

Paris, le 14 février 2017

Décision du Défenseur des droits n°2017-078

Le Défenseur des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n°2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 ;

Vu le Code de l'action sociale et des Familles ;

Vu le Code civil ;


Vu le Code de l'éducation ;

Vu le Code général des collectivités territoriales ;

Vu le Code de la santé publique ;

Suite aux signalements émis par ses délégués présents en Guyane, aux nombreuses saisines des associations et au rapport de mission établi à l'issue de sa visite sur place menée au mois d'octobre 2016, formule des recommandations générales pour éclairer les pistes de travail de nature à permettre de tendre vers une égalité d'accès aux droits et aux services publics pour les habitants de la Guyane.

Le Défenseur des droits demande au Premier ministre, au Ministre de l'Intérieur, à la Ministre de l'Éducation nationale et à la Ministre des Outre-mer de l'informer des suites susceptibles d'être données à ces recommandations, dans un délai de trois mois à compter de leur notification.



Jacques TOUBON

Recommandations du Défenseur des droits

L'attention du Défenseur des droits a été régulièrement attirée sur différents problèmes d'accès aux droits et d'effectivité d'exercice des droits en Guyane.

Ses délégués en fonction sur ce territoire lui ont fait part de leurs observations et constats résultant des réclamations qu'ils sont amenés à traiter. Dans ce cadre, le faible recours au droit par la population s'est vite révélé être une caractéristique, constat corroboré par les acteurs de la justice en Guyane.

En outre, plusieurs acteurs associatifs l'ont saisi de diverses entraves constatées en matière d'accès à la santé, à l'éducation, évoquant même le comportement discriminatoire de certaines autorités.

Par ailleurs, le Défenseur des droits s'est intéressé tout particulièrement aux questions relatives à la défense et promotion de l'intérêt supérieur et des droits des enfants, et son regard s'est porté sur la question spécifique des suicides des jeunes amérindiens, drames humains qui ont donné lieu à un rapport parlementaire édité en novembre 2015.

Le Défenseur des droits constate de nombreuses défaillances administratives qui rendent difficile, voire inopérant, le principe d'égal accès aux droits et aux services publics.

La mobilisation du Défenseur des droits

En novembre 2014, le Défenseur des droits a diligenté une première mission d'évaluation de la situation de l'accès aux droits et aux services publics en Guyane. Cette mission exploratoire a donné lieu à la publication d'un premier rapport présentant une série de constats sur les difficultés observées et exposant les repères de l'institution.¹

Puis, le Défenseur des droits s'est déplacé lui-même en Guyane, pendant la semaine du 10 octobre 2016, afin de parcourir le territoire pour mieux en saisir les enjeux.

Il a visité Cayenne et son agglomération, Saint-Georges-de-l'Oyapock et Camopi pour l'Est, Maripasoula et Talluen pour l'Ouest. La commune de Saint-Laurent-du-Maroni et ses environs avaient été approchés dans le cadre de la mission précédente.

Le Défenseur des droits a pu ainsi installer son réseau local et mettre à profit ce séjour pour échanger avec tous les acteurs locaux : élus, représentant de l'Etat, professionnels de justice, rectorat, collectivité territoriale de Guyane, associations et directions des administrations locales.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le réseau territorial du Défenseur des droits est composé de 9 délégués qui tiennent des permanences sur l'ensemble du territoire ainsi qu'au centre carcéral de Cayenne. Ils agissent en tant qu'interlocuteurs polyvalents de l'accès aux droits avec le soutien d'une conseillère territoriale qui assure l'animation de l'équipe de délégués, des partenariats utiles à leurs interventions et pour animer le réseau de référents uniques désignés par les administrations locales afin de faciliter le traitement des réclamations.

Par ailleurs, pour la première fois en Guyane, cinq jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE) exercent durant l'année scolaire 2016/2017, leurs missions d'information

¹ Compte rendu de mission conduite par Yvette MATHIEU, Préfète, chargée de mission outre-mer auprès du Défenseur des droits – janvier 2015-site www.defenseurdesdroits.fr-publication

des élèves et des acteurs locaux, en lien avec les Cémea (Centres d'Entraînement aux Méthodes d'Education Active) et en partenariat avec le rectorat.

Les recommandations du Défenseur des droits

Dans ce territoire vaste aux liaisons de communication difficiles et onéreuses, confronté à une pression migratoire importante, la protection des droits fondamentaux, l'accès aux droits et aux services publics se heurtent à des problèmes spécifiques importants. Particulièrement sensibilisé aux difficultés que rencontre la population, le Défenseur des droits formule une série de recommandations visant à faire corriger des pratiques singulières et à apporter des réponses concrètes aux défaillances entraînant des entraves aux droits.

Ces recommandations s'organisent autour de trois objectifs :

1. Permettre le recours au droit et à la justice, et améliorer l'accès aux services publics ;
2. Garantir le respect, la diffusion et l'accès aux droits des enfants ;
3. Reconsidérer les principales singularités et les mesures d'exception.

I- Permettre le recours au droit et à la justice, et améliorer l'accès aux services publics

Toute personne doit pouvoir connaître ses droits et ses obligations, les moyens de les exercer et de les exécuter, quel que soit, notamment, l'âge, le sexe, l'origine, la nationalité, le lieu de résidence et le niveau de vie.

L'accès au droit est un enjeu majeur d'égalité et de citoyenneté dans un État de droit.

Or, en Guyane, le recours au droit est anormalement démobilisé au regard de la taille de la population et continue à faiblir.

Parmi les causes, on peut citer notamment l'éloignement des centres administratifs, les coûts induits de la mobilité, la tenue aléatoire des permanences administratives, l'insuffisance des moyens, la complexité des conditions d'accès aux droits, ou encore l'augmentation de la fréquentation des guichets administratifs.

Toute visite sur place met de surcroît en lumière un enjeu particulier lié à la géographie et à l'organisation de ce territoire : comment porter les droits à la connaissance de leurs bénéficiaires et les rendre accessibles ?

A ces particularités s'ajoutent les difficultés nées du phénomène migratoire qui soulèvent des questions spécifiques d'accompagnement et d'infrastructures.

