatre logements sur dix à Mayotte.

³⁵ GROS Daniel, « Privés d'école », Mayotte à la dérive, *Plein droit*, 2019/1 n°120, page 29.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ CARAYON Lisa, « Enfants délaissés : mères sans-papiers. Pour une critique nécessaire de l'article 30 du projet de loi sur l'asile et l'immigration (second épisode) », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, p2.

³⁸ Liste des pièces à fournir pour une admission au séjour en qualité de parent d'enfants français, en ligne sur le site internet de la Préfecture de Mayotte :

de Mayotte, où les taux de pauvreté sont tels que décrits précédemment, et où l'économie informelle représente une proportion grande de l'économie de l'île³⁹, fournir des preuves écrites (type factures) d'achats effectués pourtant quotidiennement, qu'ils soient alimentaires ou vestimentaires peut s'avérer difficile pour de nombreux parents d'enfants français. Les parents sont généralement en mesure de fournir les reçus des collations scolaires fournies à leurs enfants, mais ils ne sauraient à eux seuls suffire pour la demande de titre de séjour. Ainsi, de nombreux rejets de demande de titre de séjour sont faits au motif que les preuves de la contribution à l'entretien et à l'éducation de l'enfant ne sont pas suffisantes.

A plusieurs reprises, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a pu considérer au sujet de la preuve de la contribution du parent d'un enfant français qu'« *eu égard aux caractéristiques socio-économiques de Mayotte, (les pièces produites) n'apparaissent pas dépourvues de crédibilité et peuvent être tenues pour établies* »⁴⁰. Cependant de telles décisions restent des cas d'exception et la prise en compte des caractéristiques socio-économiques de Mayotte ne saurait être établie.

Cette difficile production de justificatifs et de preuves ne s'arrête pas après que la personne étrangère se soit vue délivrer sa première carte de séjour temporaire, mais continue généralement pendant plusieurs années. En effet, le contrat d'intégration républicaine, dont la signature entre l'Etat et l'étranger conditionne la délivrance de la carte pluriannuelle n'étant pas déployé à Mayotte, et ce jusqu'au 1^{er} janvier 2022 au moins⁴¹, la préfecture de Mayotte ne délivre quasi exclusivement que des cartes de séjour d'une durée de validité d'un an. Les personnes sont donc dans l'obligation d'apporter à chaque demande de renouvellement de nouveaux justificatifs nécessaires à l'actualisation de leur situation, soit notamment des preuves de prise en charge des enfants sur l'année écoulée depuis la délivrance de la dernière carte de séjour temporaire. Cette situation précaire est également renforcée par le fait que la carte de résident soit également très difficile d'accès à Mayotte. En vertu du dernier alinéa de l'article L 314-9 du CESEDA, la délivrance de la carte de résident à Mayotte est soumise à l'existence pour le demandeur de « *ressources stables, régulières et suffisantes pour subvenir à ses*

<http://www.mayotte.gouv.fr/content/download/15914/121498/file/9%20Parent%20d'enfant%20français%20SAN%20VISA.pdf>

³⁹ INSEE, « Enquête sur les entreprises mahoraises en 2015 : de nombreuses entreprises informelles pour peu de richesses créées », INSEE Analyses, n°16, Février 2018.

⁴⁰ TA de Mayotte, juge des référés, req n°1800580, 20 avril 2018 ; TA de Mayotte, juge des référés, req n°1800587, 20 avril 2018.

⁴¹ Défenseur des droits, « Etablir Mayotte dans ses droits », Rapport du 11 février 2020, p 38 et 39.

besoins ». Pour les raisons évoquées précédemment, la carte de résident reste inaccessible pour de nombreuses personnes étrangères sans emploi, ou aux ressources insuffisantes. En outre, du point de vue de l'administration, cette situation contribue à « l'engorgement » de la Préfecture, qui verrait le nombre de demandes de renouvellement de titre diminuer si l'accès à la carte de séjour pluriannuelle ou à la carte de résident était facilité.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018⁴², toutes les difficultés décrites précédemment sont encore renforcées lorsqu'il s'agit de schémas familiaux monoparentaux.

§2 Des difficultés renforcées pour les mères isolées

La loi du 10 septembre 2018 a introduit des obstacles supplémentaires à la délivrance d'une carte de séjour temporaire pour les parents d'enfants français issus de couples non mariés. Le nouvel alinéa 6 de l'article L 313-11 du CESEDA dispose que : « *Lorsque la filiation est établie à l'égard d'un parent, en application de l'article 316 du code civil, le demandeur, s'il n'est pas l'auteur de la reconnaissance de paternité ou de maternité, justifie que ce dernier contribue effectivement à l'entretien et à l'éducation de l'enfant, dans les conditions prévues à l'article 371-2 du même code, ou produit une décision de justice relative à la contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant* ».

Avant l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi, la condition de participation à l'éducation et à l'entretien de l'enfant ne s'appliquait uniquement qu'au parent étranger sollicitant le titre de séjour. A l'exception de rares cas, cette disposition ne s'applique de fait pas au père étranger d'un enfant français, puisque depuis l'ordonnance du 4 juillet 2005 la mère non mariée d'un enfant naturel n'est plus obligée de reconnaître son enfant, la mention de son nom sur l'acte de naissance suffisant à créer le lien de filiation.

L'introduction de cette nouvelle condition était justifiée par le gouvernement par la volonté de « *prévenir les reconnaissances frauduleuses du lien de filiation* »⁴³, présumées être effectuées en vue de conférer la nationalité française à un enfant pour permettre à la mère étrangère de

⁴² Loi 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

⁴³ Avis du Défenseur des droits n° 18-09 du 15 mars 2018 relatif au projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif., p 51.

bénéficier par la suite d'un titre de séjour. Avant la loi du 10 septembre 2018, les personnes sollicitant la délivrance d'une carte de séjour en qualité de parent d'enfant français étaient déjà confrontées de fait à une « suspicion quasi-systématique »⁴⁴ de la part de l'administration quant au risque de fraude à la reconnaissance de la paternité. A la fois le Défenseur des droits dans plusieurs avis⁴⁵, comme la jurisprudence administrative⁴⁶ ont pourtant rappelé la différence entre la « suspicion d'une fraude » et la « fraude établie », la première ne devant pas conduire à ce que le titre de séjour ne soit in fine pas octroyé. L'alinéa 6 de l'article L 313-11 du CESEDA dans sa version modifiée par la loi du 10 septembre 2018 est venu tout bonnement légaliser des pratiques préfectorales existantes de longue date bien qu'illégales.

La nouvelle rédaction de cet alinéa pénalise en réalité les mères étrangères vivant et s'occupant seules de leur enfant français en raison d'un délaissement du père. Le Défenseur des droits dans son avis relatif au projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif relevait d'ailleurs que *« cette condition nie la réalité des parcours de vie et des histoires familiales, notamment ceux aux cours desquels des mères et des enfants se retrouvent isolés du fait de l'abandon par leur conjoint et père ou se voient contraints de s'en détacher du fait de circonstances particulières, par exemple, de violences familiales. Il ne paraît conforme ni à l'intérêt supérieur de l'enfant ni au droit au respect de la vie privée et familiale de la mère de reprocher à cette dernière de ne pas avoir maintenu les liens avec le père de l'enfant, notamment lorsque cette situation est indépendante de sa volonté, c'est-à-dire quand elle résulte du comportement du parent français. »*⁴⁷.

Cette nouvelle disposition a un impact particulièrement important à Mayotte. En effet, les situations de monoparentalité sont très fréquentes sur le 101^{ème} département français, où ¼ des enfants âgés de moins de deux ans ne vivent qu'avec leur mère (contre 10% en France métropolitaine), et où cette proportion est égale à 50% lorsque la mère n'est pas native de Mayotte⁴⁸. Ces mères isolées, dont 94% d'entre elles sont considérées comme pauvres selon

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ A titre d'exemple, la décision du Défenseur des droits n°2018-079 du 20 février 2018 relative au retrait de la carte de résident d'une ressortissante camerounaise mère d'enfants français au motif que la nationalité française desdits enfants aurait été acquise frauduleusement.

⁴⁶ CE, sect, 9 octobre 1992, M. Abihilali, n°137342 et CE, 10 juin 2013, n°358835.

⁴⁷ Avis du Défenseur des droits n° 18-09 du 15 mars 2018.

⁴⁸ INSEE, « Migration, natalité et solidarités familiales : La société de Mayotte en pleine mutation », INSEE Analyses, n°12, mars 2017, p 5.

l'INSEE⁴⁹ voient donc leurs difficultés particulièrement accrues par la nouvelle loi asile et immigration.

Le nouvel article L 313-11 6° prévoit en outre que la mère étrangère d'un enfant français reconnu par son père qui ne peut justifier que ce dernier satisfait à ses obligations à l'égard de l'enfant peut produire « *une décision de justice ou un titre exécutoire relatifs à la contribution à l'éducation et à l'entretien de l'enfant* ». Dans la pratique à Mayotte, la préfecture exige alors du parent auteur de la demande de titre de séjour la production d'une décision du juge aux affaires familiales lui conférant l'autorité parentale exclusive. Mais, selon la juge aux affaires familiales du Tribunal judiciaire de Mamoudzou rencontrée dans le cadre d'une réunion avec l'association La Cimade en date du 3 mars 2020, une telle demande est « artificielle » puisque uniquement créée à la demande de l'administration, et constituerait en outre un détournement de « l'esprit de la loi », l'exercice de l'autorité parentale ne pouvant être retiré à un parent que dans des cas très spécifiques, l'obtention d'une carte de séjour n'en faisant pas partie. Ceci laisse présager de futurs rejets des demandes d'exercice exclusif de l'autorité parentale par le Tribunal judiciaire de Mamoudzou. En l'absence d'un jugement du juge aux affaires familiales, la Préfecture risque cependant de refuser d'enregistrer les demandes de titre, ou de les rejeter après un examen au fond. Les personnes étrangères seront alors nécessairement victimes de ce désaccord entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative. La juge aux affaires familiales du tribunal judiciaire de Mamoudzou conseillait alors aux mères se trouvant dans cette situation de demander une pension alimentaire au père, ou pour les personnes insolvables, un « droit d'usage et d'habitation ». Outre le fait que les personnes n'ont généralement pas l'habitude à Mayotte de s'en remettre au juge pour régler de telles situations, ces procédures, si elles étaient entreprises viendraient complexifier encore les démarches de régularisation des mères étrangères d'un enfant français, déjà particulièrement fragiles et marginalisées.

En conclusion, le droit au séjour des étrangers à Mayotte restreint les possibilités de régularisation des personnes étrangères. Nous verrons ensuite que le plus frappant tient cependant du fait que ces textes législatifs, aussi restrictifs qu'ils soient, ne sont pas même appliqués par les autorités à Mayotte. Les pratiques préfectorales observées contribuent alors

⁴⁹ « À Mayotte, 94 % des familles monoparentales (mères isolées avec leurs enfants) sont pauvres. Ce sont les types de ménages les plus concernés par la pauvreté. » : INSEE, « Revenus et pauvreté à Mayotte en 2018 », INSEE Analyses, n°25, Juillet 2020, p 3.

elles-mêmes à produire l'irrégularité administrative des personnes étrangères vivant à Mayotte, cette obstruction au séjour se faisant de différentes manières.

Chapitre 2- La fabrique de l'irrégularité administrative des étrangers à Mayotte

Le large pouvoir discrétionnaire dont bénéficie l'administration en droit des étrangers est un phénomène largement documenté. Il laisse généralement place à l'arbitraire, permis par l'existence de droits et garanties faibles dont les personnes étrangères peuvent se prévaloir face à l'administration. A Mayotte, l'administration est souvent à l'origine de pratiques s'inscrivant en dehors de tout cadre légal, qui ont pour effet d'entraver encore l'accès des étrangers au séjour. Ces pratiques interviennent tant au stade de l'accès aux services de la préfecture (Section 1), qu'au stade de l'examen des demandes d'admission au séjour (Section 2).

Section 1- Les obstacles à l'accès en préfecture : l'étranger, un usager du service public comme un autre ?

Le service des étrangers de la préfecture de Mayotte fait l'objet de multiples dysfonctionnements qui restreignent considérablement l'accès des personnes étrangères à ce service public, et occasionnent des atteintes graves à leurs droits (§1). Ces atteintes sont difficilement reconnues par le juge administratif à Mayotte qui, refusant de les sanctionner, entérine dès lors des pratiques administratives illégales (§2).

§1 Les difficultés d'accès à la préfecture de Mayotte : des atteintes aux droits graves et répétées

La première étape à laquelle doit se confronter une personne étrangère désireuse de déposer une demande de titre de séjour est celle de l'accès en préfecture, qui doit lui être garanti. A Mayotte cependant, l'accès au guichet « étranger » de la préfecture a toujours été difficile. La situation démographique propre au département conduit indéniablement une partie importante de la population à solliciter les services de la Préfecture de Mayotte, 48% des habitants étant de nationalité étrangère⁵⁰. En dépit du nombre important de demandes à traiter, le fonctionnement du service des étrangers est très régulièrement perturbé pour des raisons conjoncturelles, qui ont pour effet de restreindre davantage l'accès des personnes étrangères à une possibilité d'admission au séjour.

⁵⁰ INSEE, « A Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », Insee première, n°1737, février 2019, p 2.

Les mouvements sociaux de 2018 ayant débouché sur une crise diplomatique entre la France et l'Union des Comores ont eu pour impact de redéfinir depuis le mois de juillet 2018 et de manière inquiétante, les modalités d'accès à la préfecture pour les personnes étrangères. Un bref retour sur ces événements est ici intéressant puisqu'ils illustrent le contexte social particulièrement tendu à Mayotte lorsqu'il s'agit d'immigration. Au début de l'année 2018 plusieurs collectifs mahorais avaient entrepris des actions de blocages à divers endroits de l'île, pour protester contre « *l'insécurité et l'immigration clandestine grandissante sur l'île* »⁵¹. Pour calmer ces protestations, la Préfecture de Mayotte avait alors particulièrement intensifié le nombre de reconduites à la frontière en procédant à l'éloignement de 597 personnes en l'espace d'une semaine seulement⁵². En réponse à cette forte intensification, le Ministère comorien des Transports, des Postes et Télécommunications, des Technologies de l'information et de la communication publiait le 22 mars 2018 une circulaire interdisant aux compagnies maritimes et aériennes qui desservent Mayotte « *d'embarquer à destination des autres îles sœurs, toute personne considérée par les autorités qui administrent Mayotte, comme étant en situation irrégulière et ce jusqu'à nouvel ordre* »⁵³. Cette note circulaire eut pour effet de durcir le mouvement social déjà existant, et entraîna la fermeture au public des services préfectoraux le 20 avril 2018 pour des motifs d'ordre public, jusqu'au mois d'octobre 2018, en violation du principe de continuité du service public. Pendant six mois, la Préfecture est donc restée fermée aux usagers et ce malgré les multiples interpellations de l'association La Cimade⁵⁴ et l'intervention du Défenseur des droits⁵⁵. Pendant toute cette période, les personnes étrangères se sont retrouvées dans l'impossibilité de renouveler leur titre de séjour, leur visa ou leur récépissé de première demande. Cette situation a alors occasionné de nombreuses ruptures de droits, des personnes ayant perdu leur emploi ou encore leur affiliation à la sécurité sociale. En outre les jeunes bacheliers furent particulièrement lésés, puisque faute de voir leur première demande de titre de séjour ou de renouvellement instruite, nombre d'entre eux n'ont pu s'inscrire dans les universités dans lesquelles ils avaient été affectés.

⁵¹ Outremers 360°, « Reconduites à la frontière : Le gouvernement comorien refoule des immigrants expulsés de Mayotte », 22 mars 2018.

⁵² La1ère.fr avec AFP, « Mayotte : les Comores renvoient un bateau d'immigrants expulsés, tandis que les expulsions de clandestins se multiplient », 22 mars 2018.

⁵³ Outremers 360°, « Reconduites à la frontière : Le gouvernement comorien refoule des immigrants expulsés de Mayotte », *op.cit.*

⁵⁴ La Cimade Région Outre-mer, « Mayotte : les guichets préfectoraux fermés depuis trois mois aux personnes étrangères », 2 juillet 2018

⁵⁵ Défenseur des droits, « Préfecture de Mayotte : la fermeture du service des étrangers conduit à des atteintes graves aux droits des personnes », Communiqué de presse, 24 septembre 2018.

En dépit du retard considérable accumulé dans le traitement des demandes par la préfecture, la situation s'est encore aggravée lorsque cette dernière a décidé par mention écrite sur son site internet de ne plus traiter aucun dossier envoyé par courrier à son adresse postale. Si la préfecture a réouvert progressivement à partir du mois d'octobre 2018, les modalités d'accès au guichet des étrangers.ères ont cependant été largement modifiées. Le site internet de la préfecture de Mayotte précise ainsi qu'à : « compter du 1er juillet 2018, aucun dossier envoyé par courrier ne sera traité. Pour toute demande de renseignements, vous pouvez écrire un message à l'adresse mail suivante : etrangers@mayotte.pref.gouv.fr

ATTENTION : temporairement, les demandes sont traitées sur rendez-vous. Pour toute demande de renouvellement de titre de séjour, vous pouvez prendre rendez-vous sur ce site, page www.mayotte.gouv.fr/Prefecture-de-Mayotte.⁵⁶

Pour toute autre demande concernant un titre de séjour, adressez un mail à etrangers@mayotte.pref.gouv.fr ou pour une demande de document de circulation pour étrangers mineurs ou de visas, adressez un mail à etrangers-circulation-visas@mayotte.pref.gouv.fr, en mentionnant votre numéro étranger à 10 chiffres et votre numéro de téléphone.

Si vous avez obtenu un rendez-vous par téléphone ou par SMS (numéro d'appel : 38028), veuillez vous présenter aux dates et heure indiquées, muni des pièces correspondantes à votre situation »⁵⁷

La préfecture restant ainsi fermée au public et les dossiers envoyés par courrier n'étant plus traités, la procédure définie par la préfecture et encore mise en place actuellement est la suivante :

- L'étranger.ère en demande de titre de séjour sollicite un rendez-vous en préfecture par courriel
- Un agent de la préfecture est chargé d'appeler l'étranger.ère au numéro indiqué dans le courrier pour lui donner la date et l'heure du rendez-vous durant lequel il pourra déposer son dossier
- L'étranger.ère se présente le jour de son rendez-vous au guichet de la préfecture muni de son dossier afin qu'il soit procédé à l'enregistrement de sa demande

Cette organisation a pour effet de complexifier considérablement les démarches de régularisation déjà difficiles des personnes étrangères à Mayotte. En effet, ce modus operandi

⁵⁶ Ce dispositif pour les demandes de renouvellement n'existe que depuis le mois de décembre 2019.

⁵⁷ Site internet de la Préfecture de Mayotte, section « Etrangers en France » : <http://www.mayotte.gouv.fr/Demarches-administratives/Etrangers-en-France>

apparaît encore une fois particulièrement inadapté aux réalités du territoire ultramarin, où les premiers services ADSL ne sont arrivés qu'en 2012 et où aujourd'hui encore nombreuses sont les personnes qui ne disposent pas d'un accès personnel à internet. Quelques cybercafés mettent à disposition des ordinateurs avec un accès à internet mais cette possibilité est payante, et certains bureaux de postes de l'île proposent un accès wifi gratuit, mais ne mettent à disposition aucun ordinateur⁵⁸. Les possibilités d'accès à internet sont donc particulièrement restreintes sur l'île, sans compter que l'utilisation d'internet pose en soi des difficultés pour de nombreuses personnes ne maîtrisant pas les outils informatiques. Par ailleurs, de nombreuses personnes ne comprennent pas la nouvelle procédure à suivre et continuent d'envoyer leur dossier par courrier, ou alors ne mentionnent pas toutes les informations nécessaires dans le courriel qu'elles envoient. Cette situation profite indéniablement aux différents cyber-cafés, auxquels les personnes étrangères ont alors massivement recours. A titre d'exemple, l'envoi d'un courrier avec deux pièces-jointes s'élève à un montant de trente euros au sein du cybercafé du centre-ville de Mamoudzou⁵⁹.

Dans son rapport en date du 11 février 2020, le Défenseur des droits faisait état des nombreuses difficultés rencontrées par les personnes étrangères du fait de la mise en place d'un tel fonctionnement par la préfecture de Mayotte. Outre les problèmes d'accès à internet, d'autres difficultés surviennent du fait des modalités choisies par la préfecture pour convoquer par téléphone les personnes étant parvenues à solliciter un rendez-vous par courriel. De nombreuses personnes n'ayant pas de téléphone personnel ou changeant de numéro fréquemment manquent le seul et unique appel effectué par la préfecture pour fixer une date de rendez-vous. Les convocations envoyées par SMS lorsque les personnes ne décrochent pas ne comportant pas le nom et prénom de la personne convoquée, il est alors impossible de savoir qui est convoqué lorsque des personnes partagent un même téléphone. Les conséquences de la mise en œuvre de ce dispositif vont même plus loin, puisque le Défenseur des droits faisait état dans le même rapport de plusieurs refus de séjour et Obligation de quitter le territoire français (OQTF) notifiées à des personnes injoignables⁶⁰.

Ces modalités de fonctionnement devaient en théorie rester temporaires, mais près de deux ans après la réouverture progressive de la préfecture en octobre 2018, ces dernières sont toujours en place, la situation pour les étrangers devenant particulièrement inquiétante. En effet, les

⁵⁸ Rapport du Défenseur des droits, « Etablir Mayotte dans ses droits », 11 février 2020, p 34.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Défenseur des droits, « Etablir Mayotte dans ses droits », *op.cit.*, p 35.

délais d'obtention d'un rendez-vous en préfecture sont devenus extrêmement longs, certaines personnes se trouvant dans l'attente depuis plusieurs mois voire un an, d'autres n'ayant même jamais été appelées depuis l'année 2018. Dans l'impossibilité de réaliser leurs démarches administratives, les personnes étrangères à Mayotte restent donc de longs mois dans une situation extrêmement précaire, puisque faute de voir leur titre de séjour renouvelé ou leur première demande enregistrée, elles ne peuvent travailler légalement, être affiliées à l'assurance maladie, ou encore poursuivre leurs études. Elles sont en outre soumises à un risque accru d'interpellation et d'éloignement du territoire, alors même que nombre d'entre elles pourraient bénéficier d'un titre de séjour de plein droit.

Cette procédure de demande de rendez-vous par courriel s'apparente donc aux procédures dématérialisées de demandes de rendez-vous en ligne qui existent au sein de plusieurs préfectures en France métropolitaine. Ainsi, la décision du Conseil d'Etat en date du 27 novembre 2019 semble particulièrement intéressante dans le contexte du département de Mayotte. Dans son arrêt en date du 27 novembre 2019⁶¹, le Conseil d'Etat rappelait que les administrations ne pouvaient exiger comme seul mode de saisine de leurs services l'envoi d'un courriel, comme cela est le cas pour la préfecture de Mayotte. Dans cette affaire, les associations requérantes considéraient que les difficultés rencontrées par les ressortissants étrangers pour prendre rendez-vous en préfecture étaient imputables au décret du 27 mai 2016 relatif aux téléservices⁶². Le Conseil d'Etat déboute les associations requérantes considérant que ces difficultés « *ne sont pas une conséquence de l'application du décret relatif aux télé services* » mais trouvent leur origine dans des « *décisions rendant obligatoires de telles prises de rendez-vous* ». C'est donc les décisions prises localement par les préfets qui sont à l'origine des difficultés dénoncées. A l'appui de sa décision, le Conseil d'Etat rappelle que s'il est prévu la possibilité pour les usagers de saisir une administration par la voie électronique, aucune disposition ne rend ce mode de saisine obligatoire. En effet, le Défenseur des droits a démontré à plusieurs reprises que la dématérialisation de l'accès au service public constituait pour certaines catégories de personnes au rang desquelles figurent les personnes étrangères, une entrave à l'accès aux droits⁶³. Ce dernier rappelait également que si la dématérialisation de

⁶¹ CE, 27 Novembre 2019, Cimade, LDH, GISTI, SAF, n°422516.

⁶² Décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

⁶³ Voir notamment Défenseur des droits, « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016 ; Décision du Défenseur des droits n°2020-142, 10 juillet 2020.

l'accès au service public par la mise en place de téléservices est permise pour l'administration⁶⁴, cette dernière devait cependant se faire dans le respect des grands principes du service public tels que la continuité du service public, l'adaptabilité et l'égalité devant le service public. A Mayotte, ces grands principes sont particulièrement mis à mal voire ignorés, pour les raisons décrites précédemment.

En mettant en place de telles modalités d'accès à ses services, le Préfet de Mayotte contribue au maintien des personnes étrangères dans une situation de précarité et d'irrégularité administrative. Dans la mesure où nombre des personnes en attente d'accès à la préfecture devraient pouvoir bénéficier d'un titre de séjour de plein droit, le préfet de Mayotte est donc responsable d'atteintes aux droits fondamentaux des étrangers et ne satisfait pas aux obligations qu'imposent le droit au respect de la vie privée et familiale protégé par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales.

De plus, les difficultés existantes ont été encore renforcées par la crise sanitaire liée à la pandémie de Covid-19, ces difficultés étant de trois ordres. Premièrement, les mesures de confinement prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ayant entraîné la fermeture de la préfecture de Mayotte au public ont renforcé le retard déjà accumulé depuis 2018 dans le traitement des dossiers. Les services préfectoraux ont fermé au public à partir du 17 mars 2020 et n'ont rouvert que de manière partielle à partir du 10 juin 2020, en réduisant considérablement le nombre de personnes convoquées par jour, une vingtaine uniquement. Deuxièmement, cette crise sanitaire illustre une nouvelle fois le manque d'adaptation à Mayotte des mesures prises au niveau national. Si la loi du 17 juin 2020 permet la prolongation des documents de séjour ayant expiré entre le 16 mars 2020 et le 15 juin 2020⁶⁵, aucune disposition ne prévoit en outre que cette période de prolongation des documents et droits sociaux y étant rattachés soit étendue à Mayotte, alors même que l'état d'urgence sanitaire y est prolongé jusqu'au 30 octobre 2020. Toutes les personnes dont le titre a expiré en dehors de cette période sont victimes de la reprise des interpellations et reconduites à la frontière à Mayotte depuis le lundi 3 août 2020. Troisièmement, si toutes les personnes en attente d'accéder à la préfecture sont affectées par la situation, les jeunes majeurs étrangers qui ont obtenu le baccalauréat cette année sont encore eux particulièrement lésés. N'ayant pu voir leur première demande de titre de séjour enregistrée,

⁶⁴ Articles L112-8 et L112-9 du Code des relations entre le public et l'administration ; Décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

⁶⁵ Article 15 de la loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

ou leur carte renouvelée, ils ne pourront poursuivre leurs études à la rentrée universitaire en septembre 2020, et seront donc contraints de faire une « année blanche ». Aucune disposition spécifique n'a été mise en place par la préfecture et le rectorat de Mayotte à leur égard pour que leurs dossiers soient traités en priorité. C'est pourtant ce que préconisait le rapport au président de la République accompagnant l'Ordonnance du 22 avril 2020, qui indique qu'« à [la] réouverture [des préfectures], il sera essentiel de pouvoir recueillir en priorité les demandes d'étrangers ne disposant pas encore de document de séjour, en particulier les mineurs étrangers devenant majeurs. ».

L'accès des personnes étrangères à la préfecture de Mayotte est donc entravé au fil des crises, que celles-ci soient sociales ou sanitaires, et engendrent de graves atteintes aux droits. Nous allons voir que ces pratiques préfectorales sont souvent validées par le juge administratif à Mayotte, qui sanctionne difficilement les atteintes aux droits occasionnées par les modalités d'accès à la préfecture.

§2 Quelle place le juge attribue-t-il à l'étranger.ère usager.ère du service public ?

Comme évoqué précédemment, les délais d'accès à la préfecture de Mayotte étant excessivement longs, les personnes étrangères en attente d'être reçues en préfecture se trouvent dans des situations de grande précarité. Plus particulièrement, elles sont également soumises à un risque très important d'interpellation, de placement en rétention et d'éloignement du territoire. En effet, l'absence d'examen des situations individuelles conduit chaque année la préfecture de Mayotte à exécuter des mesures d'éloignement en violation des dispositions de l'article L 511-4 du CESEDA⁶⁶. En 2019, pas moins de 27 421⁶⁷ personnes furent reconduites à la frontière depuis Mayotte.

Une telle situation conduit légitimement les personnes étrangères à saisir le juge administratif afin de faire cesser les atteintes aux droits dont elles font l'objet. Cependant, ces atteintes ne sont pas nécessairement reconnues par le juge administratif, qui mobilise alors l'argument de

⁶⁶ Pour plus de développements, voir le chapitre 1 du Titre II.

⁶⁷ Le Figaro avec AFP, « Mayotte : plus de 27 000 personnes éloignées du territoire en 2019 », *Le Figaro*, [en ligne] URL : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/mayotte-plus-de-27-000-personnes-eloignees-du-territoire-en-2019-20200211>.

la « pression migratoire » existante à Mayotte pour rejeter les requêtes. Ce recours au « registre de l'exception »⁶⁸ a pour effet de justifier voire légitimer un traitement dérogatoire portant atteinte aux droits des personnes étrangères sur le département de Mayotte. Ce phénomène sera illustré par l'analyse de deux ordonnances du juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte rendues en 2019 et 2020, communiquées respectivement par une avocate exerçant anciennement à Mayotte et l'association La Cimade. Ces décisions posent nécessairement question sur la place du juge, théoriquement garant de l'égal accès de tous au service public, et sur celle qu'il entend donner à l'étranger en tant qu'utilisateur du service public.

Le premier exemple concerne Monsieur X, ressortissant comorien, marié aux Comores à Madame Y ressortissante française installée à Mayotte. Après retranscription de l'acte de mariage dans les registres de l'état civil français, Monsieur X sollicitait la délivrance d'un visa long séjour auprès des autorités consulaires françaises à Moroni, visa qu'il parvint à obtenir quelques mois plus tard. Le visa « conjoint de français » ayant été délivré à Monsieur X l'obligeait à solliciter la délivrance d'une carte de séjour dans les deux mois suivant son arrivée à Mayotte. Conformément à ces obligations, Monsieur X s'est alors rendu dès son arrivée auprès des services de la Préfecture de Mayotte, où on lui aurait répondu qu'il devait envoyer ses documents par courriel. Monsieur X envoya à trois reprises différents courriels comportant les documents exigés pour la délivrance d'une carte de séjour temporaire en qualité de conjoint de français. Malgré ses diligences, le visa de Monsieur X arrivait à expiration le 28 mars 2019 sans qu'il n'ait obtenu de rendez-vous en préfecture, ses différents courriels étant restés sans réponse. C'est ainsi que Monsieur X se retrouvait en situation irrégulière sur le territoire de Mayotte, alors même qu'il avait entrepris toutes les démarches nécessaires pour régulariser sa situation administrative dès son arrivée. Ne pouvant travailler pour subvenir aux besoins de sa famille compte-tenu de sa situation administrative, et soumis à un risque très important de reconduite à la frontière, Monsieur X introduisait par l'intermédiaire de son avocate un recours en référé conservatoire sur le fondement des dispositions de l'article L 521-3 du Code de justice administrative, afin qu'il soit enjoint au Préfet de Mayotte de lui fixer un rendez-vous en vue de l'enregistrement de sa demande de titre de séjour en qualité de conjoint de français.

⁶⁸ Terme utilisé par Marie-Emmanuelle POMMEROLLE au sujet de la Guyane française (se trouvant dans une situation similaire à celle de Mayotte) dans « L'administration des étrangers en Guyane française : les jeux autour de la légalité en situation postcoloniale », *Droit et société*, 2013/3, n°85, p. 695.

Par une ordonnance en date du 15 mai 2019, le juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte rejetait la demande de Monsieur X pour défaut d'urgence, au motif que :

« 3. Compte tenu du flux migratoire que connaît le département de Mayotte, et en raison notamment du nombre des demandes de titre de séjour présentées, la préfecture de Mayotte est confrontée à des dysfonctionnements majeurs affectant son « service des étrangers ». Au cours notamment de ces trois dernières années, plusieurs centaines d'ordonnances, voire plus de mille décisions, ont été prises par le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative pour enjoindre au préfet de Mayotte de délivrer à des étrangers ayant présenté par voie postale un dossier complet de demande de titre de séjour, de leur délivrer le récépissé prévu par l'article R. 311-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ces contentieux multiples ont parfois été accompagnés d'autres contentieux liés à des difficultés d'exécution de ces ordonnances avec prononcer d'astreinte, puis le cas échéant de liquidation d'astreinte. À l'occasion de l'un de ces contentieux le préfet de Mayotte a finalement informé le juge des référés, au cours du premier trimestre 2019, que depuis le 1^{er} juillet 2018 les étrangers n'étaient plus autorisés à présenter leur demande par voie postale et qu'ils devaient solliciter un rendez-vous en préfecture afin de se présenter personnellement. Cette dernière situation est évoquée dans les ordonnances susvisées n° 1900197 et 1900318 en date du 19 avril 2019 »⁶⁹.

Le juge des référés rejette alors la requête au motif qu'il ne pouvait enjoindre au préfet de fixer un rendez-vous à l'intéressé sans « faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative révélée par l'organisation des services, notamment le respect du calendrier des rendez-vous mis en place par le préfet de Mayotte ». Il considère en outre que dans le cas d'espèce « il ne s'est pas écoulé un délai anormalement long ou déraisonnable », et que la condition d'urgence n'est pas remplie car « il est notamment possible pour le requérant, qui a vécu les 27 premières années de sa vie aux Comores et est arrivé récemment à Mayotte, d'obtenir le renouvellement de son visa ».

Dans cette décision, le juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte recourt à l'argument de la « pression migratoire » pour justifier les délais de réponse de la préfecture qu'il ne juge pas excessivement longs, sans reconnaître les atteintes aux droits que ces délais occasionnent. Il entérine également la pratique préfectorale dont la légalité sera pourtant remise en cause postérieurement par la décision du Conseil d'Etat du 27 novembre 2019 précédemment citée. S'il n'est pas contesté qu'une charge importante pèse sur la préfecture de Mayotte, cette

⁶⁹ Annexe I : TA de Mayotte, juge des référés, req N° 1901092, 15 mai 2019, p 92.

charge saurait-elle à elle seule justifier que l'accès à la préfecture soit restreint de la sorte, sans qu'il ne soit enjoint au préfet de prendre des mesures pour faire cesser ces atteintes généralisées aux droits des personnes étrangères ?

Dans une affaire similaire Monsieur E, père d'un enfant français né à Mayotte avait tenté d'obtenir un rendez-vous en préfecture en vue de l'enregistrement d'une demande de carte de séjour temporaire en qualité de parent d'enfant français. Se conformant aux exigences de l'administration, il envoyait un courriel à la préfecture de Mayotte pour solliciter un rendez-vous. Deux mois et demi plus tard et malgré l'envoi de six courriels différents de relance, Monsieur E n'était toujours pas contacté par la préfecture de Mayotte et se trouvait en situation irrégulière alors même qu'il remplissait les conditions pour obtenir une carte de séjour « vie privée et familiale » de plein droit. Il saisissait également le juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte sur le fondement des dispositions de l'article L 521-3 du CESEDA, afin qu'il soit enjoint au Préfet de lui communiquer une date de rendez-vous dans les plus brefs délais afin qu'il soit procédé à l'enregistrement de sa demande, et qu'un récépissé de première demande de titre de séjour lui soit délivré. Par une ordonnance en date du 6 février 2020, le juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte mobilisait à nouveau le même argument pour rejeter sa demande. Il considérait en effet que « *dans le contexte migratoire que connaît Mayotte* » et deux mois et demi après l'envoi du premier courriel qu'« *il ne s'est pas écoulé une durée anormalement excessive pour lui donner suite* »⁷⁰.

Le juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte valide à nouveau la pratique préfectorale, sans juger utile de prendre les mesures nécessaires à la sauvegarde des droits des personnes étrangères pourtant bafoués de fait, considérant que la « pression migratoire » peut justifier une telle situation.

Récemment, dans une décision en date du 10 juin 2020⁷¹, le Conseil d'Etat rappelait la possibilité offerte à l'étranger.ère de saisir le juge des référés d'une requête en application de l'article L.521-3 du CESEDA afin « *d'enjoindre au préfet de lui communiquer, dans un délai qu'il fixe, une date de rendez-vous. Si la situation de l'étranger.ère le justifie, le juge peut préciser le délai maximal dans lequel ce rendez-vous doit avoir lieu. Il fixe un délai bref en cas d'urgence particulière.* » Ainsi, « *lorsque le rendez-vous ne peut être obtenu qu'en se connectant au site internet de la préfecture, il résulte que, si l'étranger établit qu'il n'a pu*

⁷⁰ TA de Mayotte, juge des référés, req N°2000196, 6 février 2020.

⁷¹ Conseil d'Etat, 7ème - 2ème chambres réunies, Ordonnance du 10 juin 2020, n° 435594.

obtenir une date de rendez-vous, malgré plusieurs tentatives n'ayant pas été effectuées la même semaine », il peut saisir le juge des référés du tribunal administratif afin d'obtenir gain de cause. A Mayotte, très nombreuses sont les personnes dans cette situation, mais on peut douter que le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte applique véritablement cette jurisprudence, l'argument de la "pression migratoire" pouvant toujours être utilisée par ce dernier.

Dans l'affaire du 10 juin 2020, les conclusions de la rapporteure publique rappelaient à juste titre les grands principes qui régissent le service public, notamment celui de l'égalité, mis à mal à l'égard des étrangers en France métropolitaine, et à Mayotte tout particulièrement : *« Vous pourriez craindre que cette voie procédurale engendre un contentieux important devant les tribunaux administratifs, qui seraient saisis de telles demandes de référés mesures utiles. Mais cette crainte ne doit pas vous arrêter car cette situation – que nous n'hésitons pas à qualifier d'inacceptable pour la situation des étrangers dans notre pays – ne saurait perdurer. Autant des problèmes d'effectifs en préfectures sont susceptibles d'expliquer – sans pour autant les justifier - certains délais s'agissant de la date du rendez-vous lui-même, autant un système informatique et administratif ne peut conduire à ce que des usagers du service public soient privés de la possibilité même de procéder à une demande. L'accès au service public, conditionnant lui-même ici l'accès aux droits ne peut pas être altéré par un renvoi de l'utilisateur à un système informatique défaillant. Ce qui vaut pour tout usager du service public vaut pour un étranger sollicitant l'examen de son droit au séjour ».*

Considérant la ligne actuelle du tribunal administratif de Mayotte, pour qui *« le respect du calendrier des rendez-vous mis en place par le préfet de Mayotte »* ne semble pas pouvoir être remis en cause, l'application de cette jurisprudence apparaît illusoire.

Nous venons donc de démontrer qu'au-delà des dérogations existantes en matière de droit au séjour à Mayotte, l'accès même à la préfecture, particulièrement difficile, constitue un obstacle très important à la régularisation des personnes étrangères. Nous allons désormais voir que même une fois parvenus à accéder aux services préfectoraux, d'autres obstacles rendent encore les démarches de régularisation longue et laborieuses, ces dernières ne débouchant que trop rarement sur l'obtention d'un titre.

Section 2 - Un examen long et laborieux des demandes de titre : obstacles supplémentaires à l'admission au séjour

Les entraves à la régularisation des personnes étrangères à Mayotte interviennent également au stade de l'enregistrement et de l'examen des demandes d'admission au séjour. Lors de ces phases, la préfecture est à l'origine de pratiques illégales qui restreignent l'accès à un titre et compliquent les démarches (§1). Dans ce système particulièrement obstrué, un placement en rétention peut avoir pour effet paradoxal d'accélérer considérablement le traitement des demandes de titre (§2).

§1 Des pratiques administratives illégales pour des titres distribués avec parcimonie

Pour les personnes étrangères étant parvenues à accéder aux services de la préfecture, les démarches sont encore généralement laborieuses. En effet, certaines pratiques préfectorales intervenant lors des phases d'enregistrement ou d'examen des demandes contribuent à entraver encore l'admission au séjour, si bien que les titres sont en réalité distribués au « *compte-goutte* ».

L'exemple qui sera mobilisé ici concerne les justificatifs d'état civil et de nationalité que la préfecture de Mayotte a longtemps exigé de manière illégale, et qui ont eu pour effet de rendre particulièrement laborieuses les démarches de régularisation des personnes. En effet, la suspicion générale existant à l'égard des actes d'état civil des ressortissants comoriens a conduit la Préfecture de Mayotte à exiger aux demandeurs, la production de justificatifs d'état civil et de nationalité légalisés et récents, cette pratique n'ayant cessé que très récemment après intervention du Défenseur des droits.

Avant que l'ensemble de l'archipel des Comores ne devienne une colonie française, il n'existait pas d'institution d'état civil aux Comores, la tradition (comorienne) étant davantage fondée sur l'oralité. La filiation, les mariages ou autres faits d'état civil étaient régis par les règles du droit musulman, ou du droit coutumier. C'est l'Etat colonial français qui fit introduire un état civil dans l'archipel, dans un premier temps alors réservé aux français.e.s et aux étranger.ère.s résidants au sein de l'archipel. Progressivement, une dualité des statuts d'état civil fut mise en place : un statut relevant du droit commun, régissant l'état civil des Français et des étranger.ère.s, l'autre relevant du droit local et régissant l'état civil des comoriens de religion musulmane originaires des Comores. Après l'indépendance des trois îles de l'archipel, le nouveau président de l'Union des Comores Ali Soilihi et son gouvernement révolutionnaire

décident en 1977 de détruire l'intégralité des archives administratives et des registres d'état civil⁷². Une loi de 1984 permit d'entamer la reconstitution progressive des actes d'état civil en autorisant la reconstitution sur simple déclaration, puis par l'établissement de jugements supplétifs⁷³. Depuis 2009, l'Union européenne et la France ont contribué à la modernisation de l'état civil comorien, notamment avec la mise en place de passeports et cartes d'identité biométriques⁷⁴.

Ces événements sont à l'origine d'une forte suspicion de fraude à l'égard des actes d'état civil comoriens. A titre d'exemple, le Rapport d'information de la commission des lois constitutionnelles sur la situation de l'immigration à Mayotte présenté par le député M. Didier Quentin en date du 8 mars 2006 rapportait le fait que : « *la très grande désorganisation de l'état civil comorien complique fortement l'identification des immigrés clandestins à Mayotte (voir III A) et conduit à de nombreuses fraudes et usurpations d'identité, tant en métropole qu'outre-mer.* »⁷⁵.

La préfecture de Mayotte a donc jusqu'il y a peu utilisé cet argument pour exiger la présentation de documents d'état civil légalisés et récents pour la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour. La liste des pièces à fournir pour une demande de titre de séjour en ligne sur le site internet de la Préfecture de Mayotte mentionnait la nécessité de fournir un passeport ou une carte d'identité récente (soit un document biométrique), ainsi qu'un extrait d'acte de naissance légalisé de moins de trois mois⁷⁶. De telles exigences ont posé de nombreuses difficultés pour les ressortissants comoriens. En effet si depuis la France métropolitaine les ressortissants comoriens peuvent obtenir un passeport biométrique auprès de l'ambassade de l'Union des Comores en France, à Mayotte cette démarche est impossible puisque l'Etat comorien considérant exercer sa souveraineté sur le territoire de Mayotte, n'y a pas établi de représentation consulaire depuis l'indépendance d'une partie de l'archipel et la naissance de l'Union des Comores en 1975. Sans détenir un titre de séjour ou un visa autorisant à voyager, les ressortissants comoriens sollicitant la délivrance d'un titre de séjour à Mayotte doivent alors se rendre en "kwassa-kwassa" sur l'une des autres îles de l'archipel pour obtenir ce document.

⁷² AIMF, Le fonctionnement de l'état civil dans le monde francophone, 2004, p 24.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ DUFLOT Marie, GHAEM Marjane, « Mayotte : une zone de non droit », Plein droit 2014/1 (n°100), pages 32.

⁷⁵ QUENTIN Didier, DOSIÈRE René, Rapport d'information par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la situation de l'immigration à Mayotte, 8 mars 2006, p 41.

⁷⁶ Annexe II : Liste des pièces à fournir pour une première demande de titre de séjour « Liens personnels et familiaux », 24 janvier 2017, p 95.

Cette démarche leur est en retour reprochée par la Préfecture, qui avance alors l'argument de la rupture de la continuité du séjour à Mayotte pour rejeter la demande, alors même que les personnes sont retournées dans leur pays d'origine pour satisfaire aux exigences de la préfecture. Les jeunes majeurs arrivés à Mayotte durant leur minorité ne possèdent généralement pas de passeport ou de carte d'identité comorienne. Les pratiques préfectorales conduisaient alors ces derniers à faire une demande de passeport provisoire auprès de l'ambassade des Comores à La Réunion, cette démarche pouvant être réalisée à distance, dans le seul but de pouvoir présenter une demande de titre de séjour en préfecture. Ce document d'une durée de validité d'un an est non seulement payant, mais ne permet pas de voyager.

Au sujet des extraits d'actes de naissance ou de mariage, l'exigence d'une légalisation systématique et d'un document datant de moins de trois mois engendrait les mêmes obstacles, et conduisait la préfecture de Mayotte à refuser d'enregistrer une demande, ou à rejeter une demande de titre sur ce motif après un examen au fond :

« Considérant qu'afin de respecter les conditions fixées à l'article 47 du code civil, un acte de naissance doit faire l'objet de l'apposition de deux tampons. Pour être authentiques, ces documents doivent avoir été légalisés par le ministère comorien des affaires étrangères mais également par l'Ambassade de France aux Comores ou l'Ambassade des Comores en France. Ces légalisations doivent se traduire par l'apposition de deux tampons et timbres fiscaux au dos de l'acte d'état civil. Ainsi, un acte d'état civil sans les authentications par timbres et cachets au verso reste sans valeur. Ainsi, faute de comporter cette légalisation, l'acte de naissance présenté ne peut être considéré comme établissant suffisamment l'identité du demandeur »⁷⁷.

Outre les difficultés qu'elles représentent pour les personnes étrangères, de telles exigences sont cependant dépourvues de fondement juridique (concernant l'exigence d'un passeport), ou fondées sur une interprétation erronée du droit (concernant la légalisation des actes d'état civil), ce que le Défenseur des droits rappelait dans une décision en date du 16 septembre 2019, faisant suite à la réclamation d'une avocate exerçant à Mayotte⁷⁸. Premièrement, les règles relatives à la légalisation des actes telles qu'exigées par la préfecture de Mayotte sont des règles qui existent dans le cadre du contentieux du droit de la nationalité, mais qui ne peuvent s'appliquer en matière de droit au séjour. Ainsi la préfecture ne peut exiger que tous les actes d'état civil

⁷⁷ Décision du Défenseur des droits n° 2019-224, 16 septembre 2019, p 3.

⁷⁸ *Ibid.*

étrangers soient légalisés. Dans le cas où l'administration aurait effectivement un doute sur l'authenticité de l'acte, il lui revient de renverser cette présomption d'authenticité et d'établir l'intention frauduleuse de la personne produisant l'acte lors de l'instruction de la demande⁷⁹. Deuxièmement, au sujet de l'exigence d'un passeport en cours de validité, les juridictions administratives ont précisé quels étaient les documents susceptibles d'être produits au titre de l'état civil : « *les dispositions [...] du 1° de l'article R. 313-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui exigent de l'étranger qui sollicite la délivrance d'un titre de séjour qu'il fournisse les indications relatives à son état civil, ne font pas obligation à ce dernier de produire un passeport ou un justificatif d'état civil comportant une photographie de l'intéressé, ni même un document officiel délivré par les autorités de son pays* »⁸⁰. Partant, la préfecture de Mayotte ne pouvait légalement exiger un passeport en cours de validité ainsi que des extraits d'acte de naissance légalisés.

Depuis la décision du Défenseur des droits, la préfecture a changé ses pratiques. Désormais, les ressortissants comoriens peuvent simplement produire un certificat de nationalité comorienne, délivré par le tribunal de leur lieu de naissance, délivrance pour laquelle la présence du demandeur n'est pas nécessaire. Au sujet des extraits d'acte de naissance, ces derniers n'ont plus à être légalisés, et peuvent dater de moins de six mois.

Cette pratique préfectorale, même si elle a pris fin en 2019, n'est qu'un exemple parmi d'autres des pratiques utilisées en vue d'ajouter des obstacles à l'admission au séjour des personnes étrangères à Mayotte. Elle a eu pour effet de rallonger et de rendre encore plus complexes des démarches de régularisation déjà laborieuses. Ces pratiques sont caractéristiques de l'infra-droit en vigueur sur le département, et viennent illustrer le « déplacement des frontières de la légalité » pour reprendre le terme de Marie-Emmanuelle Pommerolle, observé à Mayotte mais également en Guyane. Elles témoignent d'une volonté de ne pas appliquer le droit, et d'obstruer sans cesse l'accès au séjour des personnes étrangères.

De manière plus générale, l'examen des demandes de titre de séjour par la préfecture de Mayotte est particulièrement long. Le délai de quatre mois laissé à l'administration pour fournir une réponse sur une demande de titre de séjour n'est généralement pas respecté, l'instruction pouvant être beaucoup plus longue. Il n'est pas rare que des personnes voient leur récépissé de

⁷⁹ *Ibid*, p 5.

⁸⁰ CAA Lyon, 30 juin 2010, n° 10LY00753 ; 28 septembre 2010, n° 10LY00754, dans la décision du Défenseur des droits n° 2019-224, 16 septembre 2019, p 4.

première demande de titre de séjour renouvelé cinq voir six fois. Avant le début de la crise ayant entraîné la fermeture de la Préfecture pendant plusieurs mois en 2018, l'association La Cimade à Mayotte parlait déjà de délais allant de dix-huit à vingt-quatre mois avant d'obtenir une réponse définitive sur une demande de titre de séjour⁸¹. Dans de très nombreux cas, les demandes débouchent sur un refus de séjour, ces derniers étant souvent arbitraires, ce qui a pour effet de reculer encore considérablement la période durant laquelle une personne se retrouvera sans titre de séjour. A compter de l'introduction d'un recours en annulation auprès du tribunal administratif de Mayotte, les délais sont d'environ un an pour être convoqué à une audience. Le recours contre un refus de séjour n'ayant pas d'effet suspensif à Mayotte, l'étranger peut donc pendant toute cette durée être éloigné du territoire.

Les propos de Monsieur Etienne Guillet, ancien directeur du cabinet du Préfet à Mayotte, recueillis par le Journal de Mayotte en 2018 suite aux manifestations de différents collectifs de citoyens mahorais devant la préfecture sont révélateurs, et viennent confirmer que les titres de séjour sont en réalité distribués au compte-goutte : « *les régularisations sont encadrées par la Loi, on applique donc la loi. Si on refuse un titre de séjour, il faut avoir des raisons. On est très vigilants, on distribue les titres de séjour avec parcimonie à certaines personnes qui rassemblent les critères.* »⁸².

Cet « infra-droit » est lourd de conséquence sur le département de Mayotte, les personnes étrangères se trouvant dans une situation de plus grande vulnérabilité que sur un autre département français du fait du manque des structures associatives ou avocats à même de les accompagner dans leurs démarches. En effet, seule l'association La Cimade composée d'une salariée propose des permanences d'accompagnement juridique pour les personnes étrangères à raison d'une à deux permanences par semaine. Seule une trentaine d'avocats sont inscrits au barreau de Mayotte, mais actuellement aucun n'est spécialisé précisément en droit des étrangers.

Force est donc de constater que le système de demande de titre de séjour à Mayotte est obstrué. Les difficultés d'accès à la préfecture couplées aux obstacles à l'admission au séjour

⁸¹ La Cimade Outre-mer, « Mayotte : le combat des étudiants « étrangers » pour leur carte de séjour continue à porter ses fruits. », 3 juin 2017 [en ligne] URL : <https://www.lacimade.org/mayotte-le-combat-des-etudiantsetrangers-pour-leur-carte-de-sejour-continue-a-porter-ses-fruits/>

⁸² PERZO Anne, « Des titres de séjours « délivrés avec une grande parcimonie », *Le journal de Mayotte*, 31 octobre 2017, [en ligne] URL : <https://lejournaldemayotte.yt/2019/10/10/depart-detienne-guillet-et-mouvements-chez-les-sous-prefets-de-mayotte/>.

conduisent la préfecture de Mayotte à ne délivrer des titres de séjour qu'au compte-goutte. Les délais d'accès à la préfecture puis de traitement des demandes de titre placent les personnes étrangères dans une situation de précarité et de vulnérabilité, ces derniers étant constamment soumis à un risque élevé d'interpellation et d'éloignement du territoire. Mais paradoxalement, nous allons voir que le système mis en place par la Préfecture de Mayotte dysfonctionne tellement que le placement en rétention d'une personne peut avoir pour effet d'accélérer considérablement le traitement de sa demande de titre.

§2 Un système absurde : l'accélération du traitement des demandes de titre de séjour suite à un placement en rétention administrative

En théorie, une personne étrangère souhaitant effectuer une demande de titre de séjour doit pouvoir accéder facilement à la préfecture pour enregistrer une demande de titre de séjour, et ainsi pouvoir bénéficier d'un document l'autorisant à séjourner sur le territoire pendant toute la durée de l'instruction de sa demande.

A Mayotte, malgré de nombreuses diligences, les accusés de réception reçus par email suite à l'envoi d'un courriel pour une prise de rendez-vous ne suffisent pas à établir qu'une demande de régularisation est en cours afin de faire échec à une mesure d'éloignement en cas d'interpellation lors de contrôle d'identité. Le risque d'interpellation et d'éloignement forcé étant particulièrement élevé à Mayotte, de nombreuses personnes en attente d'accéder à la préfecture, ou dans l'attente d'une réponse quant à leur demande sont alors placées quotidiennement au centre de rétention administrative (CRA) de Pamandzi.

Paradoxalement, pour une infime minorité de personnes faisant l'objet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF) sans délai de départ volontaire suite à une interpellation, le placement en rétention administrative aura pour effet d'accélérer considérablement le traitement de la demande de titre de séjour. C'est le cas d'un nombre très restreint de personnes, puisque cela suppose l'intervention d'une juriste de l'association en charge de fournir une assistance juridique aux personnes retenues, dont l'accès n'est possible que pour 10% des personnes placées en rétention environ⁸³, tant la célérité de la mise à exécution d'une mesure

⁸³ Pour plus de développements, voir le Titre II/Chapitre 1 ou La Cimade et associations collaboratrices, « Centres et locaux de rétention administrative », Rapport 2018, p 65.

d'éloignement est grande à Mayotte⁸⁴, et le nombre de juristes habilités à intervenir est faible⁸⁵. Pour étayer ces propos, les situations de deux personnes ayant fait l'objet d'un placement en rétention administrative seront analysées.

Monsieur F, de nationalité comorienne, né en 1988 sur l'île d'Anjouan, réside à Mayotte depuis plusieurs années auprès des membres de sa famille. De son union avec sa conjointe originaire de Mayotte et de nationalité française est né un enfant durant l'année 2017, également de nationalité française. Depuis la naissance de son fils, Monsieur F effectue des démarches en vue de régulariser sa situation administrative, et d'obtenir un titre de séjour en qualité de parent d'enfant français. Malgré ses nombreuses tentatives, la demande de titre de séjour de Monsieur F est restée sans réponse. Le 13 août 2019, Monsieur F est interpellé et aussitôt embarqué vers les locaux de la Direction départementale de la police aux frontières (DDPAF) pour faire l'objet d'une retenue administrative pour vérification de son droit au séjour. A l'issue de cette retenue, et en violation des dispositions de l'article L 511-4 du CESEDA protégeant les parents d'enfants français contre une mesure d'éloignement, le Préfet de Mayotte prend à l'encontre de Monsieur F un arrêté portant obligation de quitter le territoire français sans délai et placement en rétention administrative, faisant fi de toutes ses démarches entreprises pour solliciter la délivrance d'une carte de séjour temporaire. Le lendemain matin de son placement en rétention, Monsieur F fait partie de la dizaine de personnes retenues ayant la chance d'obtenir l'assistance juridique de l'association Solidarité Mayotte habilitée à intervenir au sein du CRA. Après l'introduction d'un recours gracieux auprès du service éloignement de la préfecture, la situation de Monsieur F était (ré)examinée et conduit le préfet à édicter un arrêté portant retrait de sa mesure d'éloignement en raison d'« *éléments d'information fournis sur la situation de l'intéressé (e) à Mayotte, postérieurement à la signature de l'arrêté de reconduite à la frontière notamment sa situation administrative* »⁸⁶. Cet arrêté est également assorti d'une convocation après retrait d'une mesure de reconduite à la frontière invitant Monsieur F à se présenter en préfecture muni de ses documents le 20 août 2019 soit une semaine après son placement en rétention. Parmi les personnes parvenant à bénéficier de l'assistance de l'association Solidarité Mayotte au sein du CRA, certains obtiennent le retrait de leur mesure d'éloignement et une

⁸⁴ La durée du placement en rétention administrative est de dix-sept heures en moyenne à Mayotte, contre 14,6 jours en France métropolitaine, voir ASSFAM, La Cimade, France Terre d'Asile, Forum Réfugiés et Ordre de Malte, Rapport 2018 sur les centres et locaux de rétention administrative, p 13.

⁸⁵ L'association Solidarité Mayotte, habilitée à intervenir au sein du CRA de Pamandzi pour l'assistance juridique des personnes en instance d'éloignement du territoire comporte quatre juristes seulement, pour un nombre de personnes retenues allant de 70 à 136 par jour.

⁸⁶ Annexe III : Arrêté n°20531/2019/DIIC/SMI portant retrait de sa mesure d'éloignement, et convocation après retrait d'une mesure de reconduite à la frontière 13 août 2019, p 96.

convocation en préfecture dans les jours qui suivent. Pour ces personnes, qui au demeurant n'auraient pas dû faire l'objet d'une mesure d'éloignement et d'un placement en rétention, ce dernier a tout de même pour effet de leur permettre d'accéder à la préfecture dans un délai considérablement plus court que s'ils avaient dû attendre d'être contactés par téléphone suite aux courriels envoyés. Si l'accès en préfecture est facilité, la convocation ne débouche pas automatiquement sur l'enregistrement de la demande de titre, comme cela a été le cas pour Monsieur F, qui s'est vu opposer un refus de délivrance d'un récépissé. Quelques mois plus tard, le 14 novembre 2019, Monsieur F était à nouveau interpellé. Le même Préfet qui avait pris trois mois auparavant un arrêté portant retrait de la mesure d'éloignement de Monsieur F prenait une nouvelle fois un arrêté portant OQTF et placement en rétention administrative à son encontre. Cette fois, Monsieur F introduit depuis le centre de rétention et par l'intermédiaire de l'association Solidarité Mayotte un recours en référé-liberté, pour demander au juge administratif la suspension de sa mesure d'éloignement. Par une ordonnance en date du 18 novembre 2019, le juge des référés, après avoir constaté la violation de l'article L 511-4 du CESEDA, de l'article 8 de la CESDH et de l'article 3-1 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, prononçait la suspension de l'OQTF ainsi que de l'IRTF et enjoignait au Préfet de Mayotte de « *délivrer à [Monsieur F], dans un délai de cinq jours à compter de la notification de la présente ordonnance, une autorisation provisoire de séjour en attendant la décision qui sera prise sur sa demande de carte de séjour temporaire* »⁸⁷, sous astreinte de 100 euros par jour de retard. Un mois seulement après son deuxième placement en rétention, Monsieur F était convoqué pour venir retirer sa première carte de séjour temporaire "vie privée et familiale" en qualité de parent d'un enfant français.

Dans une affaire similaire à celle de Monsieur F, Madame A, ressortissante comorienne également conjointe et mère d'un enfant français était éloignée du territoire de Mayotte vers l'Union des Comores alors qu'elle avait saisi avant son départ le juge des référés en un recours en référé-liberté. Suite à la mise à exécution de sa mesure d'éloignement, Madame A demandait également au juge qu'il fasse injonction au préfet d'organiser son retour sur le territoire. Le 18 juin 2019 soit deux jours après son éloignement, le juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte constatait que la mesure d'éloignement prise par le Préfet à l'encontre de Madame A avait porté une atteinte grave et manifestement illégale à son droit de mener une vie privée et familiale normale, ainsi qu'à l'intérêt supérieur de son enfant âgé de seulement trois ans, mais refusait de mettre fin à ces atteintes en enjoignant au préfet d'organiser son retour sur l'île

⁸⁷ TA de Mayotte, juge des référés, req n°1902309, 18 novembre 2019.

de Mayotte. Le juge considérait alors qu'« *en tant que conjointe d'un ressortissant français et mère d'un enfant français, [Madame A] gard[ait] la possibilité de solliciter aux Comores un visa en vue de son regroupement familial à Mayotte* »⁸⁸.