1. La répartition des services publics sur le territoire entre les façades ouest et est, entre le littoral et les communes intérieures

La superficie du département est de 83 846 km² (*soit environ la taille du Portugal*). A l'exception de la bande littorale qui rassemble l'essentiel de la population et les grandes villes, le pays est couvert à 90% de forêt vierge. La densité de 2,7 habitants/km² est, de ce fait, faible et peu représentative de la réalité.

Les fleuves et les cours d'eau sont les voies de circulation naturelle. La Guyane, étant caractérisée par l'inaccessibilité par voie terrestre de 60% de son territoire, un égal accès aux services publics est dès lors dépendant de la couverture territoriale et de la continuité des services.

Il en est ressorti assez vite une convergence d'opinions sur le contexte dans lequel s'opère l'accès aux droits et aux services publics en Guyane, marqué par :

- une contrainte de taille : la configuration géographique de ce territoire, un bout d'Europe en Amérique du Sud aux nombreuses singularités géographiques et humaines ;
- des enjeux d'aménagement de territoire, dans un contexte de pression démographique et de ressources budgétaires insuffisamment optimisées jusqu'alors pour créer et rendre accessibles les équipements et les services publics qu'une population française est en droit d'attendre.

Par ailleurs, les indicateurs d'activité ont vite démontré un phénomène atypique de non accès au droit, soit par méconnaissance du droit, soit par renonciation du fait des entraves physiques.

La couverture territoriale est déséquilibrée. Une frange de la population est éloignée des centres administratifs, des centres de soins et d'établissements scolaires. Le défaut de production énergétique et les fractures du numérique complexifient l'accès aux droits. L'organisation des services publics est contrainte en raison de la répartition inégale de la population, de logiques budgétaires, de complexité des dispositifs et de mouvements de personnel.

L'offre de services publics se concentre sur les trois grandes villes: Cayenne, Kourou et pour partie, Saint-Laurent-du-Maroni. Une frange importante de la population est éloignée des sièges administratifs. Le transport en commun, lorsqu'il existe, n'est pas pris en charge pour se rendre aux centres administratifs ou de santé. Le recours à l'aide à la continuité territoriale, contribuant à financer une partie du titre de transport en raison des difficultés particulières d'accès à une partie du territoire, est insuffisamment pratiqué. Accéder à un service public a ainsi un coût pour certains et pas pour d'autres. Les coupures énergétiques hebdomadaires et numériques que subissent les bourgs et les villages aggravent les distorsions.

Dès lors, le service public est différencié. Les administrations dont les centres sont localisés à Cayenne organisent des permanences sur le territoire et des missions itinérantes sur les fleuves. Mais la saturation des guichets, le turn-over des personnels, les calendriers des déplacements trop imprécis perturbent leur fonctionnement et créent une rupture préjudiciable dans la chaîne de traitement des dossiers.

L'accès à la santé :

Le rapport de mission a mis particulièrement en lumière les insuffisances et les déséquilibres en matière de services de santé.

La situation sanitaire en Guyane se révèle très préoccupante. Il s'agit du territoire français le plus touché par le VIH, outre les risques épidémiologiques réels par la persistance de pathologies infectieuses (dengue, paludisme, tuberculose). D'autres indicateurs sont particulièrement alarmants : un taux de mortalité infantile, près de 3 fois supérieur à celui de métropole, un mal logement qui concerne 40% de la population, l'imprégnation mercurielle des sols et des rivières, le nombre de tentatives de suicides, de suicides, et les fragilités mentales.

Il est important de souligner que le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a fait en 2016 la recommandation « **de lancer des programmes ciblés visant à lutter contre les maladies évitables, y compris le VIH/SIDA et la tuberculose, en particulier en Guyane française et à Mayotte ;** »

CRC/C/FRA/CO/5

L'organisation sanitaire s'articule autour des centres hospitaliers, principalement le CHAR de Cayenne et le CHOG de Saint Laurent du Maroni, et des 18 centres délocalisés de prévention (CDPS) et de soins où est exercée une médecine de proximité. En cas d'urgence, le patient subit les conséquences de l'isolement géographique. Il lui faudra attendre la disponibilité d'un hélicoptère pour se rendre à un centre hospitalier et souvent, après des heures de pirogue. L'accès au soin pose un problème particulier pour les femmes enceintes vivant dans des sites isolés.

Ainsi, l'offre de soins est concentrée sur Cayenne et son agglomération. Des centres délocalisés de prévention et de soins (CDPS), au nombre de 18, sont répartis en fonction des zones reculées et des difficultés d'accès. Aujourd'hui, les centres délocalisés de prévention et de soins sont confrontés à une demande en pleine expansion. Leur organisation et les moyens dédiés ne suffisent plus pour assurer le suivi des personnes ayant des pathologies chroniques ou lourdes et de mener à bien des activités de préventions.

D'autre part, la permanence d'accès aux soins pour les personnes les plus démunies (PASS) est saturée et souffre en permanence de l'instabilité des personnels affectés sur ces postes.

Si, certaines des singularités géographiques et culturelles de la Guyane peuvent expliquer, en partie, des pratiques différenciées d'accès aux droits et aux services publics, les habitants de Guyane devraient pouvoir bénéficier des mêmes droits et accéder aux services quel que soit leur lieu d'habitation.

Aussi, le Défenseur des droits recommande :

1. d'accélérer toutes les décisions et les procédures permettant de réaliser les équipements publics nécessaires à l'équilibre de la desserte de l'accès au service public sur le territoire ;
2. de conforter le dispositif des missions administratives itinérantes sur les fleuves ;
3. d'élaborer des procédures simplifiées d'accès à l'information des citoyens, en tenant compte de la fracture numérique et de la vulnérabilité d'une frange de la population ;
4. de faciliter l'accès à l'information sur les droits pour la jeunesse guyanaise ;
5. de multiplier et rendre effectif l'accueil physique aux différents guichets administratifs et de créer des maisons des services publics sur l'ensemble du territoire ;
6. de créer un poste à temps plein de délégué(e) aux droits des femmes et à la lutte contre les violences intrafamiliales ;
7. d'améliorer l'adressage et la distribution du courrier ;
8. de mettre en œuvre un dispositif spécifique d'accompagnement des personnes affectées sur des postes de service public en sites isolés, avec une initiation aux cultures du territoire et à la diversité linguistique ;
9. de réaliser une étude sur la volatilité et la forte mobilité des agents publics, afin d'en identifier les causes et en mesurer les conséquences sur la continuité du service public.
10. En matière d'accès à la santé :
 - de reconsidérer le maillage du territoire en structures de soins ;
 - de dédier des moyens accrus et pérennes à la permanence de soins et de santé pour les personnes les plus démunies (PASS) ;

- de prendre les mesures nécessaires à la conduite effective des études d'impact du mercure sur le développement et le comportement des jeunes enfants habitant les fleuves ;
- de lancer des programmes ciblés visant à lutter contre les maladies évitables, y compris le VIH/SIDA et la tuberculose.