Madame A demandait alors au juge des référés du Conseil d'Etat d'annuler la décision du juge de première instance en ce qu'elle rejetait sa demande d'injonction de retour. Suite à cela, le Ministre de l'intérieur effectuait les diligences nécessaires au retour de Madame A sur l'île de Mayotte, conduisant le juge des référés du Conseil d'Etat par une décision en date du 31 juillet 2019⁸⁹ à conclure au non-lieu à statuer. Sept jours après le retour de Madame A sur le territoire de Mayotte, la préfecture lui délivrait sa première carte de séjour temporaire mention vie privée et familiale en qualité de parent d'un enfant français.

Ces deux situations illustrent toute l'absurdité du système : le placement en rétention voire l'éloignement du territoire d'une personne étrangère peut conduire à ce qu'elle obtienne in fine le titre de séjour qu'on lui reprochait de ne pas pouvoir présenter lors de son interpellation. Si dans ces deux cas, les personnes ont eu la chance de voir leur droit au séjour reconnu, combien d'autres personnes n'ont pu faire valoir leurs droits avant la mise à exécution de leur mesure d'éloignement ? En réalité à Mayotte, les conditions dans lesquelles se déroulent les reconduites à la frontière ne laissent que rarement la possibilité aux personnes de faire valoir leurs droits. A la lenteur de l'administration concernant les procédures de régularisation, s'oppose ainsi la rapidité de la mise à exécution des mesures d'éloignement.

Ces entraves systématiques à la régularisation des personnes étrangères que nous venons de décrire tout au long de la première partie de ce mémoire ont des conséquences très importantes à Mayotte, département depuis lequel les autorités françaises réalisent plus de la moitié des reconduites à la frontière nationales. Dans la seconde partie de ce mémoire, il s'agira de montrer que la production de l'irrégularité administrative des personnes étrangères à un but, celui de permettre leur éloignement expéditif du territoire, dans des conditions et proportions inégalées. L'inefficacité notoire de ces reconduites nous conduira également à mettre en lumière toute l'inadéquation de ce dispositif, qui précarise les personnes étrangères sans dissuader l'immigration.

⁸⁸ TA de Mayotte, juge des référés, req N°1901339, 18 juin 2019.

⁸⁹ CE, juge des référés, req N°432177, 31 juillet 2019.

Titre II – De la précarisation administrative à l'éloignement des étrangers : les effets contre-productifs du régime d'exception

Les entraves à l'admission au séjour des personnes étrangères à Mayotte ont pour effet de placer un grand nombre de personnes dans une situation d'irrégularité administrative. Cette situation a pour effet de permettre à l'administration de réaliser des chiffres effarants de reconduites à la frontière : en 2019, 27 421 personnes⁹⁰ ont été éloignées du territoire de Mayotte, pour une population de 256 500 habitants⁹¹. La réalisation de tels chiffres est permise par des dispositions dérogatoires et par des pratiques administratives arbitraires qui, au stade de l'éloignement, atteignent leur paroxysme. En effet, ces reconduites se font en violation des droits les plus fondamentaux des étrangers, protégés tant par le droit français que par les conventions internationales ratifiées par la France (chapitre 1). Après avoir constaté l'inefficacité de cet infra-droit en raison de son inadaptation aux spécificités réelles du territoire, nous verrons que sa pérennisation peut s'expliquer par les autres fonctions qu'elle remplit (chapitre 2).

Chapitre 1 – Un risque réel et permanent d'éloignement du territoire : des expulsions collectives sans droit au recours effectif ?

Les dispositions dérogatoires du code de procédure pénale et du CESEDA permettent aux autorités de réaliser sur le département de Mayotte près de la moitié du total des reconduites à la frontière de toute la France. Si en France métropolitaine, 40 % des placements en rétention en moyenne débouchent sur la mise à exécution des mesures d'éloignement, à Mayotte à contrario 90% des personnes placées en rétention sont éloignées du territoire, et ce en un temps record⁹². Il s'agira ici de montrer que la réalisation de tels chiffres se fait nécessairement en violation des droits protégés par la Convention internationale de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. En effet, la célérité avec laquelle les autorités mettent quotidiennement à exécution des dizaines de mesures d'éloignement d'étrangers depuis

⁹⁰ Le Figaro avec AFP, « Mayotte : plus de 27 000 personnes éloignées du territoire en 2019 », *Le Figaro*, [en ligne] URL : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/mayotte-plus-de-27-000-personnes-eloignees-du-territoire-en-2019-20200211>

⁹¹ INSEE, « 256 500 habitants à Mayotte en 2017. La population augmente plus vite qu'avant », *INSEE Analyses*, n°15, Décembre 2017, p 1.

⁹² ASSFAM, La Cimade, France Terre d'Asile, Forum Réfugiés et Ordre de Malte, Rapport 2018 sur les centres et locaux de rétention administrative, p 13.

Mayotte fait naître un doute sérieux quant au respect de l'interdiction des expulsions collectives⁹³ (Section 1). Ce doute est en outre renforcé par l'absence de droit au recours effectif contre une mesure d'éloignement à Mayotte (Section 2).

Section 1 – Des expulsions collectives régulières ?

Dans l'arrêt *Moustahi* du 25 juin 2020, la Cour européenne des droits de l'Homme sanctionnait la France pour la violation de plusieurs droits protégés par la Convention dans une affaire relative au rattachement arbitraire de deux enfants mineurs à un adulte tiers aux seules fins de permettre leur éloignement vers les Comores⁹⁴. Dans cet arrêt, la Cour considérait que l'Etat français avait violé l'article 4 du Protocole n°4 à la Convention, prohibant les expulsions collectives d'étranger.ère.s. A la lumière de l'interprétation de la Cour dans cette affaire, il s'agira ici de montrer qu'eut égard aux conditions dans lesquelles se déroulent quotidiennement les reconduites à la frontière de dizaines de personnes étrangères depuis le 101^{ème} département français, un doute existe quant au respect par les autorités françaises à Mayotte de l'interdiction des expulsions collectives. En effet, l'absence d'examen attentif des situations individuelles des personnes étrangères avant leur éloignement, témoigne de la volonté d'éloigner un maximum de personnes étrangères sans considération de leurs droits (§1). Cette volonté est d'ailleurs particulièrement visible et grave lorsqu'elle concerne des mineur.e.s (§2).

§1 L'absence d'examen raisonnable et objectif de la situation des personnes étrangères

Pour la première fois dans la décision *Becker c. Danemark* du 3 octobre 1975, la Commission européenne des droits de l'Homme définissait l'expulsion collective d'étrangers comme étant : « *toute mesure contraignant des étrangers, en tant que groupe, à quitter un pays, sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forme le groupe* »⁹⁵. Selon sa jurisprudence, le fait que les personnes fassent l'objet de décisions d'expulsions semblables ou stéréotypées ne permet pas à lui seul de conclure à l'existence d'une expulsion collective « *lorsque chaque intéressé a pu individuellement faire valoir devant les autorités compétentes les*

⁹³ Les expulsions collectives d'étrangers sont formellement interdites à l'article 4 du Protocole n°4 à la CESDH.

⁹⁴ CEDH, *Moustahi c. France*, req. n° 9347/14, arrêt, 25 juin 2020.

⁹⁵ Commission européenne des droits de l'Homme, *Becker c. Danemark*, req n°7011/75, 3 octobre 1975

arguments qui s'opposaient à son expulsion »⁹⁶. Elle considère cependant que c'est l'absence « *d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière des étrangers qui forment le groupe* » qui constitue le « *critère déterminant* » de l'expulsion collective⁹⁷. A Mayotte, plusieurs facteurs font naître des interrogations quant à la mise en œuvre des reconduites à la frontière dans le respect de l'article 4 du protocole n°4 à la Convention.

Sur le département de Mayotte, les pouvoirs de contrôle des forces de police sont particulièrement élargis. Ils permettent à ces dernières de contrôler l'identité de toute personne « *en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi* » à Mayotte « *sur l'ensemble du territoire* » et sans réquisition du Procureur de la République⁹⁸. En vertu de l'article L 611-11 du CESEDA, les forces de police peuvent également aux mêmes fins procéder à des visites sommaires de véhicules circulant sur la voie publique, sur l'intégralité du territoire de l'île. Les brigades de gendarmerie mobiles et nationales, ainsi que le Groupe d'appui opérationnel (GAO) de la police aux frontières (PAF) procèdent donc quotidiennement à ces contrôles aux fins d'interpellation des personnes étrangères. Ces contrôles généralisés instillent indéniablement un climat de peur au sein de la population étrangère résidant sur l'île, les contrôles étant même réalisés aux abords des écoles, des hôpitaux, des tribunaux ou des associations d'aide aux personnes étrangères, mais également au sein même des domiciles, en toute illégalité⁹⁹. Toutes les personnes ne bénéficiant pas d'un document les autorisant à séjourner sur le territoire, en dépit de leur droit au séjour, sont donc constamment soumises à ce risque d'interpellation.

Dans les faits, ces contrôles mènent entre soixante et cent personnes étrangères par jour en retenue administrative pour vérification du droit au séjour. Quasi systématiquement, le préfet de Mayotte prendra à l'issue de cette retenue, une obligation de quitter le territoire français sans délai de départ volontaire assortie d'une interdiction de retour sur le territoire, ainsi qu'un arrêté de placement en rétention administrative. Le nombre particulièrement important de ces mesures, prises en un temps record et de manière quasi-systématique interroge quant à l'existence d'un examen individuel et approfondi des situations de chacune des personnes retenues. Avant de prendre une mesure d'éloignement du territoire à l'encontre d'une personne

⁹⁶ CEDH, *Moustahi c. France*, req. n° 9347/14, arrêt, 25 juin 2020, paragraphe 131.

⁹⁷ CEDH, *N.D. et N.T. c. Espagne*, req. n° 8675/18 et 8697/15, 13 février 2020, paragraphe 197.

⁹⁸ Article 78-2 2° du code de procédure pénale.

⁹⁹ Cette pratique a été dénoncée par le Défenseur des droits à plusieurs reprises, et notamment dans son dernier rapport « *Établir Mayotte dans ses droits* », en date du 11 février 2020, p 43.

étrangère, les autorités compétentes sont tenues de vérifier qu'une telle mesure n'est pas contraire aux dispositions de l'article L 511-4 du CESEDA, qui protègent certaines catégories de personnes contre une mesure d'éloignement du territoire, ni aux droits protégés par les conventions internationales ratifiées par la France, notamment l'interdiction des traitements inhumains et dégradants (article 3 de la CESDH), le droit au respect de la vie privée (article 8 de la CESDH), ou encore l'intérêt supérieur de l'enfant (article 3-1 de la Convention relative aux droits de l'enfant). Une mesure de placement en rétention administrative doit également être motivée, en vertu des dispositions de l'article L 551-2 du CESEDA. Pour éviter que les mesures d'éloignement contreviennent à ces dispositions légales, un examen individuel et approfondi de la situation de chaque personne est alors impératif.

Mais à Mayotte, le caractère expéditif des procédures de vérification d'identité et du droit au séjour a été dénoncé à plusieurs reprises par différentes autorités administratives indépendantes ou institutions, à l'image de la CNCDH qui parlait en 2017 de « *vérifications sommaires* » réalisées « *sans étude véritablement attentive [des] situations* »¹⁰⁰ des personnes étrangères. Dans son rapport en date du 11 février 2020, le Défenseur des droits faisait également état de « *nombreuses réclamations* » lui étant parvenues concernant des cas d'éloignements de personnes étrangères en violation des dispositions prévues par les textes. Le président du Tribunal administratif de Mayotte interrogé pour ce rapport au sujet des mesures d'éloignement examinées par sa juridiction mentionnait « *des OQTF prononcées à l'encontre de mineurs, d'étrangers en situation régulière, voire de Français. Sont également concernées des personnes qui relèvent des protections contre l'éloignement prévues par le CESEDA mais qui, du fait des défaillances du service des étrangers [...], se trouvent sans preuve de leur droit au séjour.* »¹⁰¹. Comment des OQTF pouvaient être prises à l'encontre de ces personnes si un examen « raisonnable et objectif » de leurs situations était réalisé ? Interrogé par un journaliste suite à l'éloignement vers l'Union des Comores en août 2019 du père d'un enfant de cinq ans polyhandicapé, le sous-préfet à la lutte contre l'immigration clandestine Julien Kerdoncuff affirmait qu'il existe à Mayotte quatre niveaux différents de vérifications avant l'éloignement d'une personne : « *Le premier, c'est "les forces interpellatrices, police ou gendarmerie" qui recueillent les premiers éléments auprès des interpellés. En cas de doute, un deuxième niveau de vérification doit avoir lieu auprès de la préfecture, par téléphone directement depuis le lieu*

¹⁰⁰ CNCDH, « Droit des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer : Le cas de la Guyane et de Mayotte », Avis, 26 novembre 2017, p 15.

¹⁰¹ Défenseur des droits, « Etablir Mayotte dans ses droits », Rapport du 11 février 2020, p 45.

du contrôle. Ensuite en arrivant dans les locaux de la PAF, où les associations n'ont pas accès, une troisième vérification doit avoir lieu. Enfin au CRA, la présence des associations doit permettre un ultime niveau de contrôle pour éviter les bourdes. »¹⁰².

Malgré les dires du sous-préfet à la lutte contre l'immigration clandestine, les procès-verbaux d'interpellation ainsi que les arrêtés portant obligation de quitter le territoire français et placement en rétention administrative sont stéréotypés et ne font quasiment état d'aucun élément relatif à la situation individuelle des personnes interpellées et à leurs démarches en préfecture. On peut également douter que les personnes placées en retenue administrative aient pu « *individuellement faire valoir devant les autorités compétentes les arguments qui s'opposaient à son expulsion* » comme le préconise pourtant la jurisprudence de la Cour au sujet de l'article n°4 du Protocole n°4 à la Convention. S'il est impossible d'examiner un échantillon exhaustif des procédures des personnes interpellées à Mayotte dans le cadre de ce mémoire, la procédure de Madame X, placée en rétention administrative suite à une interpellation et finalement éloignée du territoire de Mayotte vers l'Union des Comores au mois de juin 2019 sera analysée ici à titre d'illustration :

Le 22 juin 2019, Madame X était interpellée dans la commune de Mamoudzou par des agents de la police aux frontières. Elle était accompagnée de ses deux enfants, français par filiation paternelle, âgés de trois et un an. Dans l'impossibilité de présenter un titre l'autorisant à séjourner sur le territoire puisque ses multiples demandes en préfecture étaient restées sans réponse, Madame X sera embarquée avec ses deux enfants vers les locaux de la Direction départementale de la police aux frontières pour faire l'objet d'une retenue administrative pour vérification du droit au séjour, sans qu'il ne lui soit laissé le temps d'emporter avec elle les documents lui permettant de justifier de sa situation administrative et de celle de ses enfants. Selon ses déclarations, Madame X aurait pourtant tenté d'expliquer à plusieurs reprises aux agents de police qu'elle était mère de deux enfants français.

Les questions posées à Madame X lors de l'audition ayant eu lieu dans le cadre de sa retenue administrative et retranscrites dans le procès-verbal ne font à aucun moment état de la

¹⁰² MELLOUL Yoram, « Parent étranger d'un enfant polyhandicapé : itinéraire d'une expulsion (trop ?) rapide », *Mayotte première*, 22 août 2019, [en ligne] URL : <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte/parent-etranger-enfant-polyhandicape-itineraire-expulsion-trop-rapide-741447.html>

nationalité française de ses deux enfants et des démarches qu'elle a entreprises pour obtenir une carte de séjour temporaire¹⁰³. Selon le même procès-verbal, que Madame X a refusé de signer, cette dernière n'aurait rien eu à déclarer lors de son hypothétique audition, pas même la nationalité française de ses enfants ni ses multiples démarches en préfecture...Quinze minutes plus tard, selon les heures affichées sur la procédure¹⁰⁴, Madame X se voyait notifier un arrêté portant obligation de quitter le territoire français sans délai avec interdiction de retour pour une durée d'un an. Le délai extrêmement court entre l'heure à laquelle est établi le procès-verbal d'audition et l'heure à laquelle est notifié l'arrêté portant OQTF et placement en rétention laisse supposer que les vérifications relatives au droit au séjour de Madame X et ses démarches en préfecture ont été extrêmement sommaires voire inexistantes, ce que les motivations stéréotypées de l'arrêté que le lecteur pourra examiner en annexe viennent confirmer. On relèvera notamment dans cet arrêté qu'il mentionne entre-autre que « *l'intéressée s'est maintenue dans la clandestinité à Mayotte* », malgré ses nombreuses tentatives de demandes de titre de séjour en préfecture, et que « *compte tenu des circonstances propres au cas d'espèce* », circonstances au demeurant non mentionnées « *il n'est pas porté une atteinte disproportionnée au droit de l'intéressé au regard de sa vie privée et familiale* ».

Ce n'est que le lendemain matin, après une nuit passée au sein du CRA avec ses deux enfants français que Madame X aura enfin l'opportunité de faire valoir les arguments s'opposant à sa mesure d'éloignement, par l'envoi à la préfecture d'un recours gracieux rédigé par les associations intervenant au sein du CRA, accompagné de tous les justificatifs nécessaires que le mari de Madame était venu apporter devant le CRA depuis la veille. L'éloignement de Madame était alors mis en attente par la préfecture qui, malgré avoir pris connaissance de la nationalité française des deux enfants, ne procédait pas au retrait immédiat de la mesure d'éloignement. Madame X et ses enfants passèrent une deuxième nuit au sein du centre de rétention, à l'issue de laquelle ils seront finalement éloignés vers l'Union des Comores en raison d'une « erreur » de la Préfecture, qui déclare avoir confondu deux numéros d'OQTF. Quelques minutes avant le départ du bateau mais déjà trop tard, la préfecture prenait pourtant un arrêté portant retrait de son OQTF, assorti d'une convocation prévue le 8 juillet 2019 aux fins d'instruction de son dossier de demande de titre de séjour.

¹⁰³ Annexe IV : Procès-verbal d'interpellation et procès-verbal d'audition, p 98 et 99.

¹⁰⁴ Le procès-verbal établi lors de l'audition indique l'heure de 14h35, et la notification de l'OQTF indique l'heure de 14h50, voir Annexe IV pages 98, 99 et 102.

Dans cette affaire, qui n'est pas un cas isolé comme le rapportent différentes autorités administratives indépendantes, les vérifications du droit au séjour qui incombent aux officiers de police judiciaire et à la Préfecture de Mayotte seront réalisées postérieurement au placement en rétention, par les membres de l'association mandatée pour intervenir au sein du CRA (Association Solidarité Mayotte). Lors de cette procédure, seule une des quatre vérifications décrites par Monsieur le sous-préfet à la lutte contre l'immigration clandestine aura été réalisée. En 2018, sur les 1257 recours gracieux envoyés auprès du service éloignement de la Préfecture par l'intermédiaire de l'association Solidarité Mayotte au centre de rétention, 54,18% soit près de la moitié ont fait l'objet d'un arrêté portant retrait de la mesure d'éloignement¹⁰⁵, preuve que la Préfecture n'examine les situations qu'une fois saisie de cette demande, postérieurement au placement en rétention.

Plus généralement, on relève que les procès-verbaux établis par les officiers de police judiciaires mentionnent tous les mêmes questions stéréotypées. Il en va de même pour les motivations des arrêtés portant OQTF sans délai assortis d'un IRTF, et des arrêtés portant placement en rétention administratives, qui ne mentionnent pas d'éléments relatifs à la situation individuelle des personnes. Cette absence d'examen approfondi des situations individuelles des personnes étrangères a également pu être relevé par le juge des libertés et de la détention du Tribunal judiciaire de Mamoudzou, emportant la mainlevée du placement en rétention administrative, à l'image de la présente décision : « *Attendu qu'enfin la motivation de l'arrêté portant placement en rétention est inexistante, étant rappelé que la motivation doit prendre en compte la situation personnelle de l'étranger sans qu'il y ait de doute sur le fait que l'autorité préfectorale ait examiné la situation particulière de l'étranger ; qu'en l'espèce aucun élément relatif à la situation précise de X n'est mentionnée.* »¹⁰⁶.

Compte tenu des nombreux cas documentés de mesures d'éloignement prises en violation de l'article L 511-4 du CESEDA et des droits protégés par les conventions internationales, il semble légitime de douter que ces mesures soient prises à l'issue d'un « examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers », examen individuel pourtant

¹⁰⁵ Association Solidarité Mayotte, Rapport d'activité 2018, p 42, [en ligne] URL : <https://www.solidarite-mayotte.org/index.php/actualites/rapports-d-activite/89-rapport-d-activite-2018>

¹⁰⁶ Annexe V : Ordonnance du juge des libertés et de la détention du Tribunal de Grande Instance de Mamoudzou, n° RG : 19/01367, 23 août 2019, pp 104-105.

absolument nécessaire pour respecter l'interdiction des expulsions collectives. On observe également sur le document de notification d'une OQTF, d'un placement en rétention administrative et d'une décision de désignation du pays de renvoi devant être signé par l'étranger.ère qui en fait l'objet que la case « *je n'entends pas faire usage de ces droits pour l'instant* »¹⁰⁷ est systématiquement pré-cochée par l'administration. Ceci constitue donc un élément supplémentaire nous permettant de douter qu'il soit permis à chaque étranger.ère « *de façon réelle et effective, d'exposer ses arguments s'opposant à son expulsion* » comme le préconise pourtant la jurisprudence de la Cour¹⁰⁸.

Enfin pour conclure au caractère collectif d'une expulsion, la Cour précise également par sa jurisprudence qu'il convient de tenir compte tant des « *circonstances particulières entourant l'expulsion* » que « *du contexte général à l'époque des faits* »¹⁰⁹. S'il est n'est pas ici possible d'examiner les circonstances particulières entourant l'éloignement de chacune des personnes, il est possible de dire que les éloignements d'étrangers à Mayotte s'inscrivent dans un contexte général de lutte « acharnée » contre l'immigration dite clandestine, où la nécessité de « faire du chiffre » prime sur le respect des droits. Cette lutte se décline aussi bien dans les faits - les autorités ont réalisé en l'espace d'une année 27 421 reconduites à la frontière soit 10% de la population- que dans les discours, les déclarations de l'ancienne Ministre des Outre-mer Annick Girardin en août 2019 en sont une illustration : « *25 000 ça ne me suffit pas, l'objectif que je veux, c'est 30 000, on est capable de faire 30 000* »¹¹⁰.

Cette absence de prise en compte des situations individuelles des personnes étrangères montre que la volonté des autorités est de répondre aux objectifs chiffrés au détriment des droits des étranger.ère.s. Cette volonté est particulièrement visible lorsqu'il s'agit pour l'administration de recourir à des pratiques illégales en vue de reconduire des étranger.ère.s mineur.e.s.

¹⁰⁷ Voir Annexe IV : Notification d'une obligation de quitter le territoire français – d'un placement en rétention administrative – d'une décision de désignation du pays de renvoi, p 102.

¹⁰⁸ CEDH, *Moustahi c. France*, req. n° 9347/14, arrêt, 25 juin 2020, paragraphe 130.

¹⁰⁹ CEDH, *Khlaïfia et autres c. Italie* [GC], req n°16483/12, 15 décembre 2016, paragraphe 238.

¹¹⁰ YD, « Anick Girardin sur les reconduites à la frontière : « On est capable d'en faire 30 000. » », *Journal de Mayotte*, 23 avril 2019.

§2 Le cas particulier des mineurs : les pratiques de rattachements arbitraires et de falsification des dates de naissance

A Mayotte, l'enfermement des mineurs est loin d'être exceptionnel. Le nombre de placements de mineurs au sein du CRA de Pamandzi est colossal : il était de 4285 en 2016 (contre 182 en France métropolitaine la même année)¹¹¹, et encore de 1221 en 2018¹¹².

L'article L 511-4 du CESEDA protège tout mineur de dix-huit ans contre une mesure d'éloignement du territoire, et par conséquent contre un placement en rétention administrative. Cependant, l'article L 553-1 du CESEDA prévoit la possibilité qu'un mineur soit placé en rétention s'il accompagne une personne majeure faisant l'objet d'un tel placement. Dans cette hypothèse, le placement puis l'éloignement du mineur doit alors être entouré de certaines garanties comme l'inscription au registre du centre de rétention "*l'état civil des enfants mineurs accompagnant ces personnes ainsi que les conditions de leur accueil.*" (Article L 553-1 du CESEDA). Par conséquent, l'administration est ainsi censée vérifier l'identité du mineur, la nature des liens qu'elle entretient avec la personne majeure qu'elle accompagne, ainsi que les conditions de prise en charge du mineur dans le pays où il est éloigné. En outre, dans l'arrêt *Popov c. France*¹¹³ la CEDH considère qu'en cas de mesures d'éloignements prises à l'encontre d'adultes accompagnés d'enfants mineurs, des alternatives à la rétention administrative doivent toujours être envisagées avant de procéder à un tel placement.

A Mayotte, outre le fait qu'aucune alternative au placement en rétention de familles composées d'enfants mineurs ne soit jamais organisée, les autorités contournent régulièrement les règles pour pouvoir procéder à l'éloignement de mineurs non-accompagnés. Ces pratiques sont de deux ordres. Elles consistent en la falsification des dates de naissance des mineurs, ou en leur rattachement arbitrairement à un adulte tiers. Ces pratiques qui existent depuis plusieurs années en échappant la plupart du temps au contrôle des autorités judiciaires perdurent encore aujourd'hui. Pour les illustrer, plusieurs situations portées à ma connaissance lors d'un précédent stage à l'association Solidarité Mayotte au CRA de Pamandzi seront ici mobilisées :

¹¹¹ ASSFAM, La Cimade, France Terre d'Asile, Forum Réfugiés et Ordre de Malte, Rapport 2016 sur les centres et locaux de rétention administrative, p 65.

¹¹² ASSFAM, La Cimade, France Terre d'Asile, Forum Réfugiés et Ordre de Malte, Rapport 2018 sur les centres et locaux de rétention administrative, p 65.

¹¹³ CEDH, *Popov c. France*, req n° 39472/07 et 39474/07, 19 avril 2012.

Le 15 juillet 2019, le jeune mineur I, né le 8 décembre 2004 soit âgé de quatorze ans au moment des faits, est interpellé par les services de la gendarmerie. Ne se trouvant pas en possession de ses documents d'état civil au moment de son interpellation, il sera conduit au sein des locaux de la gendarmerie pour faire l'objet d'un contrôle d'identité. Le procès-verbal de contrôle d'identité établi à son nom mentionne qu'il serait né le 02/04/2001 à Mutsamudu aux Comores, et serait donc âgé de dix-huit ans à la date de l'interpellation¹¹⁴. Sans que de plus amples vérifications ne soient faites, le préfet de Mayotte prenait quelques heures plus tard à son encontre un arrêté portant obligation de quitter le territoire sans délai et interdiction de retour d'une durée d'un an, assorti d'un arrêté de placement en rétention administrative. Le lendemain matin, quelques minutes avant le départ du bateau à destination d'Anjouan, les juristes de l'association Solidarité Mayotte saisissent le juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte d'une requête en référé-liberté en vue de suspendre l'éloignement du mineur, dont l'acte de naissance et la carte de bibliothèque avaient été fournis par sa sœur, elle-même interpellée et placée en rétention le même jour alors qu'elle se rendait à la gendarmerie pour tenter d'apporter les justificatifs d'identité de son petit frère.

Dans une décision en date du 22 juillet 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte reconnaissait la minorité du requérant : « 6. *Il ressort de l'acte de naissance du requérant produit au dossier, dont les énonciations ont été reprises par le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Mamoudzou pour prononcer la main levée de la rétention du requérant, que X est né le 8 décembre 2004. Par suite, le requérant, dont la minorité est ainsi établie au jour de la décision attaquée et qui soutient sans être contredit qu'il résiderait chez sa tante maternelle depuis le décès de sa mère, est fondé à soutenir que le préfet de Mayotte, en prenant à son encontre une obligation de quitter le territoire, a méconnu son intérêt supérieur tel qu'il est protégé par les stipulations sus-rappelées de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant. En conséquence, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, il y a lieu de suspendre l'exécution de l'obligation de quitter le territoire sans délai et par voie de conséquence l'interdiction de retour durant une année.* »¹¹⁵.

Dans cette affaire, comme dans beaucoup d'autres, la date de naissance a été inventée par les services interpellateurs alors même que le mineur aurait mentionné à plusieurs reprises aux officiers de police sa qualité de mineur. Cette date de naissance fictive n'est en outre corroborée

¹¹⁴ Annexe VI : Procès-verbal d'interpellation d'un étranger mineur, 15 juillet 2019, p 106.

¹¹⁵ Annexe VII : TA de Mayotte, juge des référés, req N°1901586, 22 juillet, p 111.

par aucun élément tangible, alors que l'intéressé produisait lui un acte de naissance et une carte de bibliothèque comportant une photo.

Encore une fois à Mayotte cette pratique n'est pas isolée. Le Défenseur des droits dans son rapport de février 2020 se disait « *Inquiet du signalement récurrent de la pratique qui consisterait à attribuer une date de naissance erronée à des mineurs en vue de pouvoir procéder à leur éloignement* »¹¹⁶. Si l'éloignement de certains de ces mineurs peut être empêché lorsque ces derniers parviennent à exercer leurs voies de recours, compte tenu de la rapidité avec laquelle le préfet tend à exécuter les mesures d'éloignement à Mayotte¹¹⁷, la majorité d'entre eux est éloignée au mépris de leur situation de particulière de vulnérabilité, comme des dispositions du CESEDA et de la CIDE. Une affaire est actuellement pendante devant la CEDH pour des faits similaires concernant l'interpellation et le renvoi forcé d'un mineur de quatorze ans en 2014¹¹⁸.

Toujours pour contourner l'interdiction d'éloignement des mineurs non-accompagnés, l'administration procède également à Mayotte au rattachement arbitraire d'un mineur à un adulte tiers faisant lui-même l'objet d'une obligation de quitter le territoire, quand bien même cet adulte n'a aucun lien de parenté avec le mineur ou n'exerce pas non plus l'autorité parentale sur ce dernier. Cette pratique existe généralement lors d'interceptions maritimes de bateaux de fortune à bord desquels se trouvent un ou plusieurs mineurs non accompagnés. Au lieu de satisfaire aux obligations qui découlent de l'article L 553-1 du CESEDA mentionnées précédemment, ainsi qu'à l'obligation de protection des mineurs qui leur incombent, les autorités rattachent le ou les mineurs à la procédure d'une personne majeure se trouvant également à bord du bateau afin de permettre leur éloignement du territoire. Inutile ici de préciser qu'aucun examen de la situation personnelle du mineur n'est alors réalisé. Pourtant, dans de nombreux cas, les mineurs disposent d'attaches familiales sur l'île de Mayotte, voire même d'un parent en situation régulière à qui ils devraient être remis si les autorités prenaient la peine d'examiner leur situation.

Tout comme la pratique de la falsification des dates de naissance, celle du rattachement fictif existe de longue date à Mayotte et échappe souvent au contrôle des associations intervenant au CRA ou des juridictions. Plusieurs cas ont tout de même fait l'objet de différentes ordonnances

¹¹⁶ Défenseur des droits, « Etablir Mayotte dans ses droits », Rapport du 11 février 2020, p 50.

¹¹⁷ Pour plus de développements, voir Titre II/Chapitre 1/ Section 2.

¹¹⁸ Affaire pendante devant la CEDH, Ali Moindjie et Said Hassani c. France, n° 15296/14.

du juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte, et du Conseil d'Etat. Dans une décision en date du 9 janvier 2015¹¹⁹, le Conseil d'Etat saisi d'une affaire concernant le rattachement arbitraire d'un enfant de huit ans à un adulte tiers posait certains principes et rappelait les obligations qui incombent à l'administration aux titres de la CIDE et de l'article L 553-1 du CESEDA : « *l'autorité administrative doit s'attacher à vérifier, dans toute la mesure du possible, l'identité d'un étranger mineur placé en rétention et faisant l'objet d'une mesure d'éloignement forcé par voie de conséquence de celle ordonnée à l'encontre de la personne majeure qu'il accompagne, la nature exacte des liens qu'il entretient avec cette dernière ainsi que les conditions de sa prise en charge dans le lieu à destination duquel il est éloigné.* ». Dans cette affaire, le mineur requérant qui résidait aux Comores auprès de sa grand-mère s'était retrouvé isolé après son décès. Ses deux parents, résidant à Mayotte depuis plusieurs années, sous couvert d'un titre de séjour, avaient tenté de le faire venir à Mayotte par le biais du regroupement familial, mais leur demande n'avait pas été instruite. Dans l'impossibilité de faire venir leur enfant isolé par les voies légales, les parents prirent la décision de placer l'enfant dans un bateau de fortune pour le faire traverser les 70 kilomètres d'océan qui séparent l'île d'Anjouan de Mayotte. Alors même que l'enfant disposait de son acte de naissance dans son sac, aucun examen de sa situation ne sera réalisé avant qu'il ne soit rattaché fictivement à un adulte et éloigné du territoire. Sans condamner fermement la pratique du rattachement arbitraire et de l'éloignement du mineur, le Conseil d'Etat dans la décision du 9 janvier 2015 enjoignait seulement au préfet de Mayotte de prendre attache avec le Consulat de France aux Comores pour que soit instruite la demande de regroupement familial. Cette décision semble cependant inadaptée, tant les exigences du regroupement familial relatives aux conditions matérielles sont difficiles à satisfaire dans le contexte socio-économique de Mayotte¹²⁰.

En tout état de cause, cette jurisprudence n'aura pas permis de mettre fin aux pratiques de rattachement arbitraire à Mayotte. A titre d'exemple, le 27 juin 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte censurait une nouvelle fois l'administration pour avoir rattaché fictivement une enfant mineure à un adulte sans lien de parenté en vue de leur éloignement : « 3. *Il résulte de l'instruction que l'enfant mineur [X] (« Quebert Saïda » selon les termes erronés de l'arrêté litigieux), née à Majunga (Madagascar) le 26 août 2002, a pour*

¹¹⁹ CE, juge des référés, 09/01/2015, 386865.

¹²⁰ Camille Escuillié, « Un encadrement cosmétique du renvoi des mineurs étrangers arbitrairement rattachés à des adultes accompagnants », La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droits Libertés, mis en ligne le 27 février 2015, p 10.

père [Y] et pour mère [Z], ressortissants malgaches résidant l'un et l'autre à Mayotte sous couvert de titres de séjour, et que ceux-ci ont la volonté d'accueillir l'enfant et d'assurer son éducation, prenant ainsi le relais du grand-père décédé qui l'élevait. Il n'est établi ni que la personne majeure à laquelle [X] a été rattachée ait un réel lien avec l'enfant, ni qu'une prise en charge effective de l'enfant puisse être assurée dans le lieu à destination duquel il devait être éloigné. Ainsi, la mesure d'éloignement prise à l'encontre de l'enfant mineur l'enfant mineur [X] après que les passagers de l'embarcation de fortune sur laquelle il avait été placé eurent été interpellés, ne peut qu'être regardée comme contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant au sens de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant. Par suite, il y a lieu de constater que l'arrêté du 24 juin 2019, en tant qu'il désigne l'enfant « Quebert Saïda » (en réalité [X]), porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.»¹²¹.

Plus récemment encore dans l'arrêt Moustahi du 25 juin 2020, la CEDH condamnait fermement la France au titre des articles 3 ; 5 § 1 et 5 § 4 ; 8 ; 13 (+ 3) et 13 (+ 8 et 4 P4) ainsi que l'article 4 du Protocole n°4 à la Convention pour avoir procédé en 2013 au rattachement arbitraire puis au renvoi de deux enfants mineurs ayant voyagé à bord d'un kwassa depuis les Comores pour rejoindre leur père. La Cour juge en l'espèce le rattachement des deux enfants à un adulte tiers arbitraire, considérant qu'il « n'a pas été opéré dans le but de préserver l'intérêt supérieur des enfants, mais dans celui de permettre leur expulsion rapide vers les Comores ». Elle juge le placement en rétention des enfants contraire à l'article 5 puisque dépourvu de tout fondement juridique. Les conditions du placement en rétention puis du renvoi des jeunes enfants mineurs vers les Comores sont également selon la Cour constitutifs d'un traitement inhumain et dégradant, prohibé par l'article 3 de la Convention. Compte tenu de l'absence d'examen de la situation particulière des mineurs, la Cour conclut également à la violation de l'interdiction des expulsions collectives.

Ces pratiques observées à l'égard d'enfants mineurs témoignent donc de la volonté des autorités françaises d'éloigner coûte que coûte, et du peu de considération accordée aux situations individuelles des personnes avant leur renvoi. Même si toutes les personnes étrangères interpellées à Mayotte font l'objet d'une décision d'éloignement individuelle, on peut douter qu'un examen raisonnable et objectif de leurs situations soit effectué par les

¹²¹ Annexe VIII : TA de Mayotte, juge des référés, req N°191417, 27 juin 2019, p 115.

autorités, l'absence de ce dernier constitue pourtant le "critère déterminant" permettant de qualifier l'expulsion collective. On doute également que les personnes puissent faire valoir de manière réelle et effective leurs arguments s'opposant à leur expulsion. Ce doute est par ailleurs renforcé par l'absence de droit au recours effectif contre une mesure d'éloignement à Mayotte.

Section 2 – L'absence de droit au recours effectif contre une mesure d'éloignement

Malgré l'introduction en 2016 d'un recours suspensif de plein droit contre une mesure d'éloignement du territoire à Mayotte, la célérité avec laquelle sont mises à exécution les mesures d'éloignement ainsi que les conditions d'accès aux droits au sein du centre de rétention de Pamandzi bafouent les exigences du droit au recours effectif protégé par la CESDH (§1). La célérité et le déni des droits sont tels depuis le CRA que les recours sont régulièrement privés de leur effet suspensif (§2).

§1 L'impossible exercice des voies de recours depuis le CRA de Pamandzi

Si le droit au séjour des personnes étrangères à Mayotte est dérogatoire, les règles qui régissent la procédure d'éloignement du territoire le sont aussi, et ont pour effet de priver les personnes étrangères de leur droit au recours effectif, protégé à l'article 13 de la CESDH¹²².

En France métropolitaine, un étranger faisant l'objet d'une OQTF sans délai de départ volontaire ne peut pas être éloigné avant l'expiration d'un délai de 48 heures à compter de la notification de sa mesure, et s'il a saisi le tribunal administratif d'un recours contre cette mesure, avant que le juge n'ait statué sur sa requête. Ces dispositions ont pour but de garantir à l'étranger.ère un droit au recours effectif, dans le respect des exigences de la CESDH. A Mayotte cependant, les dispositions de l'article L 514-1 du CESEDA prévoient que la mesure d'éloignement puisse être exécutée d'office, sauf :

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

[...]

¹²² Article 13 CESDH : "Toute personne dont les droits et libertés reconnus dans la présente Convention ont été violés, a droit à l'octroi d'un recours effectif devant une instance nationale, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles".

3° si l'étranger a saisi le tribunal administratif d'une demande sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, avant que le juge des référés ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique en application du deuxième alinéa de l'article L. 522-1 du même code, ni, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge ait statué sur la demande. »

Alors que pendant de nombreuses années il n'existait aucun recours suspensif contre une mesure d'éloignement du territoire à Mayotte, cinq ans après la condamnation de la France par la CEDH dans l'arrêt *De Souza Ribeiro*¹²³, la loi du 7 mars 2016¹²⁴ conférait au référé-liberté un caractère suspensif de plein droit à Mayotte. Cependant, même si un recours suspensif contre une mesure d'éloignement est désormais prévu par les textes, il ne saurait satisfaire totalement aux exigences posées par la Cour dans l'arrêt *De Souza Ribeiro*, et aux obligations qui découlent du droit au recours effectif protégé par la CESDH.

En effet, l'article L 514-1 du CESEDA prévoit la possibilité pour l'étranger.ère en instance d'éloignement du territoire, si l'autorité consulaire en fait la demande, de bénéficier de l'expiration d'un jour-franc avant la mise à exécution de sa mesure d'éloignement. Cette possibilité n'est cependant que purement théorique à Mayotte puisque les deux pays vers lesquels les autorités françaises renvoient les personnes étrangères (l'Union des Comores et Madagascar) ne disposent pas de représentation consulaire sur l'île. Dans les faits, les mesures d'éloignement à Mayotte sont toujours exécutées d'office, sauf dans les rares cas où les personnes parviennent à introduire un recours en référé-liberté auprès du tribunal administratif avant le départ du bateau à destination des Comores. Cette possibilité est également hypothétique puisque la durée moyenne de rétention pour une personne de nationalité comorienne à Mayotte n'est que de dix-sept heures¹²⁵. En effet, un bateau à destination de l'île d'Anjouan prend tous les jours le départ de Mayotte à midi pour reconduire toutes les personnes ayant fait l'objet d'une OQTF sans délai de départ volontaire la veille.

Ainsi, même si la loi du 7 mars 2016 a introduit un recours suspensif contre une mesure d'éloignement à Mayotte, la célérité avec laquelle sont toujours mises en œuvre les mesures d'éloignement du territoire prive les personnes concernées de la possibilité effective d'exercer

¹²³ CEDH, *De Souza Ribeiro c. France*, req n° 22689/07, 13 décembre 2012.

¹²⁴ Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers.

¹²⁵ ASSFAM, La Cimade, France Terre d'Asile, Forum Réfugiés et Ordre de Malte, Rapport 2018 sur les centres et locaux de rétention administrative, p 66.

leur droit de recours. Dans l'arrêt De Souza Ribeiro, la Cour considérait en l'espèce que « *la hâte avec laquelle la mesure de renvoi a été mise en œuvre a eu pour effet en pratique de rendre les recours existants inopérants et donc indisponibles.* ». La Cour a en outre eu à plusieurs reprises l'occasion d'affirmer que « *le recours exigé par l'article 13 doit être « effectif », en pratique comme en droit, en ce sens particulièrement que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'Etat défendeur* »¹²⁶. A Mayotte, l'absence de jour-franc conduit d'office à ce que les personnes en instance d'éloignement ne puissent matériellement exercer leur droit de recours.

Mais ce n'est pas tout. Les conditions même de rétention au sein du CRA de Pamandzi constituent également une entrave à l'accès au juge. En effet, le droit de téléphoner et d'accéder à une association, droits particulièrement importants pour pouvoir organiser sa défense ne peuvent pas être exercés au sein du CRA de Pamandzi. Depuis ce lieu d'enfermement, les personnes retenues sont en effet privées de la possibilité de contacter l'extérieur. Au moment de leur intégration au CRA, leur téléphone portable, s'il dispose d'une caméra, est automatiquement confisqué. Les cabines téléphoniques présentes dans les six différentes zones de vie qui composent le CRA peuvent recevoir des appels mais ne peuvent pas en émettre, à moins d'être rechargées par un crédit téléphonique prépayé dont l'étranger.ère doit faire la demande auprès d'un fonctionnaire de police, demande qui lui est systématiquement refusée. Les personnes retenues peuvent à défaut passer un appel lorsqu'elles sont reçues en entretien par l'une des deux associations intervenant au CRA (Solidarité Mayotte et Mlezi Maore), mais l'accès même à ces associations est lui aussi très difficile. Dans ces conditions, comment pouvoir prévenir un proche de son placement en rétention, comment faire parvenir au CRA tous les justificatifs nécessaires à la formation d'un recours ?

En outre, pour pouvoir exercer son droit de recours depuis le CRA de Pamandzi, il faut encore pouvoir accéder à l'association Solidarité Mayotte. Composée seulement de quatre salariées juristes pour une moyenne de soixante-dix à cent nouvelles personnes enfermées par jour, l'accès à cette association n'est en réalité possible que pour une minorité des personnes retenues. En 2018, sur les 16 496 personnes placées en rétention, 2 229 ont pu avoir accès à l'association soit seulement 13,5%¹²⁷. Faute d'avoir la capacité d'offrir une assistance juridique

¹²⁶ CEDH, *Çakici c. Turquie*, req n° 23657/94, paragraphe 112.

¹²⁷ ASSFAM, La Cimade, France Terre d'Asile, Forum Réfugiés et Ordre de Malte, Rapport 2018 sur les centres et locaux de rétention administrative, p 65.

à l'intégralité des personnes placées en rétention avant le départ du bateau à destination des Comores, les juristes de l'association sont contraintes d'opérer un « tri », à savoir de voir en priorité les personnes protégées contre une mesure d'éloignement en vertu de l'article L 511-4 du CESEDA et pourtant quotidiennement placées en rétention en raison de l'absence d'examen individuel des situations en amont. Dans ces conditions, les étrangers qui n'entrent pas dans les catégories de personnes protégées contre une mesure d'éloignement, mais dont le renvoi constitue pourtant une violation du droit au respect de la vie privée et familiale protégé à l'article 8 de la CESDH n'ont que peu de chance de pouvoir bénéficier de l'assistance juridique de l'association au sein du CRA. En outre, le manque de temps empêche très souvent les étrangers de rassembler tous les documents et justificatifs nécessaires à leur défense et à la formation d'un quelconque recours.

De plus, l'accès à l'association ne garantit pas nécessairement l'accès au juge. Les juristes de l'association solidarité Mayotte saisissent généralement d'abord le service éloignement de la Préfecture de Mayotte en un recours gracieux avant d'envisager l'éventualité de former un recours contentieux. En 2018, sur les 2229 personnes reçues par l'association, 1257 recours gracieux ont été envoyés, ce qui représente 7,6% des personnes placées en rétention¹²⁸. Outre le faible nombre de personnes étrangères ayant la possibilité d'introduire ce recours, le contrôle effectué par la préfecture de Mayotte, à l'origine de la mesure d'éloignement, et non pas par une « instance indépendante » ne respecte pas le niveau d'exigence fixé dans l'arrêt De Souza Ribeiro¹²⁹. Sur la même année seulement 160 référés-libertés ont été introduits auprès du tribunal administratif, ce qui signifie que moins d'1% des personnes retenues auront exercé leur droit de recours par voie contentieuse¹³⁰. L'introduction du référé-liberté suspensif à Mayotte n'aura donc pas permis pour autant de garantir l'accès au juge. En outre, la procédure de référé-liberté, dont les conditions prévues à l'article L 521-2 du Code de justice administrative sont strictes, ne permet au juge que de constater l'atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Sans pouvoir se prononcer sur la légalité de la mesure attaquée et auquel cas annuler la décision, le juge peut simplement ordonner des mesures provisoires pour faire cesser l'atteinte aux libertés.

¹²⁸ Association Solidarité Mayotte, Rapport d'activité 2018, p 42, [en ligne] URL : <https://www.solidarite-mayotte.org/index.php/actualites/rapports-d-activite/89-rapport-d-activite-2018>

¹²⁹ CEDH, De Souza Ribeiro c. France, req n° 22689/07, 13 décembre 2012, paragraphe 83.

¹³⁰ Association Solidarité Mayotte, Rapport d'activité 2018, *op.cit.*, pages 42-43.

En définitif, la rapidité de la mise à exécution des mesures d'éloignement couplée au nombre très élevé de personnes quotidiennement placées au centre de rétention et au sous-dimensionnement des associations intervenantes rendent les voies de recours disponibles quasiment inaccessibles en pratique.

Quand bien même les personnes placées en rétention parviennent à saisir le juge administratif, nous allons désormais voir qu'il n'est pas rare que le recours en référé-liberté soit privé de son effet suspensif. La violation du droit au recours effectif est d'autant plus grave à Mayotte que les mesures d'éloignement sont prises sans examen attentif et approfondi des situations individuelles des personnes interpellées, comme cela a été démontré dans les parties précédentes.

§2 Des ordonnances hors du commun : les injonctions au retour

Selon des statistiques transmises par l'association Solidarité Mayotte, sur l'année 2019, cinquante et un référés-libertés introduits auprès du Tribunal administratif de Mayotte depuis le CRA ont été privés de leur effet suspensif¹³¹, ce qui représente une part non négligeable du nombre total de recours introduits sur la même année¹³². En violation des dispositions de l'article L 514-1 du CESEDA, les autorités procédaient donc au renvoi des personnes alors même qu'elles avaient enregistré un référé liberté auprès du Tribunal administratif avant le départ du bateau à destination des Comores, et sans que le juge n'ait pu examiner leurs requêtes. Ces pratiques récurrentes viennent confirmer la volonté des autorités d'éloigner « à tout prix » faisant primer la rapidité sur le droit.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, la durée particulièrement courte de rétention des personnes en instance d'éloignement ne laisse que quelques heures aux intervenants juridiques des associations pour s'entretenir avec les personnes retenues et introduire leurs recours. La durée de transfert des personnes retenues vers le quai maritime duquel part le bateau à destination des Comores réduit encore le peu de temps laissé aux personnes pour pouvoir

¹³¹ Ces chiffres m'ont été transmis par l'association Solidarité Mayotte, au sein de laquelle j'ai effectué un précédent stage.

¹³² A titre de comparaison, en 2018 seuls 160 recours ont été introduits auprès du Tribunal de Mayotte depuis le CRA. Association Solidarité Mayotte, Rapport d'activité 2018, *op.cit.*, p 42

exercer leurs droits. Dans les faits, les personnes interpellées quotidiennement intègrent le CRA en fin d'après-midi, et sont déjà transférées du centre le lendemain matin aux alentours de 10h30. Dans ces conditions, il n'est pas rare que les recours en référé-liberté introduits par l'intermédiaire des salariés de l'association Solidarité Mayotte soient enregistrés par le greffe du Tribunal administratif de Mayotte une fois que les personnes sont déjà sorties du CRA. Aussitôt la requête enregistrée, le greffier du tribunal appelle les services du centre de rétention pour qu'ils suspendent l'éloignement des personnes ayant introduit un recours. Dans les faits, une fois les personnes sorties du centre et montées dans les bus chargés de les acheminer vers le quai maritime, il est très rare que les agents de la police aux frontières acceptent de les ramener au centre de rétention même après l'appel du greffier. C'est dans ces conditions que les référés-libertés sont régulièrement privés de leur effet suspensif à Mayotte. Alors que le recours peut être introduit jusqu'au départ du bateau, en pratique l'administration refuse de surseoir à l'exécution de la mesure d'éloignement lorsque l'étranger est sorti du CRA.

Lorsque ces situations surviennent, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte enjoint alors au préfet d'organiser le retour de l'intéressé sur le territoire de Mayotte, considérant que l'exécution de la mesure d'éloignement par l'administration alors qu'un recours avait été déposé porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale. Pour illustrer cette pratique, nous analyserons la situation de Madame S, rencontrée au sein du centre de rétention de Pamandzi lors d'un précédent stage à l'association Solidarité Mayotte en 2019.

Le 10 juin 2019 Madame S, de nationalité comorienne et âgée de dix-neuf ans est interpellée et aussitôt conduite dans les locaux de la DDPAF pour faire l'objet d'une retenue administrative pour vérification de son droit au séjour. Alors qu'elle est arrivée à Mayotte à l'âge de six ans, qu'elle y réside depuis de manière ininterrompue aux côtés de sa mère titulaire d'une carte de séjour temporaire, de son père de nationalité française et de ses frères et sœurs également en situation régulière, Madame S se verra notifier un arrêté portant obligation de quitter le territoire français sans délai et interdiction de retour d'une durée d'un an ainsi qu'un arrêté portant placement immédiat en rétention administrative, sans qu'aucun examen de sa situation individuelle ne soit réalisé. Si un tel examen avait été fait, la préfecture de Mayotte se serait aperçue que Madame S, en plus d'être légalement protégée contre une mesure d'éloignement, avait envoyé à plusieurs reprises un dossier de demande de titre de séjour par courrier et surtout,

avait déjà fait l'objet d'une mesure d'éloignement quelques mois plus tôt le 31 mars 2019, mesure qui avait été retirée après l'envoi d'un recours gracieux depuis le centre de rétention. Par l'intermédiaire de l'association Solidarité Mayotte Madame S envoyait à nouveau un recours gracieux au service éloignement de la préfecture le lendemain matin de son interpellation le 11 juin 2019. En l'absence de réponse de la préfecture, un recours en référé-liberté était introduit auprès du tribunal administratif de Mayotte et enregistré par ce dernier à 11h37, enregistrement dont les fonctionnaires de police du CRA seront immédiatement avisés. A midi pourtant, Madame S était éloignée à destination de l'île d'Anjouan, territoire qu'elle avait quitté à l'âge de six ans et où elle ne disposait plus d'aucune attache personnelle ou familiale. Par une ordonnance en date du 12 juin 2019, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte ordonnait la suspension de l'arrêté préfectoral pris à l'encontre de Madame S :

« 4. En premier lieu, Mme [S], qui a fait l'objet d'une précédente mesure d'éloignement le 31 mars 2019 qui a été retirée eu égard aux précisions apportées sur sa situation personnelle justifie avoir entamé des démarches pour régulariser sa situation. Il ressort des pièces du dossier qu'elle a suivi l'intégralité de sa scolarité à Mayotte à partir de l'année 2006/2007 en classe de CP jusque l'année 2018/2019 en 1ère année de BTS. Elle justifie la présence à Mayotte de son père de nationalité française et de sa mère titulaire d'une carte de séjour temporaire valable jusqu'au 12 avril 2019, ainsi que de la présence de ses frères et sœurs dont certains bénéficient de la nationalité française. Dans ces conditions, Mme [S] est fondée à soutenir que l'arrêté litigieux porte une atteinte grave et manifestement illégale à son droit au respect de sa vie privée qui constitue une liberté fondamentale au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative.

5. En second lieu, Mme [S] qui est désormais éloigné de Mayotte où elle réside depuis 2006, justifie d'une situation d'urgence à ce qu'il soit prononcé la suspension de l'exécution de l'interdiction de retour sur le territoire français pendant un an.

[...]

7. Il résulte de ce qui précède qu'il y a lieu d'enjoindre au préfet de Mayotte de prendre toutes mesures utiles afin de faciliter le retour de l'intéressé à Mayotte dans le délai de huit jours. »¹³³.

¹³³ TA de Mayotte, juge des référés, req N°1901296, 12 juin 2019.

Ce n'est que trois semaines après son renvoi illégal vers Anjouan que Madame S parviendra à revenir sur l'île de Mayotte, après avoir bataillé auprès des autorités consulaires françaises aux Comores pour obtenir le visa qui lui permet de rentrer légalement à Mayotte.

Malgré les injonctions faites au préfet, ce dernier n'effectue généralement pas les diligences nécessaires pour faciliter le retour rapide des intéressés à Mayotte. Ces derniers se heurtent alors à de nombreuses difficultés pour pouvoir revenir par les voies légales. Pour obtenir le visa leur permettant de regagner Mayotte, les personnes illégalement éloignées doivent dans un premier temps être en possession de l'ordonnance du juge des référés faisant injonction au retour revêtue la formule exécutoire, sinon quoi elle ne sera pas acceptée par le consulat de France. Cette décision ne peut être obtenue qu'auprès du Tribunal administratif à la demande d'un tiers, ensuite en mesure d'envoyer la décision à l'intéressé se trouvant aux Comores. Les personnes doivent ensuite disposer d'un passeport en cours de validité afin que soit apposé le visa, et elles doivent enfin aussi généralement pouvoir financer elles-mêmes le billet de bateau. Toutes ces conditions retardent considérablement le retour des personnes qui doivent alors entreprendre de multiples démarches, souvent décourageantes. L'inaction de la préfecture de Mayotte et les difficultés pour obtenir le visa auront dans les faits contraint plusieurs personnes à revenir à Mayotte à bord d'une embarcation de fortune pour rejoindre la famille qu'ils avaient laissée. Parmi les cinquante et une personnes illégalement éloignées en 2019 pour lesquelles le juge faisait injonction au préfet d'organiser le retour des intéressés sur le territoire, seuls dix-huit auront pu bénéficier d'un visa de retour, délivré avec de nombreux jours de retard.

Sanctionnant des atteintes graves aux libertés fondamentales des personnes concernées, ces injonctions au retour sont en outre des décisions totalement propres au département de Mayotte, qui ne s'observent que très rarement en dehors de ce territoire. Le Défenseur des droits mentionne seulement deux cas isolés portés à sa connaissance où le juge des référés avait ordonné de telles mesures après l'éloignement illégal de personnes étrangères¹³⁴. Presque uniques bien que récurrentes à Mayotte, ces injonctions témoignent des nombreuses et graves

¹³⁴ Dans son rapport « Établir Mayotte dans ses droits » du 11 février 2020, le Défenseur des droits cite deux décisions en ce sens, p 49 : TA Clermont-Ferrand, 7 mars 2014, 1400425 ; TA Limoges, 25 juillet 2016, nos 1601062, 160163.

atteintes aux droits dont les personnes étrangères sont victimes sur le département, en raison d'une politique kafkaïenne de lutte contre l'immigration.

Les éloignements de personnes étrangères depuis Mayotte sont donc réalisés en violation du droit au recours effectif tel que protégé par la CESDH. L'absence de droit au recours effectif est d'autant plus grave qu'il n'existe pas en amont d'examen attentif et approfondi des situations individuelles des personnes étrangères avant leur renvoi. Des personnes étrangères sont donc quotidiennement éloignées du territoire de Mayotte en violation de leurs droits les plus fondamentaux. En plus d'être attentatoire aux droits, nous allons voir que cette politique ne remplit pas même l'objectif qui lui est officiellement fixé (dissuader l'immigration). Malgré son inefficacité notoire, le régime dérogatoire perdure à Mayotte et se renforce même de manière inquiétante. Cette obstination en dépit des résultats désastreux à l'échelle de l'archipel laisse suggérer que les finalités de cette politique sont en réalité autres.

Chapitre 2 – Un « infra-droit » inefficace et inadapté : « sous le droit, la politique »¹³⁵

Si l'on est attentif aux effets que produit le traitement dérogatoire des étrangers à Mayotte, on ne peut que se rendre compte de l'inefficacité de cette politique, qui témoigne du refus des autorités de prendre en compte les spécificités réelles du territoire (Section 1). La pérennisation et le renforcement d'un tel dispositif en dépit de son inadéquation mettent en lumière les finalités plus politiques que remplit ce régime d'exception (Section 2)

Section 1 – Un droit et une politique inefficace : le refus de changement de paradigme

L'inefficacité de la politique de restriction des droits et d'éloignements massifs et expéditifs est évidente et connue des autorités à Mayotte (§1). Pourtant le recul des droits continue de progresser, avec pour seul effet une précarisation plus grande des personnes étrangères (§2).

§1 Un dispositif à l'inefficacité notoire

Depuis l'introduction du visa Balladur en 1995 qui mit fin à la libre circulation des personnes entre les différentes îles de l'archipel, la lutte contre « l'immigration clandestine » n'a fait que se renforcer sur le territoire de Mayotte. D'un côté, les dérogations contenues dans l'ordonnance du 26 avril 2000¹³⁶ ont été pérennisées avec l'extension du CESEDA à Mayotte, et les lois successives sur l'immigration n'ont fait que maintenir ou inventer de nouvelles dérogations ayant pour but de restreindre encore les droits des personnes étrangères à Mayotte. De l'autre, le rythme des reconduites à la frontière s'est considérablement intensifié ces quinze dernières années. A l'image des tendances observées en France métropolitaine depuis 2003¹³⁷, le nombre d'éloignement n'a fait qu'augmenter au fil des années depuis le territoire de Mayotte. Sur le département, le basculement s'opère en 2006 où le nombre de reconduites à la frontière

¹³⁵ Formule utilisée par Danièle LOCHAK dans son ouvrage *Etrangers : de quel droit ?* (pages 139-140) pour parler de la dimension politique du droit des étrangers, souvent subordonné à cette dernière.

¹³⁶ Ordonnance n°2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

¹³⁷ En 2003, le Ministre de l'Intérieur Nicolas Sarkozy instaure officiellement des objectifs chiffrés en matière d'éloignement de personnes étrangères en situation irrégulière, voir notamment SLAMA Serge, « Éloignement, la loi du nombre », *Plein droit*, 2008/2, n°77, p 26.

passé de 7 714 en 2005 à 13 258 l'année suivante¹³⁸. Depuis, ce nombre a grimpé en flèche jusqu'à atteindre les 27 421 personnes en 2019¹³⁹, soit près de 10% de la population de l'île.

Si l'on reprend le rapport présenté au président de la République relatif à l'ordonnance du 7 mai 2014 portant extension du CESEDA à Mayotte, qui justifiait l'existence de dérogations par « *la volonté de dissuader autant que possible l'immigration irrégulière, notamment de mineurs, en provenance essentiellement des Comores et, en particulier, de l'île d'Anjouan, située à 70 km de Mayotte et dont le niveau de vie est très inférieur à celui de cette dernière* »¹⁴⁰, plus de quinze années après, force est de constater que cette politique n'a pas produit les effets escomptés. Restreindre les droits des personnes étrangères par le biais de dispositions légales et déployer des moyens financiers et matériels extraordinaires pour renvoyer ces derniers sur l'île d'Anjouan à 70 kilomètres de Mayotte ne dissuade pas l'immigration.