2. Les indicateurs de référence et les dotations d'Etat

Les normes nationales relatives aux dotations de l'État ne sont pas adaptées aux réalités locales et ne permettent pas de prendre en compte les singularités de la Guyane. L'étendue du territoire, les sites isolés, l'inégale répartition de la population et la pression démographique sont des faits à prendre en considération pour la détermination des effectifs à déployer et le calcul des dotations. La restitution de statistiques selon des instruments normés fausse la réalité des situations humaines.

Les efforts de rattrapage en investissement, les programmes de développement de la Guyane, planifiés dans le pacte d'avenir pour la Guyane et le retour à l'équilibre budgétaire des collectivités locales nécessitent une certaine cohérence dans les décisions.

Un outil planificateur, le pacte d'avenir pour la Guyane, devrait permettre d'accompagner les politiques locales d'aménagement du territoire portées par les élus locaux, notamment par des engagements financiers pluriannuels de l'Etat, même si la plupart de ceux-ci sont déjà amorcés. Ce document, dès sa signature, aura le mérite de créer un consensus sur la situation de la Guyane et d'enclencher une nouvelle dynamique grâce à l'amorce de cessions foncières.

Par ailleurs, ainsi qu'il a été dit, le phénomène de rotation rapide des agents du service public, tous secteurs confondus, a des conséquences lourdes sur la continuité des services publics et le suivi des dossiers. Certains emplois sont en partie tributaires des moyens alloués pour exercer les compétences. Soumis à ces instabilités permanentes et préjudiciables, les citoyens guyanais perdent progressivement confiance.

Dans ce cadre, le Défenseur des droits recommande :

- 1 d'identifier et de sanctuariser les moyens budgétaires en fonctionnement, en accompagnement des programmes d'investissement du pacte d'avenir de la Guyane, afin de tenir compte des besoins en compétences là où elles s'avèrent nécessaires ;
- 2 de modifier, pour les adapter à la réalité du territoire et ainsi mieux cibler les politiques publiques, les paramètres de projections statistiques ;
- 3 de mieux prendre en compte la singularité géographique de la Guyane dans l'allocation des moyens, en intégrant systématiquement les coûts de mobilité intérieure pour l'installation et les déplacements des agents publics.

II- Garantir le respect, la diffusion et l'accès aux droits des enfants

En Guyane, du fait d'un taux de fécondité de 3,5 enfants par femme (7^{ème} rang mondial), la croissance démographique est rapide. Ainsi, la population devrait doubler d'ici 2040 pour atteindre environ 574 000 habitants avec un rééquilibrage qui devrait aboutir à ce que la ville de Saint-Laurent-du-Maroni devienne plus peuplée que Cayenne d'ici 2030. De plus, la Guyane rajeunit avec 43,3% de la population qui a moins de 20 ans et 47,5 % moins de 21 ans.

Or, en dépit de cette réalité démographique, le champ de la protection de l'enfance n'est guère investi. La mise en œuvre de la protection des droits de l'enfant est défailante, en raison de l'insuffisance des moyens déployés en direction de l'accès à l'éducation et à la santé des enfants, de l'aide sociale à l'enfance et en direction des mineurs en situation de délinquance.

1. La protection de l'enfance

Conformément aux obligations fixées par la Convention internationale des droits de l'enfant qui requiert que l'intérêt supérieur de l'enfant soit une considération primordiale de toutes les autorités de l'État, le Défenseur des droits recommande de :

1. développer une politique de prévention en matière de protection de l'enfance adaptée en renforçant les équipes d'éducatrices spécialisées ;
2. revisiter le schéma territorial de protection de l'enfance de la collectivité territoriale de Guyane et l'adéquation des moyens humains, financiers et logistiques disponibles au regard des missions de la collectivité territoriale de Guyane en charge de la protection des enfants et de la protection maternelle infantile ;
3. reconsidérer les capacités d'accueil, le fonctionnement et la formation des familles d'accueil ;
4. augmenter les moyens et le cahier des charges des dispositifs d'assistance aux enfants et aux familles et en créant un foyer départemental de l'enfance ;
5. recruter des familles d'accueil thérapeutique pour la prise en charge des enfants présentant des troubles du comportement avérés ;
6. revoir les critères de sélection et de suivi des familles hébergeantes d'enfants scolarisés ne pouvant pas, au quotidien, rejoindre leur domicile familial.

Focus : Le suicide des jeunes amérindiens

Les Amérindiens, peuple premier, se sentent menacés pour diverses raisons:

- l'ambiguïté entre l'articulation du droit français et la pratique des coutumes ;
- les conséquences d'un orpaillage illégal sur les terres qu'ils occupent, et, en corollaire l'imprégnation mercurielle des sols et des rivières;

- l'éloignement géographique des centres administratifs et de soins et l'insuffisance de structures administratives et équipements publics de proximité;
- l'exploitation des savoirs ancestraux et des ressources biologiques.

Les constats sont très préoccupants s'agissant des actions d'éducation et de santé à l'égard des communautés amérindiennes. Ces peuples premiers ressentent trop fortement l'oubli et la dévalorisation. La désespérance gagne leurs descendances.

Ces populations vivent difficilement au quotidien un ensemble de paradoxes, que cela soit la reconnaissance de leurs terres collectives, de leurs artisanats, des produits de la chasse ou l'équilibre fragile entre progrès de vie tel que celui afférent à la santé et la préservation de leur identité et de leurs coutumes. Alors, que parallèlement leurs enfants poursuivent leur scolarité dans de mauvaises conditions, obligés à quitter leur cadre familial dès 10 ans, que se faire soigner exige des sacrifices et des coûts qui peuvent les amener à renoncer aux soins, que leurs rivières, source première de leur alimentation, sont polluées.