Le retour des personnes éloignées à Mayotte dans les jours qui suivent leur éloignement du territoire est une parfaite illustration de l'inefficacité, comme de l'absurdité de cette politique. De cette inefficacité, les autorités ont absolument conscience, et ce depuis de nombreuses années. A la suite d'une mission effectuée à Mayotte en mars 2012, les sénateurs Jean-Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN pointaient déjà du doigt dans un rapport d'information présenté au Sénat ce qu'ils qualifiaient de « *problème des « réitérants »* ». Ces « *réitérants* », qui désignent les personnes revenant à Mayotte après avoir été éloignées, auraient selon ce même rapport pour effet de « *fausser les chiffres officiels de reconduites à la frontière* »¹⁴¹. Sans pouvoir fournir de statistiques, ce rapport relevait tout de même l'absurdité de ces reconduites « *une même personne ayant été expulsée à dix-sept reprises au cours de l'année 2011* »¹⁴², selon les dires de la police aux frontières.

Et comment pourrait-il en être autrement à Mayotte, où les mesures d'éloignement sont prises indistinctement à l'encontre des personnes étrangères sans examen de leur situation individuelle ? En 2019 encore, le juge des référés du Tribunal administratif de Mayotte censurait l'administration pour avoir pris à l'encontre d'une même personne deux OQTF sans

¹³⁸ *Ibid.*, p 28.

¹³⁹ Le Figaro avec AFP, « Mayotte : plus de 27 000 personnes éloignées du territoire en 2019 », *Le Figaro*, [en ligne] URL : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/mayotte-plus-de-27-000-personnes-eloignees-du-territoire-en-2019-20200211>.

¹⁴⁰ Rapport au président de la République relatif à l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 (NOR : INT/X/1409906/P).

¹⁴¹ SUEUR Jean-Pierre, COINTAT Christian, DESPLAN Félix, Rapport d'information au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, n° 675, 18 juillet 2012, p 78.

¹⁴² *Ibid.*

délai différentes en l'espace d'un mois seulement, alors même que rien dans la situation de l'intéressé n'avait changé, et que la première OQTF avait déjà été suspendue par le même tribunal un mois plus tôt : « 5. Par ordonnance n° 1901369 rendue le 21 juin 2019, le juge des référés du tribunal de céans a suspendu l'exécution de l'arrêté du préfet de Mayotte portant obligation de quitter le territoire sans délai et interdiction d'y revenir dans un délai d'un an, pris à l'encontre du requérant le 19 juin 2019, en ce que cet arrêté méconnaissait les stipulations des articles 8 de la convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales et 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant. Dès lors qu'il n'est pas établi, ni même allégué, que l'arrêté attaqué pris le 12 juillet 2019, serait fondé sur des faits nouveaux portés à la connaissance du préfet après l'édiction de l'arrêté du 19 juin 2019 suspendu depuis le 21 juin, qu'il est par ailleurs constant que la situation personnelle et familiale du requérant est parfaitement identique à celle qui avait justifié la suspension de l'exécution du précédent arrêté du 19 juin pour les raisons sus rappelées, il y a lieu pour les mêmes motifs de suspendre à nouveau l'exécution de l'arrêté pris le 12 juillet 2019 à l'encontre de M. [N] lui faisant obligation de quitter le territoire sans délai et interdiction d'y revenir dans un délai d'un an. »¹⁴³.

Les mesures d'éloignement, prises à la hâte et quelle que soit la situation administrative et familiale des personnes ne peuvent qu'entraîner le retour des intéressés sur le territoire. Plus généralement la stratégie qui vise à dissuader l'immigration à Mayotte est forcément vouée à l'échec puisqu'elle ignore l'histoire même de l'archipel, les caractéristiques des migrations qui existent depuis des siècles entre les îles et les liens inextricables entre la population dite mahoraise et la population dite étrangère. Les causes des migrations ne sont pas uniquement économiques, elles sont aussi très souvent familiales. L'ancien Secrétaire d'Etat chargé de l'Outre-mer Yves Jégo rappelait à juste titre qu'« il faut rappeler le référendum de 1974, où trois îles des Comores ont choisi l'indépendance et une autre, Mayotte, a choisi de rester française. Au fond, c'est cette histoire qui amène une pression migratoire, mais une migration de proximité, de famille. Bien souvent, ceux qui traversent pour venir viennent voir de la famille, il y a des liens très étroits entre les habitants des Comores et de Mayotte »¹⁴⁴.

Bien que tous ces éléments soient connus des autorités, à l'échelle locale comme nationale, cette politique reste la seule boussole de l'administration à Mayotte. A défaut de prendre acte

¹⁴³ TA de Mayotte, juge des référés, req N°1901569, 18 juillet 2019.

¹⁴⁴ Benjamin Jeanjean, « Yves Jégo : "Wauquiez à Mayotte ? La solution ne passe pas par jouer les gros bras" », *Sud Radio*, 7 mars 2018.

de l'inefficacité de cette politique et d'en analyser les raisons, les autorités renforcent ce dispositif contreproductif et dangereux : depuis l'introduction du visa Balladur en 1995, plus de 10 000 personnes seraient mortes noyées dans les 70 kilomètres d'océan qui séparent Mayotte d'Anjouan, les naufrages de « kwassa-kwassa » faisant toujours actuellement régulièrement la une des journaux télévisés

Le caractère mortifère de cette politique ne semble toutefois pas arrêter les autorités à Mayotte, et la reprise des éloignements en pleine crise sanitaire en est la preuve. Dès le 15 mai 2020, après une courte période de réquisition du CRA de Pamandzi en centre sanitaire par arrêté préfectoral, le CRA de Mayotte, reprenait son fonctionnement dans la phase la plus active de circulation du virus, avec le placement en rétention de toutes les personnes interpellées par voie maritime, dont notamment un très grand nombre d'enfants enfermés dans des conditions sanitaires plus que dégradantes. En l'absence de perspective d'éloignement à destination des Comores (et de Madagascar), le juge des libertés et de la détention a ordonné la mainlevée de l'intégralité des placements en rétention pour lesquels il était saisi durant cette période. Au début du mois d'août 2020, alors que l'état d'urgence sanitaire a été prorogé jusqu'au 30 octobre 2020 sur le département de Mayotte en raison de la circulation toujours active du virus et de la faiblesse des infrastructures médicales¹⁴⁵, les interpellations terrestres ainsi que les reconduites à la frontière ont repris entre Mayotte et les Comores¹⁴⁶. Cette reprise, en plus de porter atteinte aux droits fondamentaux des personnes étrangères, qui n'ont pu accéder à la préfecture de Mayotte pendant toute la durée du confinement, fait courir un risque sanitaire élevé à tout l'archipel, notamment sur l'île comorienne d'Anjouan, où les infrastructures médicales sont quasi inexistantes.

Si cette politique ne permet pas de lutter contre l'immigration, elle a indéniablement pour effet de précariser davantage la situation des personnes étrangères à Mayotte.

§2 Des restrictions de droit avec pour seul effet l'accroissement de la précarité

Comme nous venons de le dire, la restriction des droits tout comme les reconduites massives et expéditives à la frontière ne dissuadent pas l'immigration, elles ont seulement pour effet de précariser de manière plus importante le statut juridique et social des étrangers. En dépit de ce constat, le régime dérogatoire se renforce au gré des nouvelles lois, et poursuit

¹⁴⁵ Article 2 de la loi n°2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

¹⁴⁶ Région outre-mer La Cimade, « Reprise des rafles et expulsions à Mayotte : le chantage, la « politique du chiffre » et le mépris de la santé publique », 10 août 2020.

toujours le même objectif, ayant chaque fois plus d'effets néfastes sur les habitant.e.s de l'île. Pour étayer ce propos, les effets des nouvelles dérogations introduites par la loi du 10 septembre 2018 seront ici analysés, ainsi que ceux que produiront le suivi à venir des mesures d'interdictions de retour sur le territoire français prises à Mayotte.

Concernant la loi du 10 septembre 2018, l'exemple le plus flagrant est celui de la réforme du droit du sol applicable à Mayotte. Les articles 16 et 17 de la loi du 10 septembre 2018 ont considérablement restreint l'accès à la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France pour les enfants nés à Mayotte uniquement. Selon le nouveau dispositif entré en vigueur le 1^{er} mars 2019, pour pouvoir acquérir la nationalité française par droit du sol, l'enfant né à Mayotte de parents étrangers devra, en plus de toutes les conditions prévues par le droit commun, prouver qu'au moment de sa naissance l'un de ses parents au moins était en situation régulière depuis minimum trois mois. Ce dispositif, qui veut viser en premier lieu les parents étrangers d'enfants nés à Mayotte, pénalise en réalité d'abord les enfants auxquels il s'applique, en ayant pour effet de les rendre étranger dans un pays où ils sont nés. Tous les enfants nés à Mayotte, qui ne pourront plus acquérir la nationalité française de manière anticipée ou à leur majorité faute d'avoir l'un de leurs parents en situation régulière au moment de leur naissance ne pourront pas échapper aux démarches de régularisation lentes et laborieuses décrites au Titre I de ce mémoire. Sans dissuader pour autant l'immigration pour les raisons sus-évoquées, une part importante des jeunes majeurs seront placés dans les années à venir dans une situation précaire, à l'image des actuels jeunes majeur.e.s étranger.ère.s dont les perspectives d'avenir et d'insertion sont incertaines du fait des difficultés d'accès au séjour à Mayotte.

En outre, la restriction d'accès au document de circulation pour étranger mineur (DCEM) à Mayotte, disposition moins commentée de la loi du 10 septembre 2018, mais dont les effets sont non négligeables, est un autre exemple des mesures qui, sans dissuader l'immigration, contribuent à précariser inutilement des familles entières. L'article 45 de la loi du 10 septembre 2018 est venu modifier à Mayotte les conditions de délivrance du DCEM, document permettant à un.e mineur.e étranger.ère d'être réadmis en France sans visa à la suite d'un voyage. Selon le droit commun, ce document est délivré à l'étranger.ère mineur.e dès lors qu'un de ses parents dispose d'une carte de séjour temporaire, pluriannuelle ou d'une carte de résident¹⁴⁷. A Mayotte uniquement, depuis l'entrée en vigueur de la loi du 10 septembre 2018, une condition

¹⁴⁷ Article L 321-4 1°) du CESEDA.

supplémentaire existe pour la délivrance du DCEM : l'étranger.ère mineur.e doit être né.e sur le territoire français, ou y être entré.e régulièrement, hors procédure de regroupement familial¹⁴⁸. Ces conditions privent de toute possibilité de circuler les enfants étrangers nés en dehors du territoire français, et par là souvent leur famille toute entière. En effet, il est très fréquent à Mayotte que les membres d'une même famille aient des statuts différents. Plusieurs situations portées à ma connaissance par le biais de mon stage à La Cimade concernaient notamment des familles dans le schéma suivant : l'un des parents, de nationalité comorienne, est arrivé à Mayotte avec un premier enfant né dans le pays d'origine. D'une union avec une personne de nationalité française à Mayotte naissent un ou plusieurs enfants, également de nationalité française. Au sein de ces familles, le parent et les enfants de nationalité française peuvent circuler, tout comme le parent étranger titulaire d'un titre de séjour. Seul l'enfant né à l'étranger, ne pouvant désormais bénéficier d'un DCEM se trouve bloqué sur le territoire de Mayotte. La restriction de l'accès au DCEM pour certains enfants à Mayotte peut donc remettre en question les projets de vie de familles entières, ou même conduire à ce que des enfants soient abandonnés sur le territoire ou confiés à un tiers.

Enfin, une autre mesure ayant vocation à être mise en place laisse craindre que les démarches de régularisation des personnes étrangères soient à l'avenir encore largement compliquées : le suivi des interdictions de retour sur le territoire français (IRTF). En effet à Mayotte, les OQTF sans délai de départ volontaire prises à l'encontre des personnes interpellées sur terre comme en mer sont systématiquement assorties d'une interdiction de retour sur le territoire français (IRTF)¹⁴⁹. Cette mesure de bannissement, introduite dans le CESEDA à l'article L 511-1 III par la loi de 2011, a été mise en place à Mayotte depuis la fin de l'année 2016. Outre la sévérité de telles mesures, leur application dans le contexte de Mayotte semble particulièrement inadaptée. Depuis qu'elles existent à Mayotte, les IRTF ne font pas réellement l'objet d'un suivi. Dans une logique de « politique du chiffre », l'administration se contente de prendre systématiquement de nouvelles mesures d'OQTF sans délai assorties systématiquement d'une IRTF même à l'encontre des personnes revenues à Mayotte alors qu'une interdiction de retour produisait encore ses effets, sans que cet élément ne figure dans les motivations de l'arrêté. Comme démontré précédemment, il n'est pas rare à Mayotte qu'une même personne fasse l'objet de plusieurs OQTF assorties d'une IRTF en l'espace de quelques mois. De fait, les personnes éloignées reviennent rapidement à Mayotte, et poursuivent leurs démarches de

¹⁴⁸ Article L 321-4 1°) et 9°) du CESEDA modifiés par l'article 45 de la loi du 10 septembre 2018.

¹⁴⁹ Voir à titre d'exemple l'Annexe IV : Arrêté portant OQTF sans délai et IRTF, 22 juin 2019, p 100.

régularisation en préfecture, sans se voir reprocher le fait qu'elles soient sous le coup d'une IRTF.

Cependant, depuis le début de l'année 2020, l'administration procède systématiquement à la prise d'empreinte des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire assortie d'une IRTF. Cette prise d'empreinte systématique laisse entendre que ces mesures fassent prochainement l'objet d'un suivi, ce qui était de toute manière l'objectif de leur mise en place fin 2016. Un tel suivi à Mayotte aura nécessairement de grandes conséquences pour les personnes éloignées du territoire. En effet, toutes celles qui ne seront parvenues à obtenir du juge des référés avant leur éloignement la suspension de leur OQTF, et par voie de conséquence de leur IRTF verront leurs démarches de régularisation compliquées, quand bien même elles auraient été éloignées du territoire en dépit de leur droit au séjour.

Le CESEDA prévoit que l'étranger.ère ayant fait l'objet d'une IRTF puisse demander son abrogation, mais seulement s'il « *justifie résider hors de France* »¹⁵⁰. Or, on peut raisonnablement dire que les personnes reconduites à la frontière n'auront pas ou très difficilement la possibilité de le faire. Il faudrait pour cela qu'elles disposent de tous les documents nécessaires à la formation d'un recours auprès du tribunal, qu'elles soient assistées d'un avocat en mesure de faire les démarches depuis Mayotte, ce qui paraît, dans le contexte du 101^{ème} département, absolument irréaliste. En réalité, on peut supposer que les personnes éloignées reviendront sur le territoire de Mayotte comme elles l'ont toujours fait, sans attendre l'expiration de la mesure d'IRTF, et sans avoir obtenu son abrogation. La mise en place du suivi de ces mesures aura pourtant pour effet de bloquer leurs démarches de régularisation en préfecture. En effet, on peut s'attendre à ce que l'administration, une fois en mesure de savoir quelles sont les personnes ayant fait l'objet d'une IRTF, rejette les demandes de titre de séjour au motif que les personnes sont encore sous le coup de cette mesure.

Cette situation est particulièrement préoccupante, dans la mesure où l'on sait qu'à Mayotte des mesures d'éloignement sont régulièrement exécutées en violation de l'article L 511-4 du CESEDA. Tous les parents d'enfants français, les jeunes arrivés avant l'âge de treize ans, les conjoints de français ou les étranger.ère.s malades illégalement éloignés du territoire qui n'auront pas eu la possibilité de contester leur mesure d'éloignement depuis le centre de rétention administrative, comme c'est souvent le cas, verront leurs démarches de régularisation en préfecture bloquées. En définitif, le suivi des IRTF, sans pour autant dissuader l'immigration pour les raisons qui ont été évoquées précédemment, aura pour effet de précariser de manière

¹⁵⁰ Article L 511-1 III du CESEDA.

plus importante encore les personnes étrangères résidant à Mayotte, entravant d'autant plus leur admission au séjour.

Ce renforcement systématique de l'infra-droit en dépit de ses effets destructeurs pour les droits des étrangers met cependant en lumière les autres finalités de la politique migratoire des autorités françaises à Mayotte.

Section 2 – Les finalités du traitement dérogatoire des étrangers à Mayotte

Le régime dérogatoire existant à Mayotte a des finalités qui dépassent le seul cadre des personnes étrangères auquel il s'applique. La généralisation à l'ensemble du territoire national de certaines mesures dérogatoires d'abord introduites à Mayotte fait de ce département, comme d'autres collectivités d'Outre-mer, un laboratoire du recul des droits (§1). A l'échelle locale, cette politique de précarisation du droit des étrangers a également pour fonction d'apporter une réponse à une crise sociale globale dont les causes ne peuvent être imputées uniquement au fait migratoire (§2).

§1 Mayotte comme laboratoire du recul des droits

Comme nous l'avons vu, les différentes dispositions dérogatoires existant à Mayotte en droit des étrangers sont permises par son statut constitutionnel de département d'Outre-mer. En vertu de l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958, les lois et règlements s'y appliquent de plein droit, mais peuvent dans une certaine mesure « *faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* »¹⁵¹. A Mayotte la « pression migratoire », vue comme une caractéristique et contrainte particulière au sens de l'article 73 justifie les multiples dérogations au droit commun des étrangers. Nous avons cependant démontré que ces dérogations étaient rarement adaptées aux spécificités réelles du territoire de Mayotte, notamment à son histoire et aux caractéristiques des migrations qui existent de fait entre les îles de l'archipel¹⁵².

Le fait que plusieurs dispositions dérogatoires introduites à Mayotte soient par la suite généralisées à l'ensemble du territoire national vient remettre en cause le fondement de ces adaptations. Pourquoi des dérogations, justifiées par des caractéristiques propres au département de Mayotte, seraient ensuite appliquées dans des territoires dont les

¹⁵¹ Article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁵² Voir les développements du Titre I- Chapitre 1.

caractéristiques sont autres ? La généralisation des dérogations met alors en lumière le rôle de laboratoire que joue le jeune département de Mayotte, comme d'autres collectivités d'Outre-mer. On peut légitimement faire l'hypothèse que l'article 73 de la Constitution, qui autorise des adaptations de la loi, est utilisé par le législateur pour expérimenter certaines mesures particulièrement restrictives en matière de droits des étrangers. A ce titre la loi du 10 septembre 2018, en généralisant à l'ensemble du territoire national plusieurs dispositions dérogatoires n'existant initialement qu'à Mayotte vient illustrer cette affirmation.

Le premier exemple qui peut être mobilisé ici est celui du soupçon de fraude à la reconnaissance de paternité ou « paternité de complaisance », analogue au « mariage de complaisance ». Afin de lutter contre les supposées trop nombreuses reconnaissances fictives de paternité, le législateur a introduit à Mayotte par la loi du 24 juillet 2006 un dispositif qui permet à l'officier d'état-civil de refuser d'établir un acte de reconnaissance de paternité « *lorsqu'il existe des indices sérieux laissant présumer que la reconnaissance d'un enfant est frauduleuse* ». Dans cette hypothèse, l'officier d'état-civil doit alors saisir le Procureur de la République, à qui il revient ensuite de décider si la reconnaissance de paternité peut être enregistrée, si seule une mention doit être apposée en marge de l'acte de naissance de l'enfant, ou si une enquête doit être ouverte¹⁵³. Selon le droit civil français, la reconnaissance d'un enfant ne doit pas obligatoirement coïncider avec la vérité biologique. Dans l'intérêt de l'enfant, il est admis qu'une personne puisse le reconnaître même s'il n'est pas le père biologique. Sans le dire, ce dispositif vise en particulier les pères de nationalité française, souhaitant reconnaître un enfant dont la mère est de nationalité étrangère, et en situation irrégulière. A ce titre, le rapport d'information au nom de la Commission des lois constitutionnelle sur la situation de l'immigration à Mayotte, présenté à l'Assemblée nationale quelques mois avant le vote de la loi du 24 juillet 2006 mentionne que : « *la première préoccupation des femmes comoriennes venant accoucher à Mayotte, sitôt l'enfant né, est la recherche d'un Mahorais prêt à accepter, contre rémunération, de reconnaître la paternité de l'enfant, permettant ainsi immédiatement à celui-ci de devenir français.* »¹⁵⁴. Ce dispositif, applicable à Mayotte uniquement depuis 2006 a finalement été généralisé à l'ensemble du territoire national par la loi du 10 septembre 2018¹⁵⁵. Cet exemple illustre le rôle de laboratoire que joue le territoire de Mayotte lorsqu'il s'agit

¹⁵³ Articles 2499-2 à 2499-5 du Code civil, dans sa version antérieure à la loi du 10 septembre 2018.

¹⁵⁴ QUENTIN Didier, DOSIÈRE René, Rapport d'information par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la situation de l'immigration à Mayotte, 8 mars 2006.

¹⁵⁵ L'article 55 de la loi du n°2018-778 du 10 septembre 2018 ajoute l'alinéa 1 à l'article 316 du Code civil.

d'expérimenter des dispositifs attentatoires aux droits. L'article 73 de la Constitution et la partie importante de la population favorable à la « lutte contre l'immigration » sur le département permettent que de tels dispositifs soient mis en place, puis ensuite généralisés au territoire national lorsque le législateur le juge souhaitable.

Dans la même logique, la possibilité pour les juges de recourir à la vidéo-audience sans le consentement de l'intéressé a été généralisé. Prévu depuis plusieurs années par les textes à Mayotte et plus généralement dans les Outre-mer dans le cadre d'un recours devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), la loi du 10 septembre 2018 généralise cette suppression du consentement pour plusieurs contentieux en France métropolitaine.

Enfin, la loi du 10 septembre 2018 généralise également à l'ensemble des frontières terrestres de la France métropolitaine ou de la Guyane l'absence de jour-franc avant l'exécution d'un refus d'entrée, dispositif qui ne s'appliquait initialement qu'aux frontières de Mayotte. La généralisation des dérogations spécifiques à Mayotte à l'ensemble du territoire national remet donc en cause les fondements de ces adaptations.

Le rôle d'expérimentation du 101^{ème} département atteint son paroxysme avec l'adaptation jamais encore permise avant la loi du 10 septembre 2018 des règles d'acquisition de la nationalité française à Mayotte¹⁵⁶. Outre les effets néfastes qu'elle produit sur les intéressés déjà décrits précédemment, cette adaptation aura ouvert une brèche dangereuse à propos de ce qu'il est possible d'adapter au titre de l'article 73 de la Constitution française. Depuis plusieurs années, des interrogations existaient à propos de la constitutionnalité des adaptations du droit de la nationalité, demandées à plusieurs reprises par certains parlementaires. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 6 septembre 2018¹⁵⁷ est venu autoriser une telle adaptation, en dépit du principe d'indivisibilité de la République, corollaire de celui d'égalité devant la loi, qui veulent que le droit de la nationalité soit le même sur tout le territoire français¹⁵⁸. Malgré des mesures transitoires, l'application de cette loi de manière rétroactive aux enfants nés à Mayotte avant son entrée en vigueur au 1^{er} mars 2019, constitue également une mesure expérimentale dont les enfants concernés font aujourd'hui les frais.

L'utilité des dérogations imaginées par le législateur pour le territoire de Mayotte dépasse donc les frontières de ce seul département. A l'échelle locale, ces dérogations

¹⁵⁶ Voir Titre II/Chapitre 2/ Section 1/ Paragraphe 2

¹⁵⁷ Décision n°2018-770 DC du 6 septembre 2018, considérants 43 à 47.

¹⁵⁸ Article 6 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 ; Article 1^{er} de la Constitution du 4 octobre 1958.

remplissent également une fonction qui ne saurait se résumer à la volonté de lutter contre l'immigration irrégulière.

§2 La politique migratoire comme réponse à la crise sociale

Si la politique migratoire telle qu'elle existe aujourd'hui à Mayotte perdure même si elle ne permet pas de lutter contre l'immigration, c'est parce qu'elle remplit également une autre fonction. Elle permet d'apporter une réponse visible et immédiate à la crise sociale que traverse l'île depuis plusieurs années, dont l'immigration est tenue pour seule responsable.

La pauvreté endémique, le chômage élevé tout particulièrement chez les jeunes, le dysfonctionnement des services publics notamment en matière de santé et d'éducation, et la hausse de l'insécurité civile provoquent à Mayotte le mécontentement et l'exaspération d'une partie de la population. Les inégalités fortes entre une frange minoritaire de la population aux revenus et niveau de vie très élevés, opposée aux 77% de la population vivant sous le seuil national de pauvreté¹⁵⁹ renforce encore cette tension sociale. Dans ce contexte, les « étrangers » (ressortissants comoriens des autres îles) sont tenus pour responsables de la situation, l'immigration étant perçue comme l'unique obstacle au bon fonctionnement des services publics et au développement économique de l'île.

Certes, l'hostilité des mahorais à l'égard des comoriens « étrangers » existe de longue date. Elle est le fruit d'une histoire conflictuelle qui mena à la partition politique de l'archipel en 1975, lorsque les habitants de Mayotte décident leur maintien au sein de la République française. Mais le fait migratoire a aussi été progressivement construit comme un problème par les acteurs politiques, qui attribuent à ce dernier la lenteur de son développement économique, sans pointer du doigt le manque considérable d'investissements sur le territoire. Au même titre, l'immigration était également vue comme un obstacle à la départementalisation de l'île, revendication de longue date des mahorais. C'est ainsi que dès les années 1990, la lutte contre l'immigration devient la solution aux problèmes de développement que connaît l'île. L'introduction du visa Balladur en 1995 en est le point de départ, et sera complété par l'ordonnance du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, truffée de dérogations au droit commun des étrangers, et par la mise en place progressive d'un contrôle des frontières. Aujourd'hui encore cette même idée perdure, comme le montre l'exposé des motifs de la proposition de loi « *portant adaptations législatives aux*

¹⁵⁹ INSEE, « Revenus et pauvreté à Mayotte en 2018 », INSEE Analyses, n°25, Juillet 2020, p1.

spécificités des départements d'outre-mer de Mayotte et de Guyane soumis à une pression migratoire importante » à l'initiative du député mahorais Mansour Kamardine, enregistrée par l'Assemblée nationale le 30 avril 2019: « *L'immigration clandestine à Mayotte et en Guyane impacte lourdement l'ensemble des politiques publiques nationales et locales : elle entrave le développement économique et social ; elle freine le rattrapage et l'accès à l'égalité sociale ; elle met à bas l'égalité des chances des Français de Mayotte et de Guyane* »¹⁶⁰.

L'immigration, ainsi construite comme un problème, devient une obsession pour une partie de la population mahoraise qui s'organise même en collectifs. Placés sous l'égide du plus connu de ces derniers, le Collectif des Citoyens de Mayotte (CCM)¹⁶¹, ces collectifs sont aujourd'hui nombreux à Mayotte. Leurs deux principales revendications sont la lutte contre l'immigration et la lutte contre la délinquance, qu'ils attribuent d'ailleurs aux étrangers. Leurs actions, violentes et ouvertement xénophobes entreprennent de compléter celles de l'Etat en matière de lutte contre l'immigration, à l'image des « décasages » qui eurent lieu en 2016. Cette année-là, plusieurs collectifs citoyens entreprirent de « chasser » de manière extrêmement violente des étrangers, en détruisant leurs biens et incendiant leurs habitations¹⁶².

Dans ce contexte social extrêmement tendu, les autorités, plutôt que d'imaginer des actions qui tendraient vers un apaisement des relations entre les communautés, instrumentalise au contraire ces événements pour justifier le renforcement de la lutte contre l'immigration. Les propos de l'ancien capitaine du CRA de Pamandzi, recueillis lors d'un entretien dans le cadre d'un précédent mémoire sont à ce titre révélateurs : « *...le CRA c'est le sifflet de la cocote minute. Tant qu'il y a le CRA, ça veut dire qu'il y a des gens qui repartent, ça veut dire que le sifflet marche. Si la cocote minute, il y a plus le sifflet, et ben ça boue, ça boue, ça boue et puis ça risque d'exploser au niveau de l'ordre public, au niveau de la population qui va pas être contente. Donc voilà je pense que nous le CRA, on sert d'exutoire.* ». Le lancement en 2019 d'un nouveau « dispositif de lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte » nommé

¹⁶⁰ Proposition de loi n°1904 portant adaptations législatives aux spécificités des départements d'outre-mer de Mayotte et de Guyane soumis à une pression migratoire importante.

¹⁶¹ Le Collectif de défense des intérêts de Mayotte (CODIM) est devenu Collectif des citoyens de Mayotte (CCM) en janvier 2019 après avoir acquis officiellement le statut d'association de loi de 1901.

¹⁶² Voir SLAMA Serge, « Chasse aux migrants à Mayotte : le symptôme d'un archipel colonial en voie de désintégration », La Revue des droits de l'homme [En ligne], 10 | 2016.

« Opération Shikandra »¹⁶³ à la suite des mouvements de grève et de blocage de la préfecture par les mêmes collectifs en 2018 en est une autre illustration.

La politique migratoire a donc cette fonction à Mayotte, celle d'« acheter la paix sociale »¹⁶⁴, dans un contexte où une part croissante de la population est hostile à l'immigration, jugée responsable des problèmes réels dont souffre l'île. Il serait pourtant aisé de démontrer comment cette même politique migratoire, qu'elle passe par le maintien des étrangers dans une situation de précarité administrative, ou par les expulsions expéditives de ces derniers produit elle-même cette crise sociale tant décriée. En séparant des familles, en fabriquant des mineurs isolés, en enlevant aux enfants leur droit à l'acquisition de la nationalité française, en privant des jeunes majeurs de la possibilité de poursuivre leurs études ou de s'insérer professionnellement, cette politique ne fait qu'« accroître une population sans avenir »¹⁶⁵.

¹⁶³ Préfet de Mayotte, « Opération Shikandra. Une approche globale, civilo-militaire, pour relever durablement le défi migratoire à Mayotte. », Dossier de presse, août 2019.

¹⁶⁴ Terme utilisé par Lucie CURET pour analyser le contexte dans lequel est mise en place la politique migratoire française en Guyane, territoire comportant de grandes similarités avec le département de Mayotte, voir CURET Lucie, « En Guyane, expulser pour assurer la paix sociale », *Plein droit* 2020/2 n°125, pages 15-18.

¹⁶⁵ GHAEM Marjane et GROS Daniel, « Mayotte, une remise en cause du droit du sol », *Libération*, 28 septembre 2018.

CONCLUSION

A l'inverse du discours majoritaire à Mayotte qui présente le fait migratoire uniquement sous le prisme de son irrégularité, il s'est agi dans ce mémoire de démontrer que l'irrégularité administrative des personnes étrangères tant décriée, est en partie le fait des dérogations, mais surtout de l'acharnement dont fait preuve l'administration pour ne pas appliquer le peu de droits accordés aux étrangers sur ce territoire. Les entraves systématiques à l'accès au séjour des personnes étrangères ont pour but délibéré de maintenir les personnes étrangères dans l'irrégularité pour pouvoir mieux les éloigner et justifier le traitement kafkaïen qui leur est réservé. En retour, les chiffres étourdissants de reconduites à la frontière qui dépassent chaque année des records viennent légitimer des restrictions de droits plus importantes et l'accroissement des moyens dédiés à la lutte contre l'immigration dite clandestine.