Leurs enfants sont les premières victimes. La hausse de suicides des enfants et adolescents, taux 20 fois supérieur à la métropole, les ¾ concernant des mineurs ; le décrochage scolaire, 9% des élèves quittent l'école après la classe de 3^{ème}; la mortalité infantile, 8,8% contre 3,5% en métropole, en sont des clignotants avérés.

En réponse au phénomène alarmant de suicides de jeunes enfants amérindiens, deux parlementaires, Aline ARCHIMBAUD, sénatrice et Marie Anne CHAPDELAIN, députée, ont été missionnées, en novembre 2015, par le Premier Ministre. Un rapport circonstancié aboutissant à 37 recommandations a été élaboré.

- Face aux phénomènes de suicides constatés dans le rapport au Premier ministre, le Défenseur des droits demande que des actions concrètes soient rapidement mises en place et portées à la connaissance du public concerné avec des moyens suffisants.

Les revendications identitaires sont fortes. La réponse de la France en application de la Convention 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux et de la charte européenne des langues régionales et minoritaires est attendue.

2. L'accès à l'éducation

L'article 28 de la Convention internationale des droits de l'enfant protège tout particulièrement le droit à l'éducation de tous les enfants.

L'article L111-1 du Code de l'éducation dispose que : « L'éducation est la première priorité nationale(...) ». L'article L111-2 du même code prévoit que « Tout enfant a droit à une formation scolaire qui(...) concourt à son éducation. »

Le Défenseur des droits estime que ces dispositions imposent à l'État une obligation de résultat s'agissant de permettre à tous les enfants présents en Guyane d'accéder à l'école.

L'explosion des effectifs d'élèves et le défaut d'attractivité des emplois d'enseignants en Guyane font que les enfants n'ont pas tous accès à la même qualité d'enseignement que sur le reste du territoire national. De nombreuses entraves à l'accès à l'éducation ont ainsi été relevées dans le rapport de mission du Défenseur des droits.

On relève un taux de non scolarisation de 4,3% pour les enfants âgés de 6 ans et de 10% pour les adolescents de 16 ans, et un taux de décrochage scolaire 3 fois supérieur à la métropole, avec 9% des élèves qui quittent l'école après la classe de 3^{ème}.

Les associations soulignent depuis longtemps le taux de non scolarisation des primo-arrivants et les mesures discriminatoires dont font l'objet les enfants des peuples des forêts et des fleuves.

Le Défenseur des droits constate les dysfonctionnements répétés et graves du numéro vert destiné aux enfants se trouvant en difficultés, et alerte sur la nécessité de revoir les dispositifs existants.

Le Défenseur des droits recommande :

1. d'assurer une mise en œuvre effective de l'obligation scolaire sans omettre les enfants des peuples des forêts et des fleuves et les enfants étrangers ;
2. relancer « l'observatoire de la non-scolarisation » ;
3. assurer le respect du droit à l'éducation des enfants en situation de handicap ;
4. faire de l'accessibilité de l'école pour les enfants porteurs de handicap et de la prise en compte de leurs droits à l'éducation, une priorité;
5. assurer l'accès à un repas/collation quotidien à tous les élèves ;
6. assurer le transport scolaire des élèves en revoyant les modalités d'accès par la gratuité des transports fluviaux scolaires et la création d'un nombre de places suffisant afin que le déplacement de chaque élève soit garanti chaque jour;
7. consolider le dispositif d'intervenants scolaires en langue maternelle, indispensable dans un département où 30 langues sont pratiquées ;
8. mettre en place un plan d'action particulier en faveur de l'accès à l'école des enfants des communes isolées (développement de places d'internat, amélioration des conditions de transport scolaire fluvial, accès à une nourriture suffisante ...).

3. L'accès à la santé de l'enfant

La situation sanitaire préoccupante de la Guyane et les difficultés déjà exposées d'accès aux soins ont un impact très important sur la santé des enfants, qui constituent une population particulièrement vulnérable dont la condition spécifique doit être prise en compte par toute politique publique de santé.

L'article 24 de la Convention internationale des droits de l'enfant demande aux États d'apporter une attention toute particulière aux politiques de santé en direction des enfants et des services périnataux. A cet égard, il est important de rappeler que le comité des droits de l'enfant de l'ONU a souligné que « Tout en relevant avec satisfaction les récents efforts déployés par l'État partie pour combattre les inégalités dans les départements et territoires d'outre-mer, [il] **note toutefois avec une préoccupation particulière la persistance et l'accroissement des inégalités sociales sur le territoire de l'État partie, la lenteur des progrès accomplis dans la réduction du fossé dans l'exercice de leurs droits par les enfants dans les départements et territoires d'outre-mer, en particulier en Guyane française et à Mayotte, et la situation des enfants migrants, en particulier les enfants migrants non accompagnés.** Le Comité est également préoccupé par les cas d'expulsion forcée d'enfants Roms et de leurs familles, sans solution de réinstallation et sans préavis. »

Dans ce contexte spécifique de la Guyane, le Défenseur des droits recommande :

1. de reconsidérer l'organisation de la protection maternelle infantile (PMI) et sa territorialisation. A cet effet, une répartition claire des compétences et des modes de financements entre la PMI et les centres délocalisés de prévention et de soins aurait le mérite de mettre en évidence les compétences faisant défaut ;
2. d'analyser le dispositif de prise en charge des femmes enceintes des communes isolées et d'adapter la politique de prévention maternelle en conséquence ;
3. de mener une politique d'accueil et d'accompagnement spécifique pour les mineurs affichant une santé mentale préoccupante ;
4. d'assurer des bilans de santé pour les enfants dès leur inscription à l'école maternelle ;
5. d'augmenter les équipes et services de pédopsychiatres, en créant notamment une équipe mobile de pédopsychiatrie.
6. de prendre les mesures nécessaires à la conduite effective des études d'impact du mercure sur le développement et le comportement des jeunes enfants habitant les fleuves.