Mais la situation « exceptionnelle » dans laquelle se trouverait Mayotte du fait de sa géographie et de son histoire ne peut justifier un tel pouvoir arbitraire venant de l'administration et de la police. Ces pratiques illégales au caractère systématique ne s'observent généralement que dans certaines parties spécifiques du territoire que la France entend soustraire aux obligations qui découlent de ses engagements internationaux. On pense au département de Mayotte mais aussi à celui de la Guyane, ou également à la frontière entre la France et l'Italie. La Cour européenne des droits de l'Homme a rappelé à maintes reprises que si les Etats membres peuvent légitimement édicter des règles en matière d'entrée et de séjour des personnes étrangères sur leur territoire et contrôler leurs frontières, leurs politiques migratoires ne peuvent être incompatibles avec leurs obligations juridiques internationales.

Mais à Mayotte, la légitimité du contrôle d'une frontière au demeurant artificiellement créée peut politiquement être remise en cause. L'appartenance géographique et culturelle de Mayotte à l'archipel des Comores, quoi qu'en dise une partie de la population mahoraise, devrait conduire à adapter les règles pour accompagner ces migrations de fait plutôt que de tenter de les fracturer comme c'est le cas depuis plusieurs années. Tant que le recul des droits et la politique du chiffre en matière d'éloignement resteront la seule réponse aux maux dont souffre l'île, les effets ne pourront être que destructeurs pour les droits des étrangers et pour l'avenir de l'île toute entière.

Mais un tel changement de paradigme semble pour le moment difficile tant la population mahoraise s'est attachée ces cinquante dernières années à se construire une identité propre et étrangère à l'environnement régional auquel elle est historiquement rattachée. « Peau

comorienne, masque français », l'île de Mayotte « n'est plus que ciel et lagon, elle n'a plus ni archipel ni continent »¹⁶⁶ comme l'analyse à juste titre le philosophe Dénétem Touam Bona. L'Union des Comores aurait elle aussi son rôle à jouer pour impulser ce changement, car son mutisme face au traitement réservé à ses propres ressortissants contribue à la pérennisation d'une telle politique. En France métropolitaine également, la prise de conscience du rôle que joue le lointain département de Mayotte dans la stratégie nationale de la France en matière d'immigration serait souhaitable pour espérer un changement.

¹⁶⁶ TOUAM BONA Dénétem, « Mayotte : peau comorienne, masques français ... », *Jeune Afrique*, 13 juin 2016.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages

CAMINADE Pierre, *Comores-Mayotte : Une histoire néocoloniale*, Dossier Noir, Broché, 224 pages.

LOCHAK Danièle, *Etrangers : de quel droit ?*, Presses universitaires de France, mai 1985, 256 pages.

PARROT Karine, *Carte blanche : l'Etat contre les étrangers*, La Fabrique, mars 2019, 304 pages.

Articles de doctrine

BARBEY Amélie, « Les migrations comoriennes dans l'ouest de l'Océan indien », *Hommes & migrations*, 1279/2009, pages 154-164.

BLANCHY Sophie, MOATTY Yves, « Le statut civil de droit local à Mayotte : une imposture ? », *Droit et société*, 2012/1 n°80, pages 117-139.

CARAYOL Rémi, « Chasse à l'homme à Mayotte », *Plein droit*, n°82, octobre 2009, pages 19-23.

CARAYOL, R., DUFLO, M., GIACHINO L., MOHAMED I., NABHANE, M., « A Mayotte, le déni n'est pas la solution », *Plein Droit*, n°120, mars 2019, pages 8-11.

CARAYON Lisa, « Enfants délaissés : mères sans-papiers. Pour une critique nécessaire de l'article 30 du projet de loi sur l'asile et l'immigration (second épisode) », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits-Libertés, mis en ligne le 27 avril 2018. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/3846>

CURET Lucie, « En Guyane, expulser pour assurer la paix sociale », *Plein droit*, 2020/2 n°125, pages 15-18.

DUFLOT Marie, GHAEM Marjane, « Mayotte : une zone de non droit », *Plein droit*, 2014/1 n°100, pages 31-34.

DUMONT Gérard François, « Mayotte, une exception géopolitique mondiale », *Outre-terre*, 2005/2 n°11, pages 515-527.

ESCUILLE Camille, « Un encadrement cosmétique du renvoi des mineurs étrangers arbitrairement rattachés à des adultes accompagnants », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], Actualités Droits Libertés, mis en ligne le 27 février 2015. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/1067>

FERRE Nathalie, « Quand lois et administration cultivent la précarité », *Plein droit*, n° 36-37, décembre 1997.

- GHAEM Marjane, « Le droit à Mayotte, une fiction ? », *Plein droit*, n°120, 2019/1, pages 41-44.
- GROS Daniel, « Privés d'école », Mayotte à la dérive, *Plein droit*, 2019/1 n°120, pages 28-31.
- HACHIMI ALAOUI Myriam, « Françaises et français de Mayotte, un rapport inquiet à la nationalité », *Politix*, 2016/4 n°116, pages 115-138.
- HACHIMI ALAOUI Myriam, LEMERCIER Élise et PALOMARES Élise, « Reconfigurations ethniques à Mayotte », *Hommes & migration*, 2013/4, n°1304, pages 59-75.
- HACHIMI ALAOUI Myriam, LEMERCIER Élise et PALOMARES Élise, « Les « décasages », une vindicte populaire tolérée », *Plein droit*, 2019/1 n°120, pages 20-23.
- LEGEARD Luc, « L'immigration clandestine à Mayotte », *Outre-terre*, 2012/3 n° 33-34, pages 635-649.
- LOCHAK Danièle, « Eloigner, une tâche comme une autre », *Plein droit*, 2004/3 n°62, pages 3-9.
- MAMAYE Idriss « « Mayotte département », la fin d'un combat ? Le Mouvement populaire mahorais : entre opposition et francophilie (1958-1976) », *Afrique contemporaine*, vol. 247, no. 3, 2013, pages 119-135.
- MATH Antoine, « Mayotte : une terre d'émigration massive », *Plein droit*, 2013/1, n°96, pages 31-34.
- POMMEROLLE Marie-Emmanuelle, « L'administration des étrangers en Guyane française : les jeux autour de la légalité en situation postcoloniale », *Droit et société*, 2013/3 n°85, pages 693-713.
- SAADA Emmanuelle, « Un droit postcolonial », *Plein droit*, 74, octobre 2007.
- SAHRAOUI Nina, « Mayotte, l'éloignement des femmes enceintes », *Plein droit*, 2020/1 n°124, pages 39-42.
- SAKOYAN Juliette, GRASSINEAU Dominique, « Des sans-papiers expulsés à leurs enfants "isolés" : les politiques migratoires de la départementalisation à Mayotte », in Vitale (P.), dir., *Mobilités ultramarines*, Paris, Éditions des Archives Contemporaines, 2015.
- SAKOYAN Juliette, « Les frontières des relations familiales dans l'archipel des Comores », *Autrepart*, 2011/1 n°57-58, pages 181 à 198.
- SLAMA Serge, « Eloignement, la loi du nombre. », *Plein droit*, 2008/2, n°77, pages 26-29.
- SLAMA Serge, « Chasse aux migrants à Mayotte : le symptôme d'un archipel colonial en voie de désintégration », *La Revue des droits de l'homme* [En ligne], 10 | 2016, URL : <http://journals.openedition.org/revdh/2479>

Rapports et avis

AIMF, Le fonctionnement de l'état civil dans le monde francophone, 2004.

ASSFAM, La Cimade, France Terre d'Asile, Forum Réfugiés et Ordre de Malte, Rapport 2016 sur les centres et locaux de rétention administrative.

ASSFAM, La Cimade, France Terre d'Asile, Forum Réfugiés et Ordre de Malte, Rapport 2017 sur les centres et locaux de rétention administrative.

ASSFAM, La Cimade, France Terre d'Asile, Forum Réfugiés et Ordre de Malte, Rapport 2018 sur les centres et locaux de rétention administrative.

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), « Droit des étrangers et droit d'asile dans les outre-mer : Le cas de la Guyane et de Mayotte », Avis, 26 novembre 2017.

Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) : Centre de rétention administrative de Pamandzi (Mayotte), entre le 9 et le 22 juin 2016.

INSEE, « Migration, natalité et solidarités familiales : La société de Mayotte en pleine mutation », INSEE Analyses, n°12, mars 2017.

INSEE, « Enquête sur les entreprises mahoraises en 2015 : de nombreuses entreprises informelles pour peu de richesses créées », INSEE Analyses, n°16, Février 2018.

INSEE, « A Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », INSEE Première, n°1737, février 2019.

INSEE, « Revenus et pauvreté à Mayotte en 2018 », INSEE Analyses, n°25, Juillet 2020.

Publications de la société civile

Anafé, « 976, au-delà des frontières de la légalité », Rapport de mission à Mayotte et à la Réunion, 2016.

Association Solidarité Mayotte, Rapport d'activité 2018, [en ligne] URL : <https://www.solidarite-mayotte.org/index.php/actualites/rapports-d-activite/89-rapport-d-activite-2018>

GISTI, « Droit des étrangers en France : ce que change la loi du 10 septembre 2018 », *Les cahiers juridiques*, 12/2018, 152 pages.

GISTI, « Singularité du droit des personnes étrangères dans les Outre-mer », *Les cahiers juridiques*, janvier 2018, 84 pages.

GISTI, « Singularités mahoraises du droit des personnes étrangères : Un droit dérogatoire dans un département d'exception », *Les cahiers juridiques*, janvier 2015, 60 pages.

La Cimade Outre-mer, « Mayotte : le combat des étudiants « étrangers » pour leur carte de séjour continue à porter ses fruits. », 3 juin 2017 [en ligne] URL :

<https://www.lacimade.org/mayotte-le-combat-des-etudiantsetrangers-pour-leur-carte-de-sejour-continue-a-porter-ses-fruits/>

La Cimade et Migrants Outre-mer (MOM), « La rétention administrative en Outre-mer, Guide pratique à destination des avocats », Septembre 2017, 35 pages.

La Cimade Région Outre-mer, « Mayotte : les guichets préfectoraux fermés depuis trois mois aux personnes étrangères », 2 juillet 2018, [en ligne], URL : <https://www.lacimade.org/mayotte-les-guichets-prefectoraux-fermes-depuis-trois-mois-aux-personnes-etrangeres/>

La Cimade Région Outre-mer, « Reprise des rafles et expulsions à Mayotte : le chantage, la « politique du chiffre » et le mépris de la santé publique », 10 août 2020, [en ligne] URL : <https://www.lacimade.org/reprise-des-rafles-et-expulsions-a-mayotte-le-chantage-la-politique-du-chiffre-et-le-mepris-de-la-sante-publique/>

Observatoire de l'enfermement des étrangers (OEE), « Une procédure en trompe-l'œil », Mai 2015, 84 pages.

Documents officiels

Ministère de l'Intérieur, Tableau croisé dynamique des admissions au séjour (nouvelles régions), consulté à l'adresse : <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Etudes-et-statistiques/Statistiques/Essentiel-de-l-immigration/Chiffres-cles>

Préfet de Mayotte, « Opération Shikandra. Un approche globale, civilo-militaire, pour relever durablement le défi migratoire à Mayotte. », Dossier de presse, août 2019, [en ligne] URL : <http://www.outre-mer.gouv.fr/dp-shikandra-dispositif-renforce-de-lutte-contre-limmigration-clandestine-mayotte>

Articles de presse

GHAEM Marjane et GROS Daniel, « Mayotte, une remise en cause du droit du sol », *Libération*, 28 septembre 2018, [en ligne] URL : https://www.liberation.fr/debats/2018/09/28/a-mayotte-une-remise-en-cause-du-droit-du-sol_1681621.

JEAN JEAN Benjamin, « Yves Jégo : "Wauquiez à Mayotte ? La solution ne passe pas par jouer les gros bras" », *Sud Radio*, 7 mars 2018, [en ligne] URL : <https://www.sudradio.fr/politique/yves-jego-wauquiez-a-mayotte-la-solution-ne-passe-pas-par-jouer-les-gros-bras/>

Lalère.fr avec AFP, « Mayotte : les Comores renvoient un bateau d'immigrants expulsés , tandis que les expulsions de clandestins se multiplient », 22 mars 2018, [en ligne], URL : <https://lalere.francetvinfo.fr/mayotte-expulsions-clandestins-se-multiplient-comores-renvoient-bateau-immigrants-expulses-571699.html>

Le Figaro avec AFP, « Mayotte : plus de 27 000 personnes éloignées du territoire en 2019 », *Le Figaro*, [en ligne] URL : <https://www.lefigaro.fr/flash-actu/mayotte-plus-de-27-000-personnes-eloignees-du-territoire-en-2019-20200211>.

MELLOUL Yoram, « Parent étranger d'un enfant polyhandicapé : itinéraire d'une expulsion (trop ?) rapide », *Mayotte première*, 22 août 2019, [en ligne] URL : <https://la1ere.francetvinfo.fr/mayotte/parent-etranger-enfant-polyhandicape-itineraire-expulsion-trop-rapide-741447.html>

Outremers 360°, « Reconduites à la frontière : Le gouvernement comorien refoule des immigrants expulsés de Mayotte », 22 mars 2018, [en ligne], URL : <http://outremers360.com/politique/reconduites-a-la-frontiere-le-gouvernement-comorien-refoule-des-immigrants-expulses-de-mayotte/>

PERZO Anne, « Des titres de séjours « délivrés avec une grande parcimonie », *Le journal de Mayotte*, 31 octobre 2017, [en ligne] URL : <https://lejournaldemayotte.yt/2019/10/10/depart-detienne-guillet-et-mouvements-chez-les-sous-prefets-de-mayotte/>

TOUAM BONA Dénètem, « Mayotte : peau comorienne, masques français ... », *Jeune Afrique*, 13 juin 2016, [en ligne] URL : <https://www.jeuneafrique.com/333052/societe/mayotte-peau-comorienne-masques-francais/>

YD, « Anick Girardin sur les reconduites à la frontière : « On est capable d'en faire 30 000. » », *Le Journal de Mayotte*, 23 avril 2019, [en ligne] URL : <https://lejournaldemayotte.yt/2019/04/23/annick-girardin-sur-les-reconduites-a-la-frontiere-on-est-capable-den-faire-30-000/>

Textes et instruments de droit international

Traités internationaux :

Convention de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, 4 novembre 1950, entrée en vigueur le 3 septembre 1953.

Convention internationale des droits de l'enfant, 20 novembre 1989, entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

Résolutions des Nations Unies :

Assemblée Générale des Nations Unies, *Question de l'île comorienne de Mayotte*, Résolution A/RES/31/4, 21 octobre 1976.

Assemblée générale des Nations Unies, *Question de l'île comorienne de Mayotte*, Résolution A/32/7, 1er novembre 1977.

Assemblée Générale des Nations Unies, *Question de l'île comorienne de Mayotte*, Résolution A/RES/49/18, 6 décembre 1994.

Textes et instruments de droit national

Codes :

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Code de justice administrative.

Code des relations entre le public et l'administration.

Code civil.

Textes de loi :

Loi n°76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte.

Loi n°2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité.

Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte

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

Loi n°2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

Loi n°2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

Ordonnance :

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

Ordonnance n°2014-463 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte des dispositions du code de l'action sociale et des familles relatives à l'adoption, à l'allocation personnalisée d'autonomie et à la prestation de compensation du handicap.

Décret :

Décret n° 2016-685 du 27 mai 2016 autorisant les téléservices tendant à la mise en œuvre du droit des usagers de saisir l'administration par voie électronique.

Circulaire :

Circulaire n°NOR INTK1229185C du 28 novembre 2012 relative aux conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Travaux parlementaires :

HYEST Jean-Jacques HYEST, ANDRE Michèle, COINTAT Christian, DÉTRAIGNE Yves, « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités », Rapport d'information n° 115 (2008-2009) au nom de la Commission des lois, 27 novembre 2008.

QUENTIN Didier, DOSIÈRE René, Rapport d'information par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la situation de l'immigration à Mayotte, 8 mars 2006.

SUEUR Jean-Pierre, COINTAT Christian, DESPLAN Félix, Rapport d'information n° 675 au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, enregistré à la Présidence du Sénat le 18 juillet 2012.

Jurisprudences

Cour européenne des droits de l'Homme

Commission EDH, *Becker c. Danemark*, req n°7011/75, 3 octobre 1975.

CEDH, *Popov c. France*, req n° 39472/07 et 39474/07, 19 avril 2012

CEDH, *De Souza Ribeiro c. France*, req n° 22689/07, 13 décembre 2012.

CEDH, *Khlaifia et autres c. Italie* [GC], req n°16483/12, 15 décembre 2016.

CEDH, *N.D. et N.T. c. Espagne*, req. n° 8675/18 et 8697/15, 13 février 2020.

CEDH, *Moustahi c. France*, req. n° 9347/14, arrêt, 25 juin 2020.

Conseil d'Etat

CE, juge des référés, req n° 386865, 9 janvier 2015, publié au recueil Lebon.

CE, juge des référés, req n°432177, 31 juillet 2019.

CE, req n°422516, 27 novembre 2019, publié au recueil Lebon.

CE, 7ème - 2ème chambres réunies, req n°435594, 10 juin 2020, publié au recueil Lebon.

Tribunal administratif de Mayotte

TA de Mayotte, juge des référés, req n°1800580, 20 avril 2018

TA de Mayotte, juge des référés, req n° n°1800587, 20 avril 2018.

TA de Mayotte, juge des référés, req N°1901296, 12 juin 2019.

TA de Mayotte, juge des référés, req N°1901339, 18 juin 2019.

TA de Mayotte, juge des référés, req N°1901569, 18 juillet 2019.

TA de Mayotte, juge des référés, req N°1902309, 18 novembre 2019.

TA de Mayotte, juge des référés, req N°2000196, 6 février 2020.

Défenseur des droits

Décisions :

Décision du Défenseur des droits n°2018-079 du 20 février 2018 relative au retrait de la carte de résident d'une ressortissante camerounaise mère d'enfants français au motif que la nationalité française desdits enfants aurait été acquise frauduleusement.

Décision du Défenseur des droits n° 2019-224, 16 septembre 2019.

Décision du Défenseur des droits n°2020-142, 10 juillet 2020.

Avis :

Avis du Défenseur des droits n° 18-09 du 15 mars 2018 relatif au projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif.

Rapports :

Défenseur des droits, « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016.

Défenseur des droits, « Etablir Mayotte dans ses droits », 11 février 2020.

Communiqué de presse :

Défenseur des droits, « Préfecture de Mayotte : la fermeture du service des étrangers conduit à des atteintes graves aux droits des personnes », Communiqué de presse, 24 septembre 2018.

Table des annexes

Annexe I : TA de Mayotte, juge des référés, req N° 1901092, 15 mai 2019 (page 92).

Annexe II : Liste des pièces à fournir pour une première demande de titre de séjour « Liens personnels et familiaux », 24 janvier 2017 (page 95).

Annexe III : Arrêté n°20531/2019/DIIC/SMI portant retrait de la mesure d'éloignement et convocation après retrait d'une mesure de reconduite à la frontière, 13 août 2019 (page 96).

Annexe IV : Procès-verbal d'interpellation et procès-verbal d'audition ; Notification d'une obligation de quitter le territoire français – d'un placement en rétention administrative – d'une décision de désignation du pays de renvoi ; Arrêté portant OQTF sans délai et IRTF, 22 juin 2019 (page 98).

Annexe V : Tribunal de grande instance de Mamoudzou, Juge des libertés et de la détention, n°RG : 19/01367, 23 août 2019 (page 104).

Annexe VI : Procès-verbal d'interpellation d'un étranger mineur, 15 juillet 2019 (page 106).

Annexe VII : TA de Mayotte, juge des référés, req N°1901586, 22 juillet 2019 (page 111).

Annexe VIII : TA de Mayotte, juge des référés, req N°191417, 27 juin 2019 (page 115).

Annexe I

TRIBUNAL ADMINISTRATIF DE MAYOTTE

ja

N°1901092

RIQUE FRANÇAISE

M.

U PEUPLE FRANÇAIS

M. Couturier
Juge des référés

és du Tribunal Administratif
de Mayotte,

Ordonnance du 15 mai 2019

335-01-02-01
54-035-04-03

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée au greffe le 14 mai 2019, présentée par Me Ghaem, avocat, M. _____, né le 23 janvier 1992 aux Comores, de nationalité comorienne, demande au juge des référés, saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative :

- d'enjoindre au préfet de Mayotte de lui fixer un rendez vous dans un délai de 24 heures, sous astreinte de 100 euros par jour de retard ;
- d'enjoindre au préfet de Mayotte d'enregistrer sa demande de titre de séjour en lui délivrant dans les 48 heures le récépissé afférent, à peine de la même astreinte ;
- condamner l'Etat à lui verser la somme de 1 000 euros en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Il soutient que sa requête répond aux conditions prévues par les dispositions de l'article L. 521-3 du code de justice administrative ainsi qu'il en justifie.

Vu :

- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le décret n°2014-1292 du 24 octobre 2014 ;
- le code de justice administrative.

Vu les ordonnances n° 1900197 et 1900318 en date du 19 avril 2019 du juge des référés.

Vu les pièces du dossier.

Vu la décision du 3 septembre 2018 par laquelle le président du tribunal administratif de Mayotte a désigné M. Couturier, vice président, en qualité de juge pouvant statuer sur les référés.

Considérant ce qui suit :

1. Aux termes de l'article L. 521-3 du code de justice administrative : « *En cas d'urgence et sur simple requête qui sera recevable même en l'absence de décision administrative préalable, le juge des référés peut ordonner toutes autres mesures utiles sans faire obstacle à l'exécution d'aucune décision administrative.* ». Aux termes de l'article L. 522-3 du même code : « *Lorsque la demande ne présente pas un caractère d'urgence ou lorsqu'il apparaît manifeste, au vu de la demande, que celle-ci ne relève pas de la compétence de la juridiction administrative, qu'elle est irrecevable ou qu'elle est mal fondée, le juge des référés peut la rejeter par une ordonnance motivée sans qu'il y ait lieu d'appliquer les deux premiers alinéas de l'article L. 522-1* ».

2. Aux termes de l'article R. 311-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile : « *Il est remis à tout étranger admis à souscrire une demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour un récépissé qui autorise la présence de l'intéressé sur le territoire pour la durée qu'il précise...* ».

3. Compte tenu du flux migratoire que connaît le département de Mayotte, et en raison notamment du nombre des demandes de titre de séjour présentées, la préfecture de Mayotte est confrontée à des dysfonctionnements majeurs affectant son « service des étrangers ». Au cours notamment de ces trois dernières années, plusieurs centaines d'ordonnances, voire plus de mille décisions, ont été prises par le juge des référés saisi sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative pour enjoindre au préfet de Mayotte de délivrer à des étrangers ayant présenté par voie postale un dossier complet de demande de titre de séjour, de leur délivrer le récépissé prévu par l'article R. 311-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ces contentieux multiples ont parfois été accompagnés d'autres contentieux liés à des difficultés d'exécution de ces ordonnances avec prononcer d'astreinte, puis le cas échéant de liquidation d'astreinte. À l'occasion de l'un de ces contentieux le préfet de Mayotte a finalement informé le juge des référés, au cours du premier trimestre 2019, que depuis le 1^{er} juillet 2018 les étrangers ne sont plus autorisés à présenter leur demande par voie postale et qu'ils devaient solliciter un rendez-vous en préfecture afin de se présenter personnellement. Cette dernière situation est évoquée dans les ordonnances susvisées n° 1900197 et 1900318 en date du 19 avril 2019.

4. M. , né le 23 janvier 1992 aux Comores, de nationalité comorienne, expose s'être marié aux Comores le 13 août 2018 avec une ressortissante française Mme , née à Mayotte le 30 octobre 1994 et enseignante dans ce département. L'intéressé a obtenu un visa valable du 28 décembre 2018 au 28 mars 2019 pour se rendre Mayotte où il est arrivé le 3 janvier 2019. Il fait valoir qu'il a présenté une demande de titre de séjour en qualité de conjoint de ressortissant français qui a donné lieu à un accusé de réception de la préfecture le 6 février 2019 l'informant qu'il serait contacté. Il ressort par ailleurs des courriels datés du 21 mars 2019 que l'intéressé a complété sa demande par l'envoi de 10 et 12 pièces. Se plaignant de ne pas avoir obtenu de rendez-vous, M. a saisi le juge des référés d'une première requête, sur laquelle il doit être statué dans la présente instance, pour lui demander notamment d'enjoindre sous astreinte au préfet de Mayotte, de le convoquer dans les 24 heures à un rendez-vous, d'enregistrer sa demande de titre de séjour et de lui délivrer le récépissé attendu. M.

 a aussi saisi, le même jour, le juge des référés d'une seconde requête enregistrée sous le n° 1901091 pour lui demander notamment de suspendre la décision

implicite par laquelle le préfet de Mayotte aurait refusé d'enregistrer sa demande de titre de séjour.

5. Toutefois, le juge des référés saisi ne peut, sans faire obstacle à l'exécution d'une décision administrative révélée par l'organisation des services, notamment le respect du calendrier des rendez-vous mis en place par le préfet de Mayotte, enjoindre à ce dernier de lui fixer un rendez-vous dans les 24 h et d'enregistrer sa demande de titre de séjour dans les 48 heures ainsi que le demande M. dès lors que, dans les circonstances de l'espèce, il ne s'est pas écoulé un délai anormalement long ou déraisonnable pour ce faire, et alors même qu'il serait souhaitable que ce rendez-vous intervienne dans les meilleurs délais. En outre, et dans les circonstances de l'espèce, si M.

fait valoir qu'il dispose d'une promesse d'embauche qui lui a été faite le 30 avril 2019, que sa femme enseignante est seule à contribuer aux dépenses du couple et que son visa est arrivé à expiration, ces seuls éléments ne sauraient caractériser une situation d'urgence, alors qu'il est notamment possible pour le requérant, qui a vécu les 27 premières années de sa vie aux Comores et est arrivé récemment à Mayotte, d'obtenir le renouvellement de son visa.

6. Il résulte de tout ce qui précède que la requête de M. doit être rejetée en vertu des dispositions de l'article L. 522-3 du code de justice administrative.

ORDONNE :

Article 1^{er} : La requête de M. est rejetée.

Article 2 : La présente ordonnance sera notifiée à M.

Copie en sera adressée pour information au préfet de Mayotte.

Fait à Mayotte, le 15 mai 2019.

Le juge des référés,

E. COUTURIER

La République mande et ordonne au préfet de Mayotte en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

*Pour expédition conforme,
Le greffier,*

PREMIÈRE DEMANDE DE TITRE DE SÉJOUR LIENS PERSONNELS ET FAMILIAUX

VOUS DEVEZ ADRESSER PAR COURRIER UNIQUEMENT A

PRÉFECTURE DE MAYOTTE
DIIC – Service des migrations et de l'intégration - BP 676 - 97600 Mamoudzou

LES ÉLÉMENTS ET PHOTOCOPIES DES DOCUMENTS SUIVANTS

- 1 photographie d'identité récente aux normes (format 3,5X4,5 cm de face, tête nue)
- votre numéro de téléphone

TOUTES LES ATTESTATIONS DEVRONT ÊTRE RÉDIGÉES EN UTILISANT LE MODÈLE A L'ENTÊTE DE LA PRÉFECTURE DE MAYOTTE

Copies suivantes :

- Justificatif d'état civil et de nationalité
 - ✓ Passeport (pages relatives à l'état civil, aux dates de validité, aux cachets d'entrée et aux visas)
le cas échéant, la carte nationale d'identité
 - ✓ Extrait d'acte de naissance légalisé de moins de 3 mois
 - si celui-ci est une traduction, produire l'acte en langue originale et en français ou traduit par un traducteur assermenté
 - si celui-ci est établi à partir d'un document supplétif, produire le jugement légalisé. Si le jugement supplétif est établi par le *cadi*, il doit être transcrit au parquet avant de faire l'acte de naissance. La transcription du jugement au parquet doit être mentionné sur l'acte de naissance
- Justificatif de domicile
 - si vous êtes propriétaire/locataire : facture EDM (ou eau, téléphone...) de moins de 3 mois
 - si vous êtes hébergé(e) : attestation d'hébergement + pièce d'identité (valide) de l'hébergeant + facture EDM (ou eau, téléphone...) de moins de 3 mois

Vous souhaitez être admis au séjour en raison des liens personnels et familiaux que vous détenez à Mayotte. Vous devez transmettre au dossier les photocopies des documents suivants :

- Justificatifs de l'ancienneté de séjour ininterrompu à Mayotte depuis au moins 5 ans : factures, certificats de scolarité, avis d'imposition, attestations, témoignages, adhésion à des associations...
- Si vous avez des liens matrimoniaux : livret de famille, acte de mariage ou copie du PACS, attestation et preuves (facture, bail ou compte commun) de communauté de vie et attestation de non polygamie
- Si vous avez des liens filiaux : actes de naissance de vos enfants vivant à Mayotte, justificatifs démontrant la participation à l'entretien et à l'éducation du ou des enfants et preuve de scolarité du ou des enfants
- Si vous avez des liens parentaux et/ou collatéraux : copie des actes de naissance des parents et de la fratrie (frères, sœurs). Jugement d'adoption ou de tutelle le cas échéant.
- Justificatifs du séjour régulier à Mayotte des membres de la famille : copie du titre de séjour ou de la CNI
- Nature des liens avec la famille restée dans le pays d'origine : tout document probant y compris acte de décès
- Justificatifs sur les conditions d'existence (revenus, salaire, relevés bancaires, prise en charge...)
- Justificatifs de son insertion dans la société française (attestations de cercles amicaux, adhésion à des associations, activité bénévole, participation aux activités scolaires des enfants, etc.).
- Copie de votre TIR ou de votre DCEM si vous en disposez



PREFET DE MAYOTTE

DIRECTION DE L'IMMIGRATION,
DE L'INTEGRATION ET DE LA
CITOYENNETÉ

ARRETE N° 20531/2019/DIIC/SMI

Mamoudzou, le 13/08/2019

LE PREFET DE MAYOTTE
CHEVALIER DE L'ORDRE NATIONAL DU MÉRITE

ARRÊTÉ

PORTANT RETRAIT D'UNE OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE FRANÇAIS
ET D'UN PLACEMENT EN RÉTENTION ADMINISTRATIVE

- VU La Convention Européenne de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, signée à ROME le 04/11/1950, notamment ses articles 3 et 8 ;
2
- VU La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte ;
- VU Le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et notamment son article L.553-1 ;
- VU La convention internationale des droits de l'enfant du 26 janvier 1990, notamment son article 3.1 ;
- VU L'arrêté préfectoral n°534-SG/2019 du 29 juillet 2019 portant délégation de signature à Monsieur le Directeur de l'Immigration de l'Intégration et de la Citoyenneté ;
- VU L'arrêté préfectoral n°535-SG/2019 du 29 juillet 2019 portant délégation de signature au service de permanence de la préfecture et aux reconduites à la frontière ;
- VU L'arrêté portant obligation de quitter le territoire français sans délai n° 20531/2019/DIIC/SMI/DDPAF-QUART JUDICIAIRE du 10/08/2019 prononcé à l'encontre de Monsieur DOMONI né le 19/03/1988 à MTE DE
- VU Les éléments d'informations fournis sur la situation de l'intéressé (e) à Mayotte, postérieurement à la signature de l'arrêté de reconduite à la frontière notamment sa situation administrative.

SUR proposition du Secrétaire général,

ARRETE

Article 1 : L'arrêté portant obligation de quitter le territoire français sans délai précité est retiré.

Article 2 Le Secrétaire général de la préfecture, le Commandant de la Gendarmerie de Mayotte, le Directeur de la Sécurité Publique et le Directeur départemental de la Police aux Frontières de Mayotte sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera notifié à l'intéressé(e).

Pour le préfet délégué
Le directeur adjoint
de l'immigration et
de la citoyenneté
Abdoul DAOUSSANKA



Liberté - Égalité - Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PRÉFET DE MAYOTTE

Direction de l'immigration,
de l'intégration et de la citoyenneté
Service des migrations et de l'intégration
Bureau de l'éloignement, du contentieux,
de la circulation et de l'asile

CONVOCAATION
Après retrait d'une mesure de reconduite à la frontière
OQTF n° 20531
AGDREF n° INCONNU

Monsieur _____ né le 19/03/1988 à MTE DE DOMONI

doit se présenter à la préfecture de Mayotte le **20/08/2019 à 7 heures.**

Il (ou elle) devra être muni(e) des copies et originaux des documents suivants :

- 1 – 3 photographies d'identité
- 2 – passeport ou carte nationale d'identité
- 3 – extrait d'acte de naissance accompagné du jugement supplétif, si l'acte a été établi sur la base d'un document supplétif
- 4 – justificatif de domicile (copie du document d'identité du logeur, factures eau électricité récente)
- 5 – passeport, carte nationale d'identité ou certificat de nationalité du ou des enfants français
- 6 – extrait d'acte de naissance comportant la filiation du ou des enfants français
- 7 – preuve de résidence du ou des enfants français sur le territoire (certificat de scolarité de l'année en cours ou carnet de santé pour le ou les enfants non scolarisés)
- 8 – justificatifs suffisamment probants établissant que vous contribuez effectivement à l'entretien et à l'éducation du ou des enfants français depuis sa naissance ou depuis au moins deux ans (preuve par tout moyen).

Mamoudzou, le 13/08/2019

Pour le préfet et par délégation
Le directeur adjoint de l'immigration
de l'intégration et de la citoyenneté

Abdoul DA OUSINRA

MINISTERE DE L'INTERIEUR

L'an deux mille dix-neuf, le vingt-deux juin
à douze heures

DIRECTION GENERALE
DE LA POLICE NATIONALE

NOUS : COCHET Mike
Gardien de la Paix
En fonction à la P.A.F. Mayotte (976)
Service U.S.G

DIRECTION CENTRALE
DE LA POLICE AUX FRONTIERES

DIRECTION DE
LA POLICE AUX FRONTIERES
DE MAYOTTE

Procédure n° 2019 /

Affaire C/

accompagnée de deux enfants

NON JUSTIFICATION
DU DROIT AU SEJOUR

OBJET

SAISINE
CONTROLE D IDENTITE

1 ans (H)

3 ans (F)

() OPJ (X) APJ en résidence à : Pamandzi (976)
-- Nous trouvant sur la commune de VANI BE
-- Agissant conformément aux instructions permanentes de M. Jean-Marie
CAVIER, Commissaire Divisionnaire de police, D.D.P.A.F. Mayotte, Officier de
Police Judiciaire territorialement compétent. --

-- De patrouille portée à bord du véhicule banalisé du service, en mission de lutte
contre l'immigration clandestine. --

-- Revêtus de nos tenues civiles et munis de nos brassards « POLICE ». --

-- (X) Vu l'article 78-2 alinéa 7. 2° du C.P.P. à Mayotte sur l'ensemble du territoire. --

-- Assisté d'Adjoint De BOINARIZIKI KAROUNA

-- (X) Assurant la traduction en A dialecte shimahorais ou () autre.....
la personne ne s'exprimant et ne comprenant pas le français. --

-- () n'assurant pas la traduction, le mis en cause parlant et comprenant le
français, --

-- Procédons à douze heures vingt, au contrôle d'identité
de la personne ci-après dénommée : --

-- () M. ou (X) Mme NOM :

-- Prénom :

-- Date et lieu de naissance : Le 01/12/99 à HAMCHACO

-- Nationalité : (X) Comorienne () Malgache ou () autre.....

-- Domicilié(e) :

-- () Il ou elle est dépourvu(e) de tout document d'identité mais nous informe se
nommer verbalement comme indiqué supra. --

-- (X) Il ou elle nous présente le document suivant, non authentifié, supportant sa
photographie : --

CONDÉ comorien

-- () n'assurant pas la traduction, la personne ne parlant pas français et ne
comprenant pas le français mais nous présentant le document suivant, non
authentifié, supportant sa photographie, sur laquelle nous relevons son identité
comme indiqué supra, --

.....

-- (X) L'intéressé(e) nous indique être démunie de tout document en cours de
validité l'autorisant à circuler ou à séjourner sur le territoire national. --

-- Vu les faits, --

-- Agissant dès lors en vertu de l'article L 611-1 du C.E.S.E.D.A. --

-- Vu l'article 203 du Règlement Intérieur de la Police Nationale, le soumettons à
une palpation de sécurité qui s'avère négative. --

-- (X) Vu l'article 803 du Code de Procédure Pénale, procédons au menottage de
l'individu qui est susceptible de tenter de prendre la fuite. --

-- Avisons l'Officier de Police Judiciaire de permanence au service, lequel nous
prescrit de lui présenter l'intéressé(e) dans les meilleurs délais. --

-- Dont procès verbal que signe avec nous notre assistant, --
L'assistant

[Signature]

() L'O.P.J. (X) L'A.P.J.

[Signature]

-- Mention : --
-- Il appert que l'intéressé ne fait l'objet d'aucune inscription au Fichier des
Personnes Recherchées, ni aucune inscription au Fichier National des étrangers, --

-- Dont mention. -----

() L'O.P.J. (X) L'A.P.J.

[Signature]

PROCES-VERBAL

SERVICE DE LA POLICE AUX
FRONTIERES PAMANDZI,
LOTISSEMENT CHANFI SABILI
97615 PAMANDZI
Tel : 02 69 63 68 17
Fax : 02 69 60 23 46
Code INSEE : 130007404

P. V. : n°2019/ 1369

AFFAIRE :
X se disant

**ETRANGER
EN SITUATION
IRREGULIERE**

**OBLIGATION DE QUITTER
LE TERRITOIRE AVEC
RETENTION**

OBJET :
AUDITION DE
X se disant

L'an deux mille dix-neuf,
Le vingt deux juin à quatorze heures trente cinq minutes

Nous, BRIGADIER DE POLICE COGNET GUILLAUME
En fonction DDPAF 976

Officier de Police Judiciaire en résidence à Pamandzi, ---
--- Étant au service, ---
--- Poursuivant l'enquête en la forme administrative, ---
--- Vu l'interpellation ce jour à Mayotte par l'Unité USG du service de la personne ci-après nommée qui n'a pu justifier d'un document l'autorisant à séjourner à Mayotte, ---
--- Vu les dispositifs du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ---
--- L'entendons comme suit en langue Comorienne par le truchement de MOHAMED Fayalle, interprète en langue comorienne : ---
--- **SUR SON IDENTITE :** ---
--- "Je me nomme
--- Je suis né(e) **Le 01/12/1999 à Hamchaco (Union des Comores).** ---
--- Je suis de nationalité **Comorienne.** ---
--- Je réside à **Hamchaco (Union des Comores).** ---
--- Je suis inconnu(e) des services judiciaires français. ---
--- Je suis **(X) Célibataire, () Marié(e), () en concubinage.** ---
--- Je ne sais ni lire ni écrire le français." ---
--- **SUR LES FAITS :** ---
--- "Je vous confirme être en situation irrégulière à Mayotte et y être entrée clandestinement à bord d'une barque kwassa. ---
--- Je ne possède aucun document me permettant l'entrée et le séjour régulier à Mayotte. ---
--- QUESTION: Etes-vous détenteur d'un document d'identité ou tout document pouvant justifier de votre nationalité? Si oui, lequel? ---
--- REPONSE: Non. ---
--- QUESTION: Etes-vous inscrit à l'état civil de votre ville de naissance? ---
--- REPONSE: Oui. ---
--- QUESTION : Êtes-vous recherché par les autorités ? ---
--- REPONSE : Non. ---
--- QUESTION : Tentez-vous de dissimuler votre identité ? ---
--- REPONSE : Non. ---
--- QUESTION: Pouvez-vous prouver par quelque moyen que ce soit votre identité? ---
--- REPONSE: Non. ---
--- QUESTION: Etes-vous déjà venu à Mayotte? Si oui quand? ---
--- REPONSE: Non. ---
--- QUESTION: Avez-vous déjà fait l'objet d'une reconduite à la frontière ? Si oui quand ? ---
--- REPONSE: Non. ---
--- QUESTION: **Est-ce que des enfants vous accompagnent aujourd'hui?** ---
--- REPONSE: OUI, je suis accompagné(e) de (garçon) âgé de un an et (fille) âgée de trois ans. ---
--- QUESTION: **Avez-vous autre chose à déclarer ?** ---
--- REPONSE: Non. " ---
--- L'informons qu'au vu de sa situation irrégulière sur le territoire de Mayotte, il (elle) est susceptible de faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français avec rétention au Centre de rétention administrative de Pamandzi assorti de son éloignement vers le pays dont il a la nationalité. ---
--- Après lecture faite par le truchement de l'interprète, l'intéressé(e) persiste et signe avec nous le présent à quatorze heures cinquante minutes. ---
L'Intéressé(e) **L'interprète** **Le Rédacteur**
■ refus de signer
*refuse de
signer*  

--- De même suite, avisons des faits la Préfecture de Mayotte qui délivre à l'encontre de l'intéressé une OQTF avec placement au CRA de Pamandzi et éloignement dans le pays dont il a la nationalité, décision que nous notifions à l'intéressé. ---
--- Informons sans délai des faits et du placement de l'intéressé au Centre de rétention administratif de Pamandzi Monsieur le Procureur de la République de Mayotte. ---
--- Remettons à l'issue l'intéressé au Chef de poste du CRA de Pamandzi. ---

Le Rédacteur





Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE MAYOTTE

ARRÊTÉ N° 15746/2019/DIIC/SMI/DDPAF-QUART JUDICIAIRE du 22 juin 2019
portant obligation de quitter le territoire français sans délai avec interdiction de retour et fixant le pays de destination

LE PRÉFET DE MAYOTTE
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR
OFFICIER DE L'ORDRE NATIONAL DU MÉRITE

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, notamment ses articles 3 et 8 ;
Vu la convention internationale des droits de l'enfant du 26 janvier 1990, notamment son article 3.1 ;
Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment ses articles L511-1, L511-4, L512-1, L513-2, L514-1 et L553-1 ;
Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles L.121-1 et suivants ;
Vu l'arrêté préfectoral n°890/SG/DIIC du 31 octobre 2018 portant délégation de signature au service de permanence de la préfecture et aux reconduites à la frontière ;
Vu l'arrêté préfectoral n°66/SG/DIIC du 12 février 2019 portant délégation de signature à Monsieur le directeur de l'immigration de l'intégration et de la citoyenneté ;
Vu le procès-verbal n° 1369/2019 du 22/06/19 dressé par les services de la DDPAF-GAO constatant que Madame née Le 01/12/1999 à Hamchaco (Union des Comores) se trouve sur le département de Mayotte sans pouvoir justifier d'un visa valide l'ayant autorisée à entrer régulièrement et sans être titulaire d'un titre de séjour en cours de validité et régulièrement délivré ;

Considérant que l'intéressée susnommée ne peut justifier être entrée régulièrement à Mayotte ;
Considérant que l'intéressée, s'est maintenue dans la clandestinité à Mayotte ;
Considérant que l'intéressée qui ne peut justifier de la possession de documents d'identité ou de voyage en cours de validité, ne présente pas de garanties de représentation suffisantes ;
Considérant qu'il existe un risque que l'intéressée se soustrait à cette obligation ;
Considérant que, compte tenu des circonstances propres au cas d'espèce, il n'est pas porté une atteinte disproportionnée au droit de l'intéressée au regard de sa vie privée et familiale ;
Considérant que l'intéressée n'allègue pas que sa vie ou sa liberté soient menacées ou qu'elle est exposée à des peines ou traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales en cas de retour dans son pays d'origine ou dans sa résidence habituelle où elle est ré admissible et qu'il y a donc lieu de prendre à son encontre une obligation de quitter le territoire français et de la mettre à exécution sans délai ;
Considérant qu'en application du III de l'article L. 511-1 du CESEDA, une interdiction de retour peut être prononcée pour une durée maximale de 3 ans à l'encontre de l'étranger obligé de quitter sans délai le territoire français ;

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture,

ARRÊTE :

Article 1 : Le ressortissant étranger susnommé est obligé de quitter le territoire sans délai.

Article 2 : Une interdiction de retour sur le territoire français pendant une durée de 1 an est prononcée à l'encontre de l'intéressée.

Article 3 : L'intéressée sera éloignée à destination de l'Union des Comores, ou dans un pays où elle serait légalement admise, Accompagnée de (garçon) âgé de un an et (fille) âgée de trois ans
Accompagnée de (garçon) âgé de un an et (fille) âgée de trois ans .

Article 4 : La dépense correspondante sera imputée sur l'action 03 du programme 303.

Article 5 : Le secrétaire général de la préfecture, le commandant de la compagnie de gendarmerie de Mayotte, le directeur départemental de la sécurité publique, le directeur départemental de la police aux frontières de Mayotte et le directeur des douanes à Mayotte sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera notifié à l'intéressée.

Pour le sous-préfet
de permanence empêché,
Le chef du bureau de l'accueil
et de l'admission au séjour

Farah AKRIMI



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

PREFET DE MAYOTTE

ARRÊTÉ N° 15746-R/2019/DIIC/SMI/DDPAF-QUART JUDICIAIRE du 22 juin 2019
portant placement en rétention administrative dans le cadre d'une procédure d'éloignement

LE PRÉFET DE MAYOTTE
CHEVALIER DE LA LÉGION D'HONNEUR
OFFICIER DE L'ORDRE NATIONAL DU MÉRITE

Vu la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950, notamment ses articles 3 et 8 ;

Vu la convention internationale des droits de l'enfant du 26 janvier 1990, notamment son article 3.1 ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, notamment ses articles L.511-1 II, L.551-1 à L.551-3 et L.553-1 ;

Vu le code des relations entre le public et l'administration, notamment ses articles L.121-1 et suivants ;

Vu l'arrêté préfectoral n°890/SG/DIIC du 31 octobre 2018 portant délégation de signature au service de permanence de la préfecture et aux reconduites à la frontière ;

Vu l'arrêté préfectoral n°66/SG/DIIC du 12 février 2019 portant délégation de signature à Monsieur le directeur de l'immigration de l'intégration et de la citoyenneté ;

Vu l'arrêté portant obligation de quitter le territoire français sans délai avec interdiction de retour et fixant le pays de destination n° 15746/2019/DIIC/SMI/DDPAF-QUART JUDICIAIRE du 22 juin 2019 prononcé à l'encontre de Madame née Le 01/12/1999 à Hamchaco (Union des Comores) ;

Considérant que l'intéressée susnommée, de nationalité Comorienne, qui est entrée irrégulièrement à Mayotte, a été interpellée le 22/06/19 et placée en retenue pour vérification de son droit de circulation ou de séjour ;

Considérant que l'intéressée, qui ne peut présenter des documents d'identité ou de voyage en cours de validité, ne peut justifier d'une résidence effective et permanente dans un local affecté à son habitation principale ; qu'elle ; qu'elle n'envisage pas un retour dans son pays d'origine ;

Considérant que l'intéressée ne présente pas de garanties de représentation effectives propres à prévenir le risque mentionné aux 3° f) du II de l'article L.511-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en attente de l'exécution effective de son obligation de quitter le territoire français ;

Considérant que l'examen de l'état de vulnérabilité de l'intéressée ne fait pas ressortir une incompatibilité avec une rétention administrative ;

Considérant que l'intéressée ne remplit pas les conditions permettant d'être assignée à résidence sur le fondement de l'article L.561-2 du CESEDA ; qu'il y a dès lors lieu à ordonner son placement en rétention ;

Considérant le caractère adapté des conditions d'accueil des mineurs au centre de rétention administrative de Pamandzi et que la durée de leur placement en rétention est la plus brève possible, eu égard au temps strictement nécessaire à l'organisation du départ ;

Sur proposition du secrétaire général de la préfecture,

ARRÊTE :

Article 1 : Madame née Le 01/12/1999 à Hamchaco (Union des Comores), Accompagnée de (garçon) âgé de un an et (fille) âgée de trois ans, sera maintenue dans les locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire pour une durée qui ne pourra excéder cinq jours à compter de la notification à l'intéressée de la présente décision de placement en rétention. La durée de cinq jours précitée pourra être prolongée conformément aux dispositions introduites par les articles L.552-1 et suivants du CESEDA.

Article 2 : Au moment de la notification de la présente mesure, l'intéressée sera informée de ses droits par l'intermédiaire d'un interprète si elle ne connaît pas la langue française. Pendant la durée de son maintien, elle pourra demander l'assistance d'un médecin, d'un conseil et aura la faculté de communiquer avec son consulat ou toute autre personne de son choix.

Article 3 : Le secrétaire général de la préfecture, le commandant de la compagnie de gendarmerie de Mayotte, le directeur départemental de la sécurité publique, le directeur départemental de la police aux frontières de Mayotte et le directeur des douanes à Mayotte sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera notifié à l'intéressée.

Pour le sous-préfet
de permanence empêché,
Le chef du bureau de l'accueil
et de l'admission au séjour

Farah AKRIMI

**NOTIFICATION D'UNE OBLIGATION DE QUITTER LE TERRITOIRE
FRANCAIS – D'UN PLACEMENT EN RETENTION ADMINISTRATIVE –
D'UNE DÉCISION DE DÉSIGNATION DU PAYS DE RENVOI**

L'an deux mille dix-neuf, le vingt deux juin à quatorze heures cinquante minutes

Devant Nous, Brigadier de Police Guillaume COGNET
Officier de Police Judiciaire en résidence à PAMANDZI

En langue Comorienne
Par le truchement de MOHAMED Fayalle, interprète en langue comorienne,

Comparaît :

Madame

né(e) Le 01/12/1999 à Hamchaco (Union des Comores)

de nationalité Comorienne

demeurant à Hamchaco (Union des Comores)

Accompagné(e) de _____ (garçon) âgé de un an et _____ (fille) âgée de trois ans

- déclarant () comprendre et () lire le français.
- déclarant ne comprendre ni ne lire le français (X).

Par la remise de cette fiche, il (elle) est informé(e) en langue Comorienne, qu'il (elle) comprend, qu'il (elle) fait l'objet :

1. D'une obligation de quitter le territoire français prise par le Préfet de Mayotte, ce jour à l'heure indiquée en bas du présent, portant le n° 2019/
2. D'un arrêté de placement en rétention administrative. Cette mesure prend effet à compter de la date et heure indiquées en bas du présent et ne pourra excéder cinq (5) jours,
3. D'une décision de désignation du pays de renvoi comme étant de l'Union des Comores

Il (elle) est informé (e) que pour contester ces décisions, il peut saisir dans un délai de quarante-huit heures :

- Le président du tribunal administratif pour l'annulation des mesures prises dans le cadre de votre obligation de quitter le territoire français ;
- le juge des libertés et de la détention pour la décision de placement en rétention

Il (Elle) reconnaît avoir eu connaissance de l'obligation de quitter le territoire français prise à son égard et des droits qu'elle peut exercer.

Un exemplaire de cette fiche et des arrêtés et décision précités lui sont remis.

L'intéressé(e) est invité(e) à signer avec nous, pour notification,

Le vingt deux juin deux mille dix-neuf à quinze heures

L'INTERESSE(E)

■ refus de signer

refuse de
signer

L'INTERPRETE



L'AGENT NOTIFICATEUR



Vos droits au centre de rétention

Vous êtes placé(e) en rétention administrative.

Vous pouvez demander l'assistance d'un interprète, d'un conseil (1), et voir un médecin quand vous le souhaitez.

Vous pouvez communiquer avec votre consulat ou toute personne de votre choix. A cette fin, un téléphone est mis à votre disposition en libre accès. Vous avez la possibilité d'acquiescer au CRA des unités téléphoniques en le demandant aux policiers (minimum 5€). Il (elle) peut également utiliser son téléphone portable. S'il (elle) est démun(e) d'argent, des unités prépayées d'un montant unique de 5€ peuvent vous être attribuées.

Les visites sont autorisées de 09 heures 00 à 12 heures 00 et de 14 heures 00 à 18 heures 00

Les biens que vous êtes autorisée à prendre lors de votre départ doivent se limiter aux objets constituant vos bagages (15 kg) à l'exclusion de toute forme de mobilier pour lequel toutefois vous pouvez envisager le rapatriement à vos frais.

Je précise, en outre, que si vos biens se trouvent hors du département de Mayotte, c'est à dire hors de la compétence territoriale des services de la Préfecture de Mayotte, ou pour une autre raison à votre convenance, vous pouvez dans un délai de 24 heures à 72 heures, les faire acheminer par vos propres moyens jusqu'au centre de rétention où vous serez conduite.

En ce qui concerne les fonds susceptibles d'être déposés dans une banque, sur un compte chèque postal ou un livret de la Caisse d'Epargne, vous pourrez facilement en demander le transfert depuis votre pays d'origine.

Vous bénéficiez au centre de rétention administrative d'actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles de votre départ. Ces actions, conduites par des agents de l'association TAMA (tel. 02.69.63.68.60)

Pour permettre l'exercice effectif de vos droits au centre de rétention administrative, le préfet a chargé de l'association SOLIDARITE MAYOTTE de la mission d'informer les étrangers et de les aider à exercer leurs droits dans les conditions prévues par le règlement intérieur du centre de rétention administrative.

Si vous décidez de déposer une demande, vous pouvez bénéficier d'une assistance juridique et linguistique. Cette demande ne sera plus recevable pendant la période de rétention si elle est formulée plus de 5 jours après la présente notification. Cette irrecevabilité n'est toutefois pas opposable s'il invoque, au soutien de sa demande, des faits survenus après l'expiration de ce délai. Il a la possibilité de contacter le délégué du Haut-Commissariat des Nations-Unies pour les réfugiés ou ses représentants : 46 rue Lauriston 75116 PARIS, Tél : 01 44 43 48 58

L'intéressé (e) nous déclare :

« Vous venez de me notifier les droits que je peux exercer durant ma rétention, soit dès à présent dans vos locaux, soit à mon arrivée au centre de rétention administrative. »

() Je désire exercer mes droits et téléphoner à

(X) Je n'entends pas faire usage de ces droits pour l'instant.

Copie de la notification et des droits afférents cités supra remis à l'intéressé.

L'INTERESSE(E)

■ refus de signer

refuse de
signer

L'INTERPRETE

L'AGENT NOTIFICATEUR



(1) Ordre des Avocats du TGI de Mamoudzou Téléphone : 02.69.60.52.13 Fax : 02 69 61 61 82

(*) Si le retenu demande l'exercice d'un des droits afférents à la rétention, acter les mesures prises et le faire signer.

Annexe V

LE JUGE DES LIBERTÉS ET DE LA DÉTENTION

Cabinet du juge des libertés et de la détention
n° RG : 19/01367

**ORDONNANCE STATUANT SUR UNE DEMANDE DE
MAINLEVÉE D'UNE MESURE DE RÉTENTION
ADMINISTRATIVE**

Nous, Paul HIERNARD , juge des libertés et de la détention au tribunal de grande instance de MAMOUDZOU, assisté de Anna M'BOUERI , greffier ;

Vu les articles L. 511-1 et suivants, L. 551-1 et suivants, L. 552-1, et suivants, L. 832-1, R. 552-3, R. 552-4 et R. 552-11 du Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ;

Vu l'arrêté n°/2019/DIIC/SMI/DDPAF-QUART JUDICIAIRE en date du.....
portant obligation de quitter le territoire français sans délai avec interdiction de retour et fixant le pays de destination ;

Vu l'arrêté n° 21258-R/2019/DIIC/SMI/DDPAF-QUART JUDICIAIRE en date du 19 août 2019 portant placement en rétention administrative de Monsieur E [REDACTED] ;

Vu la requête de Monsieur E [REDACTED] en date du 22 août 2019 envoyée à 11h30 et enregistrée le même jour à 12h00, tendant à la mainlevée de sa rétention administrative ;

Vu l'extrait individualisé du registre prévu à l'article L. 553-1 du CESEDA émarginé par l'intéressé ;

Vu le procès verbal de débat qui s'est tenu ce jour au tribunal de grande instance de Mamoudzou ;

PARTIES

AUTORITE ADMINISTRATIVE QUI A ORDONNE LE PLACEMENT EN RETENTION

Monsieur le Préfet de Mayotte

Adresse : Préfecture de Mayotte

Boîte postale 676

97600 MAMOUDZOU

préalablement avisé,

non comparant ni représenté le jour de l'audience

PERSONNE RETENUE

Monsieur E [REDACTED]

née le 13 juin 1970 à Durban (Afrique du Sud)

de nationalité sud africaine

préalablement avisée,

actuellement maintenue en rétention administrative

présente à l'audience,

LE PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE, préalablement avisé, non présent à l'audience, qui n'a pas fait connaître son avis.

MOTIFS DE LA DÉCISION

Sur les moyens de nullité :

Attendu que le dossier qui nous est présenté par la préfecture est incomplet, qu'ainsi n'y figure pas l'arrêté portant obligation de quitter le territoire relatif à M. E [REDACTED] mais seulement la notification de cette obligation ;

Attendu par ailleurs qu'il y a une grande confusion sur la mission de l'interprète évoquée dans cette procédure, puisqu'il est indiqué que M. E [REDACTED] ne comprend pas le français, ce qui n'est pas le cas devant nous et que pour cette procédure, notamment, la vérification d'identité et la notification de l'obligation de quitter le territoire du placement en rétention administrative et de la désignation du pays de renvoi, les policiers ont eu recours à un interprète en langue africaine (sic), ce qui ne veut rien dire ;

Attendu par ailleurs que le procès-verbal de notification des droits en rétention administrative ne précise ni le nom ni la qualité de l'agent notifiant ;

Attendu qu'enfin la motivation de l'arrêté portant placement en rétention est inexistante, étant rappelé que la motivation doit prendre en compte la situation personnelle de l'étranger sans qu'il y ait de doute sur le fait que l'autorité préfectorale ait examiné la situation particulière de l'étranger ; qu'en l'espèce, aucun élément relatif à la situation précise de M. E [REDACTED] n'est mentionnée ;

Attendu qu'en conséquence de ce qui précède, sans qu'il soit besoin d'examiner le fond, nous ordonnerons la mainlevée de la mesure de placement en rétention administrative ;

PAR CES MOTIFS :

Par ordonnance réputée contradictoire prononcée publiquement en premier ressort et susceptible d'appel dans les vingt-quatre heures ;

ORDONNONS la mainlevée de la rétention administrative de Monsieur E [REDACTED]

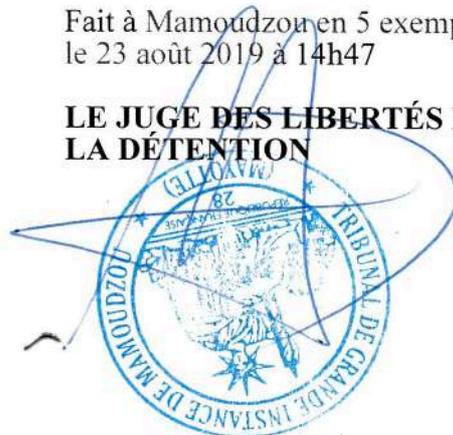
DEBOUTONS les parties de leurs demandes plus amples ou contraires ;

DISONS que les dépens de l'instance seront à la charge de l'Etat.

LE GREFFIER

Fait à Mamoudzou en 5 exemplaires,
le 23 août 2019 à 14h47

LE JUGE DES LIBERTÉS ET DE
LA DÉTENTION



GENDARMERIE NATIONALE		PROCÈS – VERBAL DE VÉRIFICATION D'IDENTITÉ (APRÈS REMISE À L'OPJ)			
COMGEND MAYOTTE UNITE BT Mamoudzou			Pièce	1	Feuillet
6893	PV N°2084/2019				

Le 15/07/19 à 11:15,

Nous soussigné, Adjudant L'HERMITTE Davy, Officier de Police Judiciaire, détaché pour emploi à Mamoudzou (976),

Vu les articles 16 à 19, 20, 21 1° et 75 à 78-3 du Code de Procédure Pénale.

Nous trouvant à Mamoudzou(976), Faisons comparaître devant nous la personne suivante déclarant se nommer :

<i>Nom</i>		<i>Prénom</i>	
<i>Sexe</i>	<i>Situation de Famille</i>	<i>Date Naissance</i>	<i>Lieu de Naissance</i>
Monsieur	CELIBATAIRE	Le 02/04/2001	MUTSAMUDU (Union des comores)
<i>Filiation</i>			
Père			
<i>Adresse</i>		<i>Validité état-civil</i>	
SOHOA		Identité déclarée	
<i>Commune</i>	<i>et Code postal</i>	<i>Profession</i>	<i>Nationalité (si étrangère)</i>
CHICONI	97670	Sans profession	Comorienne

Cette personne parle, comprend et s'exprime en langue Française.

Cette personne ne s'exprime pas en Français, nous sommes alors assistés dans nos opérations par GAR ABDOU Assani, en résidence à Mamoudzou, agissant en qualité d'interprète en langue Shimaoraise/Comorienne ou autre Comorienne que la personne déclare comprendre.