III- Reconsidérer les principales singularités et les mesures d'exceptions

La gestion des politiques publiques locales a été confiée à une collectivité unique, la collectivité territoriale de Guyane (CTG). Depuis 2015, celle-ci cumule les compétences exercées auparavant par leurs conseils généraux et régionaux respectifs. Conformément à ce que prévoit l'article 73 de la Constitution, « les lois et règlements [de droit commun] sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement ».

Les finances des collectivités locales de Guyane sont dégradées. Les ambitions d'aménagement du territoire de la collectivité territoriale sont donc conditionnées par la recherche de ressources financières extérieures. Le pont de l'Oyapock s'inscrit dans cette volonté d'échanges économiques et commerciaux avec le Brésil.

1. L'ampleur de la propriété foncière de l'État et son impact sur le développement du territoire et du logement

La densité de la population, 2,7 habitants par km², ne reflète pas l'image exacte de la Guyane car une grande partie du territoire est inoccupée. En effet, les zones habitées se concentrent à 70%, sur la bande littorale, secteur qui ne recouvre que 10 % du territoire. Dans ce contexte, la population peine à se loger et, selon une étude INSEE/DEAL, 30% des ménages y vivent en surpeuplement. Au surplus, la Guyane subit les effets d'une forte pression démographique et migratoire, qui génère une inflation des besoins en logements, des installations sans droit ni titre et du logement indigne. Or, cette situation donne lieu à une multiplication des expulsions de personnes sans solution d'hébergement.

La pression foncière concerne ainsi plus particulièrement les communes du littoral et les bourgs en raison de cette forte densité de population.

Or, c'est l'Etat qui contrôle le développement de l'offre foncière et de l'aménagement du territoire puisque, pour des raisons historiques, il est le propriétaire quasi exclusif des terres, détenant 90% du foncier. Cette situation a des répercussions importantes en termes d'aménagement du territoire et de fiscalité puisque les propriétés de l'Etat sont exonérées de la taxe foncière. Si celui-ci perçoit sur son budget propre le produit des ventes du foncier, il est toutefois exonéré du paiement de la taxe foncière². S'agissant des propriétés agricoles y compris les abattis (construction sur sol d'autrui à partir d'une exploitation agricole), celles-ci sont exonérées d'impôt foncier à 50% jusqu'en 2018.

Même si le « pacte d'avenir » déjà évoqué prévoit que, dans le cadre d'une opération d'intérêt national (OIN), l'Etat puisse céder d'ici 2025, 100 000 ha de foncier pour les projets d'aménagement et de développement économique de la Guyane, tout concourt à demander qu'une évaluation du foncier en Guyane soit réalisée et que les modalités fiscales appliquées aujourd'hui soient revues afin que ce territoire ne fasse plus figure d'exception au regard du droit commun.

² En application des articles 1394 alinéa 2 du code général des impôts, complété par l'article 333J de l'annexe II du même code qui précise « *qu'en Guyane, les travaux d'évaluation ne sont pas effectués pour les propriétés domaniales qui ne sont ni concédées ni exploitées* ».

Aussi le Défenseur des droits recommande :

1. de mener effectivement et rapidement les études d'évaluation du foncier et réviser les modalités fiscales en conséquence;
2. de procéder au recensement de toutes les propriétés agricoles avant la fin du terme de l'exonération partielle des taxes sur les propriétés non bâties;
3. de conduire une réflexion afin de réformer le statut de l'espace foncier, la possession et la gestion des terres par l'Etat afin que la Guyane ne fasse plus figure d'exception au regard du droit commun.
4. de revoir la politique d'accès au logement en maîtrisant les expulsions sans solutions alternatives d'hébergement et en favorisant le développement de solutions d'hébergement et la construction de logements sociaux.

2. L'état civil

En janvier 2013, la France a fait l'objet d'une deuxième session de l'examen de sa situation en matière de respect des droits de l'Homme dans le cadre du mécanisme d'Examen périodique universel (EPU) mis en place aux Nations-unies, à Genève, il a été relevé que les enfants appartenant aux populations amérindiennes ou « noirs marrons » à l'intérieur des terres isolées par la forêt amazonienne et qui vivent selon un mode de vie traditionnel rencontrent des difficultés en termes d'accès aux services publics en général, notamment en matière d'état civil. Au cours de cette session, le Brésil a émis une recommandation visant à « Assurer l'enregistrement de toutes les naissances en Guyane française » (Recommandation 120.131). La France a accepté cette recommandation.

Dans son rapport au comité des droits de l'enfant de 2015, le Défenseur des droits préconisait de mettre en œuvre, dans les plus brefs délais, des moyens humains et matériels supplémentaires pour assurer l'enregistrement exhaustif et fiable des naissances en Guyane et à Mayotte.

En janvier 2016, le Comité des droits de l'enfant réitérait sa recommandation précédente et invitait la France à intensifier ses efforts en vue d'assurer l'enregistrement de la naissance de tous les enfants des départements et territoires d'outre-mer, en particulier la Guyane française, y compris en envisageant un allongement plus important de la période d'enregistrement des nouveau-nés (voir CRC/C/FRA/CO/4 et Corr. 1, par. 42).

Suivant les propositions du Défenseur des droits, la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI^e siècle a prévu dans son article 54 de porter le délai légal de déclaration de naissance de trois à cinq jours sur l'ensemble du territoire national et à 8 jours pour les communes présentant les plus grandes difficultés d'accessibilité, et notamment en Guyane. Par ailleurs, ce délai est porté à huit jours lorsque l'éloignement entre le lieu de naissance et le lieu où se situe l'officier de l'état civil le justifie. Un décret en Conseil d'Etat déterminera les communes concernées.

Précédemment, la loi du 21 février 2007 **portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer** avait créé un poste de sous-préfet interlocuteur attitré des populations isolées, afin de rompre leur isolement et faciliter l'accès aux services de l'Etat, et des missions itinérantes qui vont à la rencontre de ces populations isolées sont organisées régulièrement. Ces missions sont composées des fonctionnaires susceptibles d'apporter les informations pertinentes, d'accomplir les démarches, de fournir les actes

nécessaires et d'informer et d'expliquer aux personnes leurs droits. Elles ont pour objectif de recenser les démarches administratives qui ne sont pas adaptées au caractère atypique de certaines situations afin d'y remédier.

Or, deux autorités sont habilitées par la loi pour contrôler l'action des maires lorsqu'ils agissent en tant qu'officier d'état civil :

- Le préfet dans le cadre de son pouvoir de tutelle. Ainsi, aux termes de l'article L. 2122-34 du CGCT : « Dans le cas où le maire, en tant qu'agent de l'Etat, refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le représentant de l'Etat dans le département peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial. ». Il s'agirait donc de donner des moyens au service de la préfecture de Cayenne chargé de superviser l'action des maires agissant en tant qu'agent de l'Etat ;
- Le procureur de la République près le TGI de Cayenne, autorité hiérarchique de l'officier d'état civil, comme cela résulte de l'article 34-1 du code civil : « Les actes de l'état civil sont établis par les officiers de l'état civil. Ces derniers exercent leurs fonctions sous le contrôle du procureur de la République. ».

La pratique des communes, assez généralement répandue, de vérifier l'état civil d'un enfant, la régularité de l'enregistrement de sa naissance et, le cas échéant, sa situation au regard du droit au séjour, en vue de limiter l'accès à l'école va à l'encontre du droit à la scolarisation et au principe de non-discrimination des enfants lors de la période de scolarisation obligatoire entre l'âge de 6 à 16 ans, en application de la Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement de l'UNESCO, l'article L. 131-1 du code de l'éducation et l'article 2 de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République qui souligne que « Le service public de l'éducation veille à l'inclusion de tous les enfants, sans aucune distinction. ».

Il ne ressort pas des attributions légales de l'éducation nationale de vérifier l'état civil d'un enfant ni *a fortiori* la régularité de l'enregistrement d'une naissance.

Dans ce contexte, étant en outre rappelé aux maires que l'inscription à l'école se fait sur présentation de justificatifs d'identité et d'un certificat de vaccination DT polio, l'exigence de tout autre document aboutissant à une différence de traitement qui pourrait revêtir un caractère discriminatoire (délibération du Défenseur des droits, MDE 2013-92 du 7 mai 2013), **le Défenseur des droits recommande :**

Assurer l'existence d'un état civil fiable et stable doit être une priorité de l'Etat, en vertu du principe d'égalité des citoyens devant la loi et :

1. Prendre les mesures pour que toute naissance puisse donner lieu à une déclaration faite à l'hôpital avant la sortie de maternité des mamans résidentes dans les communes isolées ;
2. Faciliter l'accès aux procédures de révision des actes d'état civil ;
3. Pour l'accompagnement des enfants sans état civil :
 - A. développer un mécanisme d'alerte par l'éducation nationale pour signaler les défaillances de l'état civil ;
 - B. susciter et soutenir la création d'une plateforme d'appui aux travailleurs sociaux de l'ASE, de la PJJ et du secteur habilité, aux démarches juridiques et administratives en

faveur des enfants confiés ou suivis (recherche ou reconstitution de l'état civil, régularisation à la majorité, demande d'asile...);

C. mobiliser le ministère des affaires étrangères et les consulats français à l'étranger afin de faciliter les recherches d'état civil en faveur des enfants étrangers ;

3. Le droit d'asile

La Guyane est un espace où la libre circulation est ancestrale. Ses richesses naturelles et son niveau de développement économique et social l'ont rendue attractive pour les habitants d'Amérique latine et des Caraïbes. Avec ses 1200 km de frontières terrestres et fluviales, il est impossible de canaliser l'immigration irrégulière. De plus, le taux de réitération, après des reconduites à la frontière, est de 60%.

Ainsi, la Guyane recueille environ 44% des premières demandes d'asile déposées en outre-mer, sachant que celles-ci représentent 7% des demandes totales en France. Récemment ce territoire a été confronté à un afflux massif de populations d'origine haïtienne et surinamaïse suite à l'ouragan Matthew et à l'épidémie de choléra qui l'a suivi.

Le Défenseur des droits avait été saisi par la CIMADE, de la décision du Préfet de suspendre provisoirement l'enregistrement des demandes d'asile en fermant le dispositif de pré-accueil de la Croix Rouge et le guichet *unique* de demande d'*asile* de la Préfecture (GUDA).

Plus récemment, la fermeture des guichets d'accueil des demandeurs d'asile saturés, a démontré les désordres que peuvent générer l'insuffisance des moyens accordés aux organisations. Le Défenseur des droits a pu constater que dans ce contexte, de nombreuses défaillances administratives rendent difficile voir inopérant le principe d'égal accès aux droits et aux services publics.

Le Défenseur des droits a déjà alerté les autorités sur le non-respect des textes en vigueur concernant le délai d'enregistrement des demandes, l'impossibilité, dès lors, d'exercer le droit de se maintenir sur le territoire et d'accéder aux conditions matérielles d'accueil conformément à l'article L.743-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

Par ordonnance du 7 novembre 2016, le juge des référés du Conseil d'Etat a considéré que l'administration, confrontée à une situation d'extrême difficulté, a certes suspendu l'examen des demandes mais à titre provisoire, le Préfet ayant annoncé la réouverture du GUDA au 1^{er} décembre 2016 de manière à assurer une réorganisation complète du dispositif d'accueil en préservant la possibilité d'examiner les demandes de personnes vulnérables.

Toutefois, si un effort a été réalisé s'agissant des capacités d'hébergement qui ont augmenté de 10%, la Croix Rouge responsable du pré-accueil, estime que, sur 1 100 personnes cherchant à demander l'asile durant les deux jours ayant suivi la réouverture du guichet unique, les moyens matériels qui lui sont donnés à cette fin, ne permettront de recevoir que 20 à 30 personnes par jour, ce qui correspond à ce qui pouvait être traité avant la fermeture du GUDA en août.

Le risque d'engorgement de la plateforme est, de ce fait, hautement envisageable et ce à court terme. Si un regard attentif devait être porté par le Préfet sur les personnes les plus vulnérables comme les femmes enceintes, la situation ne s'est pas suffisamment améliorée pour que le Défenseur des droits estime qu'elle est désormais conforme aux exigences constitutionnelles et conventionnelles du droit d'asile. Fin janvier, une saisine de la Cimade faisant état de plusieurs défaillances a été portée à la connaissance du Défenseur des droits.