Cette personne n'est accompagnée d'aucun enfant mineur.

Cette personne est accompagnée du / des enfant(s) mineur(s) qu'elle dit se nommer :

- NOM :, né(e) le ,

La personne comparante est invitée à justifier par tout moyen de son identité et l'informons :

- de son droit de faire aviser le procureur de la République de la vérification d'identité dont elle fait l'objet ;
- de son droit de prévenir à tout moment sa famille ou toute personne de son choix.

Cette personne nous précise :

- Je ne désire pas faire aviser le procureur de la République.
 Je désire faire aviser le procureur de la République.

Le procureur de la République est avisé le 15/07/19 à 11:35 heures à la demande de l'intéressé. Il nous prescrit :

- Je ne veux faire prévenir personne.
- Je désire faire aviser un membre de ma famille ou une personne de mon choix, en l'espèce : _____
 _____ (Coordonnées de la personne : nom prénom, adresse, n° téléphone)
- La personne choisie ou la famille a été avisée par nos soins en raison des circonstances particulières de son interpellation, le 15/07/19 à 08:00.
- La personne choisie ou la famille n'a pu être avisée.

LA PERSONNE ENTENDUE

L' INTERPRÈTE

L' OFFICIER DE POLICE JUDICIAIRE

1	M. le Directeur de la Police aux Frontières à Pamandzi	Date de Clôture	 (Cachet & signature)
		15/07/19	
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			
<input type="checkbox"/>			

Entendons la personne nous fait la déclaration suivante :

QUESTION : De quelle nationalité êtes-vous ?

REPONSE : Comorienne

QUESTION : Détenez-vous des papiers d'identité, où ont-ils été délivrés, par quelle autorité, quand, où se trouve ces documents ?

REPONSE : Non

QUESTION : Où avez-vous passé votre enfance, dans quel village ? Où avez vous été scolarisé ?

REPONSE : j'ai passé mon enfance à MUTSAMUDU, et j'ai été scolarisé jusqu'en 6ème à CHICONI.

QUESTION : Êtes-vous accompagné(e) d'enfants, précisez vos liens avec eux, détiennent-ils des documents ? Si oui, lesquels ?

REPONSE :

QUESTION : Avez-vous entrepris des démarches administratives pour entrer et séjourner à Mayotte (visa, carte de séjour, etc...) ? Si oui lesquelles ?

REPONSE : oui, j ai entrepris des démarches.

QUESTION : Quand et comment êtes-vous arrivé à Mayotte ? D'où êtes-vous parti, combien avez-vous payé le voyage ? À qui ?

REPONSE : je suis arrivé, en kwassa, en 2013, pour 200 euros.

QUESTION : Quelle est votre adresse de repli sur Mayotte ? Qui est censé vous héberger à Mayotte ?

REPONSE : SOHOA à CHICONI.

QUESTION : Payez vous un loyer pour le logement que vous occupez ? Quel est le montant du loyer que vous payez ? Comment le réglez vous ?

REPONSE : Je ne paie pas de loyer.

QUESTION : Combien de fois avez-vous été reconduit à la frontière ?

REPONSE : Jamais

QUESTION : Pourquoi avez-vous tenté de fuir à notre vue ?

REPONSE : Non, je n'ai pas tenté de fuir.

QUESTION : Avez-vous assisté au contrôle de vos effets personnels ?

REPONSE : Oui, j ai assisté à la fouille.

QUESTION : Avez-vous autre chose à déclarer ?

REPONSE : Non

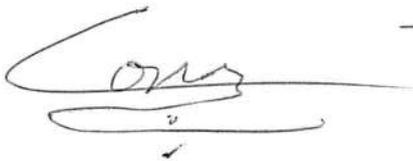
L'informons qu'au vu des éléments recueillis, elle est susceptible de faire l'objet d'une procédure pour entrée irrégulière sur le territoire de Mayotte, délit prévu et réprimé par l'article L.621-2 du Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (CESEDA).

À Mamoudzou, le 15/07/19 à 11:25.

Lecture faite par moi des renseignements d'état civil et de la déclaration ci-dessus. J'y persiste et n'ai rien à y changer, y ajouter ou y retrancher. Je ne désire pas faire aviser le procureur de la République.

La personne entendue affirmant ne pas savoir lire et écrire le français, lecture lui est faite par le truchement de l'interprète cité en début de procédure, des renseignements d'état civil et de la déclaration en laquelle elle persiste, n'ayant rien à y changer, y ajouter ou y retrancher.

LA PERSONNE ENTENDUE

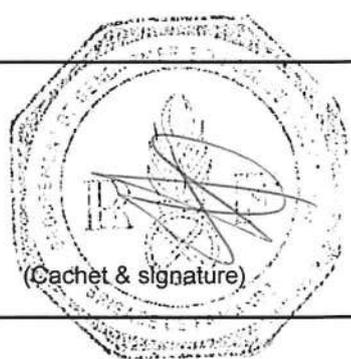


L' INTERPRÈTE



L' OFFICIER DE POLICE JUDICIAIRE



L.A.	1	M. le Directeur de la Police aux Frontières à Pamandzi	Date de Clôture	
	□		15/07/19	
	□			
	□		(Signatures)	

INVESTIGATIONS

Poursuivant notre enquête, nous procédons aux vérifications suivantes : prenons attache avec la Préfecture de Mayotte, service de l'immigration et de l'intégration, aux fins de vérification par leur service.

- Aucune demande de titre n'est enregistrée à la préfecture sous l'identité de
- Une demande a été enregistrée à la préfecture sous l'identité déclinée, en date du :

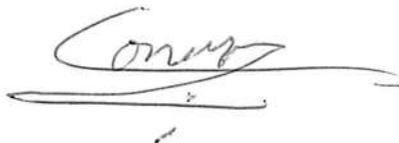
CLOTURE

Les vérifications établissent que cette personne est en **séjour irrégulier sur le territoire de Mayotte** en violation de l'article L.611-1 du CESEDA.

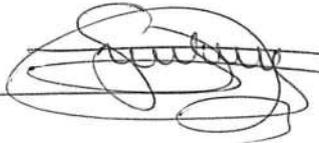
Le 15/07/19 à 13:30, vu les instructions permanentes de Monsieur le procureur de la République près le T.G.I. de Mamoudzou, il est mis fin à la vérification d'identité de l'intéressé(e) dont il (elle) fait l'objet depuis le 15/07/19 à 08:00, durée : 05:30

Conformément aux instructions reçues, nous prenons attache avec l'autorité administrative qui délivre immédiatement un arrêté portant obligation de quitter le territoire sans délai concernant BOUANALI IBRAHIM et le ou les mineurs dont il a déclaré être accompagné. (Cf. PV notification joint).

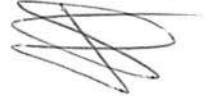
LA PERSONNE ENTENDUE

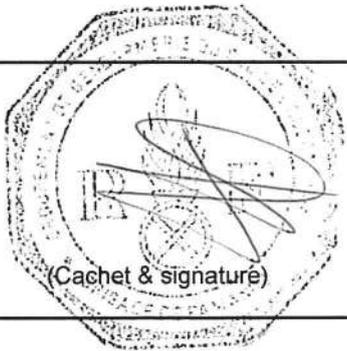


L' INTERPRÈTE



L' OFFICIER DE POLICE
JUDICIAIRE



L.A.	1 M. le Directeur de la Police aux Frontières à Pamandzi	Date de Clôture	
□		15/07/19	
□			
□		(Signatures)	

GENDARMERIE NATIONALE		PROCÈS - VERBAL DE CONTRÔLE D'IDENTITÉ *****		
COMGEND MAYOTTE UNITE BTA SADA		REMISE A OPJ POUR VÉRIFICATION D'IDENTITÉ		
Code unité : 5693	PV N° <u>2086119</u>	Pièce	1	Feuille
				1/2

Le 15/07 /2019 à 08 heures 10 minutes,

Nous soussigné, (grade, NOM, Prénom) GdI LEROY Alexis

Officier de Police Judiciaire, en résidence à (service) _____ (976),

Agent de Police Judiciaire, en résidence à (service) DSI SADA (976), agissant sur ordre et sous le contrôle de (grade, NOM, Prénom) _____ OPJ, de l'EGM 22/3 LE HAVRE, détaché pour emploi sur le département de MAYOTTE(976)

Nous trouvant à SADA (976), rapportons les opérations suivantes :

I - CIRCONSTANCES DU CONTRÔLE

Le 15/07 /2019 à 08 heures 00, nous trouvant ponctuellement (Adresse, rue) CH: CONI
sur le territoire de la commune de _____ (976),

agissant dans le cadre :

d'une réquisition 78-2-2 du Code de Procédure Pénale à nous délivrée le 25/06 /2019 par M. le procureur de la République à Mamoudzou (copie jointe).

de l'article 78-2 du Code de Procédure Pénale :

- La personne a commis ou tenté de commettre une infraction :
- La personne se prépare à commettre un crime ou un délit :
- La personne est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;
- La personne fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.
- Prévention d'une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens.
- La personne se trouve à Mayotte, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà.

de l'article 78-2 2° du Code de Procédure Pénale : À Mayotte, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà

d'un contrôle routier réalisé à (Adresse, axe, rue, point d'interception, commune) _____
au cours duquel nous procédons, conformément à l'article R.233-1 du CR, au contrôle des pièces afférentes à la conduite et la mise en circulation du véhicule (marque, type, immatriculation) _____

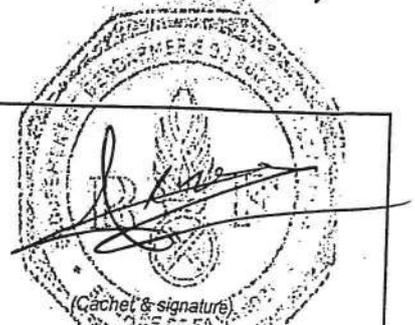
Nous sommes conduits à contrôler, sur le domaine public, vêtus de notre tenue réglementaire, l'identifié de la personne suivante, déclarant se nommer :

NOM : _____ Prénom(s) : _____

né(e) le 02/04/2001 à (Ville/Pays) MUTSAMUDU

nationalité (pays) COMORIENNE
(ANSOUAN)

		Date de Clôture
1	M. le Procureur de la République à Mamoudzou	Le <u>15/07</u> /201 <u>9</u>  109 (Signatures)
1	M. le Préfet, à Mayotte	
1	M. le Directeur de la Police aux Frontières à Pamandzi	
1	Archives	



Cette personne parle, comprend et s'exprime en langue Française.

Cette personne ne s'exprime pas en Français, nous sommes alors assistés dans nos opérations par (Grade, NOM, Prénom) _____

Officier Municipal PINDJALI SAIMOU, en résidence à (unité) CHICOU, agissant en qualité d'interprète en langue Shimaoraise/Comorienne ou autre que la personne déclare comprendre.

Cette personne n'est accompagnée d'aucun enfant mineur.

Cette personne est accompagnée du / des enfant(s) mineur(s) qu'elle dit se nommer :

- NOM : _____, Prénom(s) : _____, né(e) le ____ / ____ / ____ à (Ville/Pays) _____
- NOM : _____, Prénom(s) : _____, né(e) le ____ / ____ / ____ à (Ville/Pays) _____
- NOM : _____, Prénom(s) : _____, né(e) le ____ / ____ / ____ à (Ville/Pays) _____
- NOM : _____, Prénom(s) : _____, né(e) le ____ / ____ / ____ à (Ville/Pays) _____
- NOM : _____, Prénom(s) : _____, né(e) le ____ / ____ / ____ à (Ville/Pays) _____

→ La personne contrôlée :

a tenté de fuir ou a fui à la vue des forces de l'ordre ;

refuse de décliner son identité ;

n'est pas en mesure de justifier de son identité mais décline verbalement l'identité indiquée supra ;

présente le document suivant, non authentifié, supportant sa photographie, (nature et références du document présenté) : _____ sur lequel nous relevons l'identité indiquée supra

indique être démunie de tout document lui permettant de circuler ou séjourner sur le territoire national

En conséquence, vu l'article L.611-1 du CESEDA, cette personne est conduite à (Unité) MAMOUZOU pour être remise à un Officier de Police Judiciaire, territorialement compétent (préalablement avisé), afin d'être soumise à une vérification de son identité.

Conformément aux dispositions de 803 du Code de Procédure Pénale, elle est préalablement menottée car susceptible de prendre la fuite.

II - REMISE A L'OPJ

Le 15/07 /2013 à 11 heures 15, nous trouvant à (Unité) MAMOUZOU, remettons la

- Un téléphone.

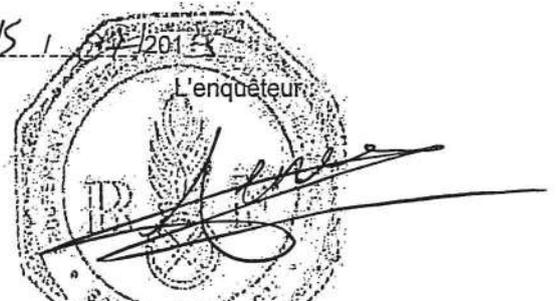
à (grade, NOM, Prénom) Adjudant L'HERMITE Davy, Officier de Police Judiciaire, en résidence à (unité) MAMOUZOU (976) aux fins de vérification de son identité et de sa situation administrative.

Dont procès verbal fait et clos à MAMOUZOU (976), le 15/07/2013

L'OPJ saisi :



L'enquêteur :



Annexe VII

**TRIBUNAL ADMINISTRATIF
DE MAYOTTE**

ja

N° 1901586

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

M.

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. Séval
Juge des référés

Le tribunal administratif de Mayotte,

Ordonnance du 22 juillet 2019

Le juge des référés

335-01

C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 17 juillet 2019 à 12h53, M. actuellement placé au centre de rétention de Mayotte à Pamandzi, demande au juge des référés, sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté n° 18175/2019 du préfet de portant obligation de quitter le territoire français sans délai et interdiction de retour durant un an ;

2°) de désigner un avocat commis d'office et un interprète ainsi qu'un administrateur ad hoc et de le remettre aux services de l'aide sociale à l'enfance.

Il soutient que :

- la condition d'urgence est remplie, en raison de la rétention dont il fait l'objet en vue de son éloignement imminent vers les Comores ;
- l'obligation de quitter le territoire français porte une atteinte grave et manifestement illégale à son droit au respect de sa vie privée et familiale consacré par l'article 8 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 3-1 de la convention internationale des droits de l'enfant dès lors qu'il est mineur et réside depuis 2004 chez sa tante maternelle après le décès de sa mère. La décision attaquée est donc contraire aux articles 8 de la CEDH, 3-1 de la CIDE et L. 511-4 du CESEDA.

Par un mémoire en défense enregistré le 20 juillet 2019, le préfet de Mayotte, représenté par la SELARL Claisse & associés, avocat, conclut au rejet de la requête.

Il soutient que :

- il n'y a pas d'urgence pour l'IRTF ;
- le requérant ne justifie pas de sa minorité en produisant un extrait d'acte de naissance non légalisé et alors qu'il a déclaré être né en 2001.

Vu :

- la décision par laquelle le président du tribunal a désigné M. Séval, premier conseiller, en qualité de juge des référés ;
- les autres pièces du dossier.

Vu :

- la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;
- la convention internationale des droits de l'enfant ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;
- le code de justice administrative.

Les parties ayant été régulièrement averties du jour de l'audience publique qui a eu lieu le 20 juillet 2019 à 9 heures, le magistrat constituant la formation de jugement compétente siégeant au tribunal administratif de La Réunion, dans les conditions prévues à l'article L. 781-1 et aux articles R. 781-1 et suivants du code de justice administrative, M. Athénour étant greffier d'audience au tribunal administratif de Mayotte.

Après avoir, au cours de l'audience publique, présenté son rapport, et entendu :

- les observations de Me Ghaem, représentant le requérant qui demande l'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle provisoire, et la condamnation de l'Etat à verser à lui verser une somme de 500 euros au titre des frais irrépétibles sous réserve qu'elle renonce à la part contributive de l'Etat.
- le préfet de Mayotte n'étant ni présent ni représenté.

Considérant ce qui suit :

1. M. _____ ressortissant de nationalité comorienne, demande, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, la suspension de l'exécution de l'arrêté n° 18175/2019 du préfet de portant obligation de quitter le territoire français sans délai et interdiction de retour durant un an.

Sur la demande d'aide juridictionnelle :

2. Aux termes de l'article 20 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : « *Dans les cas d'urgence (...), l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle peut être prononcée soit par le président du bureau ou de la section compétente du bureau d'aide juridictionnelle, soit par la juridiction compétente ou son président* ». Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu d'admettre provisoirement le requérant au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Sur les conclusions présentées au titre de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

3. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public ou un organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. Le juge des référés se prononce dans un délai de quarante-huit heures.* ».

Concernant l'urgence :

4. Dès lors que M. _____ a été placé en rétention administrative en vue de son éloignement imminent vers les Comores, il justifie de l'existence d'une situation d'urgence au sens des dispositions de l'article L. 521-2 du code de justice administrative pour demander la suspension de l'arrêté attaqué.

Concernant les conclusions à fins de suspension :

5. Aux termes de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant : « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, que ce soit le fait des institutions publiques ou privées, de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* ».

6. Il ressort de l'acte de naissance du requérant produit au dossier, dont les énonciations ont été reprises par le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Mamoudzou pour prononcer la main levée de la rétention du requérant, que M. _____ est né le 8 décembre 2004. Par suite, le requérant, dont la minorité est ainsi établie au jour de la décision attaquée et qui soutient sans être contredit qu'il résiderait chez sa tante maternelle depuis le décès de sa mère, est fondé à soutenir que le préfet de Mayotte, en prenant à son encontre une obligation de quitter le territoire, a méconnu son intérêt supérieur tel qu'il est protégé par les stipulations sus-rappelées de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant. En conséquence, sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête, il y a lieu de suspendre l'exécution de l'obligation de quitter le territoire sans délai et par voie de conséquence l'interdiction de retour durant une année.

Sur les autres conclusions de la requête :

7. Il résulte des pièces du dossier et des observations émises lors de l'audience, que le requérant ayant bénéficié d'une main levée de sa rétention et ayant été pris en charge par les services ad hoc de protection de l'enfance, les conclusions tendant à ce qu'il soit désigné un administrateur ad hoc et à ce qu'il soit remis aux services de l'aide sociale de l'enfance, ne peuvent en tout état de cause, qu'être rejetées.

8. M. _____ a été admis provisoirement à l'aide juridictionnelle. Par suite, son avocate peut se prévaloir des dispositions des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi susvisée du 10 juillet 1991. Dans les circonstances de l'espèce,

sous réserve que Me Ghaem, en sa qualité de conseil de M. renonce à la part contributive de l'Etat, il y a lieu de mettre à la charge de l'Etat le versement à Me Ghaem de la somme de 500 (cinq cents) euros.

ORDONNE :

Article 1^{er} : M. est admis à titre provisoire au bénéfice de l'aide juridictionnelle.

Article 2 : L'exécution de l'arrêté n° 18175/2019 du préfet faisant à M. obligation de quitter le territoire français sans délai et interdiction de retour durant un an, est suspendue.

Article 3 : Sous réserve que Me Ghaem renonce à la part contributive de l'État, ce dernier versera à Me Ghaem une somme de 500 euros en application des dispositions combinées des articles L. 761-1 du code de justice administrative et 37 de la loi du 10 juillet 1991.

Article 4 : Le surplus des conclusions de la requête est rejeté.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à M. et au préfet de Mayotte.

Copie en sera adressée ministre de l'intérieur pour information.

Fait à Mamoudzou, le 22 juillet 2019.

Le juge des référés,

J.-P. SEVAL

La République mande et ordonne au préfet de Mayotte en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

*Pour expédition conforme,
Le greffier,*

N° 1901417

AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

M. [REDACTED]

M. Aebischer
Juge des référés

Le juge des référés du Tribunal administratif
de Mayotte,

Ordonnance du 27 juin 2019

335-03-03
C

Vu la procédure suivante :

Par une requête enregistrée le 25 juin 2019, M. [REDACTED], agissant en qualité de père et représentant légal de l'enfant mineur [REDACTED] (« Quebert Saïda » selon les termes erronés de l'arrêté litigieux), née le 26 août 2002 à Majunga (Madagascar), demande au juge des référés, sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative :

1°) de suspendre l'exécution de l'arrêté du préfet de Mayotte du 24 juin 2019 par lequel l'enfant est soumis à une mesure d'éloignement en tant qu'accompagnant de Mme [REDACTED] ;

2°) de l'admettre au bénéfice de l'aide juridictionnelle à titre provisoire.

M. [REDACTED] soutient que :

- il est urgent de mettre fin à la mesure d'éloignement ;
- cette mesure, prise en méconnaissance de l'intérêt supérieur de l'enfant, est constitutive d'une atteinte grave et manifestement illégale portée à une liberté fondamentale.

Par un mémoire en défense enregistré le 25 juin 2019, le préfet de Mayotte, représenté par Me Claisse, avocat, conclut au rejet de la requête.

Le préfet soutient qu'eu égard aux incertitudes quant à la situation de l'enfant, il n'a pas été porté atteinte à une liberté fondamentale.

Vu les autres pièces du dossier.

Vu la décision du président du tribunal désignant M. Aebischer, vice-président, en qualité de juge des référés.

Vu :

- la convention internationale relative aux droits de l'enfant ;
- le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ;
- le code de justice administrative.

Les parties ont été régulièrement averties du jour de l'audience publique qui a eu lieu le 26 juin 2019 à 14 heures, le magistrat constituant la formation de jugement compétente siégeant au tribunal administratif de La Réunion dans les conditions prévues à l'article L. 781-1 et aux articles R. 781-1 et suivants du code de justice administrative, Mme Madhoine étant greffière d'audience au tribunal administratif de Mayotte.

Ont été entendus au cours de l'audience publique :

- le rapport de M. Aebischer, juge des référés ;
- les observations de M. [REDACTED] et de son avocat Me Lemaître, qui confirment le lien de filiation existant entre M. [REDACTED] et l'enfant mineur [REDACTED] précisent les circonstances dans lesquelles [REDACTED] a été amenée à rejoindre son père après le décès de son grand-père qui l'élevait, affirment que la personne majeure désignée dans l'OQTF litigieuse n'a aucun lien avec l'enfant, au contraire de M. [REDACTED] disposé à accueillir et protéger [REDACTED], confirment les conclusions à fin de suspension d'exécution, et y ajoutent une demande chiffrée à 800 euros au titre de l'application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ou de celles de la loi du 10 juillet 1991 relatives à l'aide juridictionnelle.

1. Aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « *Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public (...) aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale. (...)* » ;

2. L'article L. 511-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) dispose que : « *Ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français ou d'une mesure de reconduite à la frontière en application du présent chapitre : / 1° L'étranger mineur de dix-huit ans (...)* ». Toutefois, dès lors que l'article L. 553-1 prévoit expressément la possibilité qu'un enfant mineur étranger soit accueilli dans un centre de rétention par voie de conséquence du placement en rétention de la personne majeure qu'il accompagne, l'éloignement forcé d'un étranger majeur décidé sur le fondement de l'article L. 511-1 peut légalement entraîner celui du ou des enfants mineurs l'accompagnant. Dans une telle hypothèse, la mise en œuvre de la mesure d'éloignement forcé d'un étranger mineur doit être entourée des garanties particulières qu'appelle l'attention primordiale qui doit être accordée à l'intérêt supérieur des enfants dans toutes les décisions les concernant, en vertu de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant. Doit également être assuré le respect effectif des droits et libertés fondamentaux de l'enfant mineur. Au nombre des exigences permettant d'en garantir l'effectivité figure notamment l'obligation, posée par l'article L. 553-1, que le registre qui doit être tenu dans tous les lieux de rétention mentionne « *l'état civil des enfants mineurs (...) ainsi que les conditions de leur accueil* ». Il s'ensuit que l'autorité administrative doit s'attacher à vérifier, dans toute la mesure du possible, l'identité d'un étranger mineur placé en rétention et faisant l'objet d'une mesure d'éloignement forcé par voie de conséquence de celle ordonnée à l'encontre de la personne majeure qu'il accompagne, la nature exacte des liens qu'il entretient avec cette dernière, ainsi que les conditions de sa prise en charge dans le lieu à destination duquel il est éloigné. Dans l'hypothèse particulière où il a été mis en évidence, à l'issue de ces vérifications, d'une part l'existence indiscutable d'un lien de filiation

entre l'enfant mineur, dont l'identité réelle est établie, et une personne résidant à Mayotte de manière régulière et se présentant au centre de rétention pour assurer sa prise en charge et, d'autre part, une incertitude quant aux liens existant entre l'enfant et la personne visée par l'OQTF ou quant aux perspectives d'une prise en charge effective dans le lieu à destination duquel l'enfant est éloigné, il incombe à l'autorité administrative de renoncer à la mise en œuvre des mesures de rétention et d'éloignement visant l'enfant.

3. Il résulte de l'instruction que l'enfant mineur [REDACTED] (« Quebert Saïda » selon les termes erronés de l'arrêté litigieux), née à Majunga (Madagascar) le 26 août 2002, a pour père M. [REDACTED] et pour mère [REDACTED], ressortissants malgaches résidant l'un et l'autre à Mayotte sous couvert de titres de séjour, et que ceux-ci ont la volonté d'accueillir l'enfant et d'assurer son éducation, prenant ainsi le relais du grand-père décédé qui l'élevait. Il n'est établi ni que la personne majeure à laquelle [REDACTED] a été rattachée ait un réel lien avec l'enfant, ni qu'une prise en charge effective de l'enfant puisse être assurée dans le lieu à destination duquel il devait être éloigné. Ainsi, la mesure d'éloignement prise à l'encontre de l'enfant mineur l'enfant mineur [REDACTED] après que les passagers de l'embarcation de fortune sur laquelle il avait été placé eurent été interpellés, ne peut qu'être regardée comme contraire à l'intérêt supérieur de l'enfant au sens de l'article 3-1 de la convention internationale relative aux droits de l'enfant. Par suite, il y a lieu de constater que l'arrêté du 24 juin 2019, en tant qu'il désigne l'enfant « Quebert Saïda » (en réalité [REDACTED]), porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale.

4. Enfin, il est constant que l'enfant est exposé à une mise à exécution imminente de la mesure d'éloignement. La condition d'urgence est donc remplie.

5. Il résulte de ce qui précède que la suspension d'exécution doit être prononcée.

6. Dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire application des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative et de mettre à la charge de l'Etat une somme de 800 euros à verser à Me Lemaître, avocate de M. [REDACTED] sous réserve de renonciation à l'indemnité d'aide juridictionnelle.

ORDONNE :

Article 1^{er} : L'exécution de l'arrêté du préfet de Mayotte du 24 juin 2019 portant obligation de quitter le territoire français est suspendue en tant qu'elle désigne l'enfant [REDACTED] (« Quebert Saïda » selon les termes erronés de l'arrêté).

Article 2 : L'Etat versera à Me Lemaître, avocate de M. [REDACTED] une somme de 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, sous réserve de renonciation à l'indemnité d'aide juridictionnelle.

Article 3 : La présente ordonnance sera notifiée à M. [REDACTED] et au préfet de Mayotte.

Copie en sera adressée au ministre de l'intérieur et à l'association Solidarité Mayotte.

Fait à Mamoudzou, le 27 juin 2019.

Le juge des référés,

M.-A. AEBISCHER

La République mande et ordonne au préfet de Mayotte en ce qui le concerne ou à tous huissiers de justice à ce requis en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées, de pourvoir à l'exécution de la présente décision.

*Pour expédition conforme,
Le greffier*

Table des matières

INTRODUCTION.....	6
Titre I - Les entraves à l'accès au séjour des personnes étrangères à Mayotte : un droit et des pratiques d'exception censés dissuader l'immigration	13
Chapitre 1 - L'existence d'un droit au séjour dérogatoire : des dispositions restrictives inadaptées aux réalités migratoires et socio-économiques de l'île.....	13
Section 1 - Le droit au séjour à Mayotte : des possibilités de régularisation restreintes.....	13
§1 Les principales dérogations restreignant l'accès au séjour des personnes étrangères à Mayotte.....	13
§2 Les voies d'accès à une carte de séjour temporaire pour les étranger.ère.s à Mayotte	15
Section 2 – A Mayotte, l'établissement de la preuve comme obstacle à la régularisation des personnes étrangères	18
§1 La nécessaire prise en compte des conditions socio-économiques et des difficultés spécifiques aux habitants de l'île.....	18
§2 Des difficultés renforcées pour les mères isolées.....	22
Chapitre 2- La fabrique de l'irrégularité administrative des étranger.ère.s à Mayotte	26
Section 1- Les obstacles à l'accès en préfecture : l'étranger, un usager du service public comme un autre ?	26
§1 Les difficultés d'accès à la préfecture de Mayotte : des atteintes aux droits graves et répétées.....	26
§2 Quelle place le juge attribue-t-il à l'étranger.ère usager.ère du service public ?	32
Section 2 - Un examen long et laborieux des demandes de titre : obstacles supplémentaires à l'admission au séjour	37
§1 Des pratiques administratives illégales pour des titres distribués avec parcimonie.	37
§2 Un système absurde : l'accélération du traitement des demandes de titre de séjour suite à un placement en rétention administrative	42
Titre II – De la précarisation administrative à l'éloignement des étranger.ère.s : les effets contre-productifs du régime d'exception	46
Chapitre 1 – Un risque réel et permanent d'éloignement du territoire : des expulsions collectives sans droit au recours effectif ?.....	46
Section 1 – Des expulsions collectives régulières ?.....	47
§1 L'absence d'examen raisonnable et objectif de la situation des personnes étrangères	47
§2 Le cas particulier des mineurs : les pratiques de rattachements arbitraires et de falsification des dates de naissance	54

Section 2 – L’absence de droit au recours effectif contre une mesure d’éloignement	59
.....	
§1 L’impossible exercice des voies de recours depuis le CRA de Pamandzi	59
§2 Des ordonnances hors du commun : les injonctions au retour	63
Chapitre 2 – Un « infra-droit » inefficace et inadapté : « sous le droit, la politique »	68
Section 1 – Un droit et une politique inefficace : le refus de changement de paradigme	68
.....	
§1 Un dispositif à l’inefficacité notoire.....	68
§2 Des restrictions de droit avec pour seul effet l’accroissement de la précarité	71
Section 2 – Les finalités du traitement dérogatoire des étrangers à Mayotte	75
.....	
§1 Mayotte comme laboratoire du recul des droits	75
§2 La politique migratoire comme réponse à la crise sociale	78
CONCLUSION	81
BIBLIOGRAPHIE	83
Table des annexes	91