Enfin, en l'état actuel de l'application de ces arrêtés préfectoraux, le dispositif de transfert inter-hospitaliers de patients étrangers en situation irrégulière demande à être révisé et évalué pour s'assurer notamment d'une définition partagée de l'urgence et de l'interprétation de l'absence de disponibilité de traitement approprié au pays d'origine (loi du 16 juin 2011).

Le Défenseur des droits recommande :

1. que tout soit mis en œuvre pour que les dispositions législatives, constitutionnelles et européennes garantissant le droit fondamental de demander l'asile puissent être dorénavant respectées sans aucune restriction ;
2. qu'au regard de l'afflux massif et constant d'étrangers, soit programmée une augmentation substantielle des moyens mis à disposition de la plateforme de premier accueil géré par la Croix-Rouge et du guichet unique de la préfecture, la construction d'un CADA et l'installation d'une antenne OFPRA.

4. Le droit à un recours effectif : une exclusion du droit commun préjudiciable aux étrangers présents outremer

En métropole, l'étranger faisant l'objet d'une OQTF ne peut être éloigné avant l'expiration du délai de départ volontaire qui lui a été accordé ou, dans le cas où un tel délai lui aurait été refusé, avant l'expiration d'un délai de 48 heures à compter de la notification de la mesure d'éloignement. En outre, si l'étranger a saisi le tribunal administratif d'un recours contre cette mesure, il ne peut être éloigné avant que le juge n'ait statué sur sa demande³. Ainsi, l'étranger bénéficie d'un recours dit « suspensif » contre son éloignement. Or, en vertu d'un régime dérogatoire, ces dispositions ne s'appliquent pas à Mayotte, en Guyane, à Saint-Martin, et, pour une période de 5 ans régulièrement renouvelée, en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy⁴. Dans ces collectivités, le recours contre une mesure d'éloignement n'est donc pas suspensif et l'étranger peut être éloigné avant que le juge n'ait statué sur la légalité de la décision prise à son encontre.

A plusieurs reprises, le Défenseur des droits a constaté, par voie d'observations devant les juridictions saisies ou de recommandations générales au gouvernement, que les procédures dérogatoires applicables Outre-mer n'étaient pas conformes aux exigences du droit européen relatives au recours effectif (voir par exemple : décision MDE-MSP 2015-02).

En 2012, dans l'arrêt de Grande Chambre *De Souza Ribeiro*, la Cour EDH, précisément saisie de ces procédures d'exception, a en effet condamné à l'unanimité la France pour violation du droit au recours effectif tel que protégé par l'article 13 de la Convention⁵. Pour la

³ CESEDA, article L.512-3.

⁴ CESEDA, article L.514-1.

⁵ CEDH, 13 déc. 2012, *De Souza Ribeiro c. France*, n°68780/10.

Cour, lorsque l'intéressé invoque, contre l'exécution de son éloignement, des griefs tirés des articles 2 (droit à la vie) ou 3 (droit de ne pas subir de torture et de traitements inhumains et dégradants) de la Convention, ou des griefs tirés de l'article 4 du Protocole n°4 (expulsions collectives), il doit, pour que le droit au recours effectif soit garanti, bénéficier d'un recours de plein droit suspensif. Elle précisait que lorsque l'intéressé invoque des griefs tirés de l'article 8 (droit à la protection de la vie privée et familiale), les articles 8 et 13 de la Convention imposent néanmoins aux Etats, dans ce cas, de garantir à la personne concernée « *une possibilité effective de contester la décision d'expulsion (...) et d'obtenir un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates des questions pertinentes, par une instance interne compétente, fournissant des gages suffisants d'indépendance et d'impartialité* ».

Les premières réponses données par le gouvernement à cet arrêt de condamnation ont été peu satisfaisantes. Par instructions non publiées des 5 et 3 avril 2013, le ministre de l'Intérieur a en effet demandé aux préfets de la Guyane, de la Guadeloupe et de Mayotte, de même que le représentant de l'Etat dans les collectivités de Saint-Barthélemy et Saint-Martin, de procéder, chaque fois qu'un recours était engagé, à un examen au cas par cas des griefs invoqués par le requérant avant de mettre en œuvre son éloignement. Un tel contrôle, exercé par l'autorité administrative à l'origine de la décision litigieuse et non par une instance indépendante, n'est pas conforme aux principes dégagés par la Cour EDH dans l'arrêt *De Souza Ribeiro*.

Par ailleurs, en 2014, l'ordonnance portant extension et adaptation à Mayotte du CESEDA n'est pas revenue sur le droit dérogatoire applicable en matière d'éloignement. Plusieurs associations l'avaient alors déférée au Conseil d'Etat, estimant qu'elle n'était pas conforme au droit européen et le Défenseur des droits avait présenté des observations dans le cadre de ce contentieux (décision n° MSP 2014-108). Par ordonnance du 24 juillet 2014⁶, le juge des référés a rejeté la requête, considérant que la condition d'urgence n'était pas remplie, notamment au regard du projet de loi relatif au droit des étrangers en France examiné la veille en conseil des ministres, lequel prévoyait qu'à Mayotte, les mesures d'éloignement ne pourraient plus faire l'objet d'une exécution d'office dans le cas où l'étranger aurait saisi le tribunal administratif d'une requête en référé-liberté sur le fondement de l'article L.521-2 du code de justice administrative (CJA).

De telles dispositions ont effectivement été adoptées par la loi du 7 mars 2016⁷.

Dans plusieurs avis relatifs au projet de loi sur le droit des étrangers, le Défenseur des droits s'est prononcé sur ces dispositions (avis n°s 15-17, 15-20, et 16-02 précités). Après avoir relevé l'avancée qu'elles constituaient, il remarquait qu'elles n'étaient toutefois pas pleinement conformes aux prescriptions de la Cour EDH puisqu'elles ne conféraient un caractère suspensif qu'au seul référé-liberté et non à l'ensemble des recours susceptibles d'être introduits contre une OQTF. Or, dans le cadre du référé-liberté, il est demandé au juge de constater que la mesure porte une atteinte grave et manifestement illégale à la sauvegarde d'une liberté fondamentale, ce dernier ne pouvant prendre que des mesures provisoires pour assurer la sauvegarde des droits fondamentaux invoqués ; il ne peut donc, dans ce cadre, annuler la décision litigieuse.

Surtout, le Défenseur des droits remarquait que les prescriptions de la Cour EDH ne sauraient en tout état de cause être regardées comme respectées si l'accès au juge n'était pas effectivement garanti. Or, les associations intervenant en centres de rétention relèvent qu'il existe, en Outre-mer, une véritable difficulté sur ce point. En 2013 à Mayotte, par exemple, seules 93 des 16 000 personnes placées en rétention ont pu former un recours

⁶ CE, réf., 24 juillet 2014, n°381551.

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

devant le juge administratif⁸. Ces difficultés s'expliquent en partie par l'exécution expéditive des mesures d'éloignement⁹. Ainsi, tant que cette situation perdurera, il sera le plus souvent impossible pour les étrangers retenus de déposer quelque recours que ce soit, suspensif ou non.

Pourtant, le législateur a préféré prévoir une nouvelle mesure dérogatoire plutôt que d'aligner le droit ultramarin sur celui de la métropole. En effet, en prévoyant un délai minimum de 48 heures avant toute exécution d'office d'une mesure d'éloignement, le droit commun laisse un peu de temps à l'étranger pour rassembler les éléments nécessaires à sa défense et saisir le juge d'un recours qui sera, en tout état de cause, suspensif de l'éloignement. Le motif invoqué par le gouvernement pour justifier le non-alignement de ces règles, à savoir le risque « *d'engorgement et de paralysie des juridictions et des capacités d'action de l'autorité administrative* »¹⁰, ne semble pas admissible au regard de la jurisprudence de la Cour européenne, laquelle considère dans la décision *De Souza Ribeiro* précitée qu'il appartient aux Etats « *d'organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition* ».

1. Pour ces raisons, le Défenseur des droits réitère ses recommandations tendant à la suppression de l'article L.514-1 du CESEDA et à l'alignement des règles applicables en Outre-mer sur les règles du contentieux administratif des OQTF de droit commun ;
2. A tout le moins, il préconise d'interdire sans condition la mise à exécution de la mesure d'éloignement avant l'expiration du délai d'un jour franc à compter de la notification de cette décision. En l'état actuel du droit, cette possibilité est en effet offerte à l'étranger dans la seule hypothèse où l'autorité consulaire le demande, ce qui reste très rare dans les faits (article L.514-1 du CESEDA) ;
3. Par ailleurs, si le Défenseur des droits souligne la nécessité que soient accélérées les procédures de coopérations sécuritaires et sanitaires avec les pays tiers voisins, comme le Brésil et le Surinam, les procédures de réadmission mises en place devront respecter à tous égards les droits de recours des personnes visées.

5. Les barrages routiers internes

Un arrêté de la Préfecture renouvelable tous les six mois autorise des barrages routiers internes Est/Ouest, à Régina et à Iracoubo, visant à réguler les mouvements vers Cayenne.

Ils constituent une vraie frontière intérieure. Ces deux barrages instituent des contrôles d'identité, généralisés, systématiques et permanents portant atteinte au droit des personnes à circuler librement. Le but initial était de lutter contre l'orpaillage illégal, l'immigration clandestine et le trafic de stupéfiants. Leur utilité interroge.

Les conséquences ne sont pas négligeables en termes d'accès aux soins dès lors que l'offre de soins, notamment spécialisée, est plutôt localisée sur Cayenne, d'accès à l'éducation et d'accès à la justice.

Le Défenseur des droits dénonce cette pratique dérogatoire au droit commun qui porte atteinte à la liberté d'aller et venir conformément aux articles 2 et 4 de la Déclaration des

⁸ Centres et locaux de rétention administrative, Rapport des associations intervenant en CRA 2013, p. 26.

⁹ Les placements en CRA, pour la quasi-majorité d'entre eux, sont inférieurs à un jour à Mayotte.

¹⁰ Etude d'impact du projet de loi relatif au droit des étrangers en France.

droits de l'Homme et l'article 2 du protocole 4 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. La Cour Européenne des droits de l'Homme considère que ni le contexte géographique, ni la pression migratoire de la Guyane ne peut suffire à justifier des infractions à la Convention (CEDH, grande chambre, 13 décembre 2012, de Souza Ribeiro c. /France, req n°226889/07).

Le Défenseur des droits recommande de mettre fin à ce dispositif et de le remplacer par des contrôles mobiles.

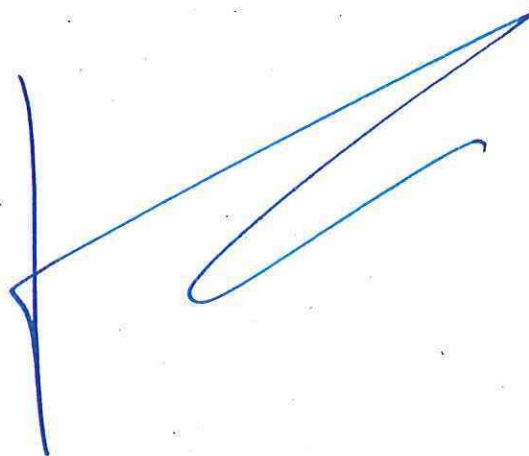
*

Afin que ses recommandations soient prises en compte sans délai, le Défenseur des droits souligne l'urgence d'une contractualisation entre l'Etat et la nouvelle Collectivité territoriale de Guyane née de la réforme des institutions.

Parmi les priorités, et dans un climat social dégradé, il lui apparaît que ses recommandations relatives à la protection des enfants doivent recevoir une attention immédiate des plus hautes autorités de l'État.

Le rapport établi à l'issue du déplacement du Défenseur des droits a été communiqué à la Ministre des Outre-mer et aux Présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat.

Afin que ses recommandations puissent trouver une traduction concrète, le Défenseur des droits décide de les adresser en priorité au Président de la République, au Premier ministre, à la Ministre de l'Education nationale et à la Ministre des Outre-mer.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a vertical line on the left and a large, sweeping loop on the right.