

Élaboration du projet de loi relatif au droit des étrangers en France : dispositions relatives à l'outre-mer

Commentaires et amendements des parlementaires

Code des articles du Ceseda modifiés par le loi :

- texte approuvé par l'Assemblée nationale : ajouté **en gras**, supprimé ~~barré une fois~~ ;
- texte approuvé par le Sénat : ajouté **en gras souligné**, supprimé ~~barré deux fois~~.

Étapes et textes cités :

1. **Présentation** au conseil des ministres (23 juillet 2014)

2. **Examen par l'Assemblée nationale**

- **Rapport Binet** : [rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi \(n° 2183\) relatif au droit des étrangers en France, par M. Erwann Binet.](#)
- **Amendements des députés et débats** concernant l'outre-mer en commission des lois ou en séance publique.

3. **Examen par le Sénat**

- **Rapport Buffet** : [rapport n° 716 \(2014-2015\) de M. François-Noël Buffet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 30 septembre 2015.](#)
- **Amendements des sénateurs et débats** en commission des lois ou en séance publique.

Table des matières

I. Généralités.....	2
II. Recours contre les OQTF : aménagements de l'exception (art. 16 de la loi).....	7
II. Extension des contrôles frontaliers dérogatoires à la Martinique (art. 24 de la loi)....	15
III. Neutralisation et destruction de moyens de transports de migrants.....	22
IV. Ratification de l'ordonnance du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du Ceseda (partie législative).....	27
V. Modifications des codes du travail.....	37
VI. Autres adaptations.....	39

I. Généralités

A. Rapport Binet

Les territoires ultramarins présentent, en raison de leur prospérité relative au regard de leur environnement régional, une attractivité migratoire très importante¹. La situation est toutefois hétérogène selon les territoires.

Les spécificités géographiques de Mayotte et de la Guyane, notamment leur forte proximité avec des pays au niveau de vie inférieur², y rendent la pression migratoire exceptionnellement élevée et la mise en œuvre de toute politique de contrôle de l'immigration difficile. Leur situation est sans équivalent sur toute autre partie du territoire de la République. Ainsi, sur 23 978 éloignements effectués outre-mer en 2012, 13 001 ont été réalisés depuis Mayotte et 9 757 l'ont été depuis la Guyane.

a. La Guyane

La Guyane est le seul territoire d'un État membre de l'Union européenne qui partage une frontière terrestre avec les États d'Amérique du Sud. Elle représente ainsi un territoire d'attractivité économique pour les populations des États du Brésil, du Suriname et du Guyana. Ces flux migratoires se traduisent par :

- une proportion de ressortissants étrangers dans la population totale (250 personnes) beaucoup plus forte qu'en métropole et dans les autres départements d'outre-mer. Ainsi, au 31 décembre 2013, le nombre d'étrangers en situation régulière dépassait 38 000 personnes et on estimait le nombre d'immigrés illégaux entre 30 000 et 60 000 individus ;
- des admissions annuelles au séjour beaucoup plus nombreuses. À titre d'exemple, la Guyane recueille plus de 50 % des premières demandes d'asile déposées outre-mer ;
- des éloignements d'étrangers en situation irrégulière en nombre plus important, comme le montre le tableau ci-dessous.

NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS EFFECTUÉS EN GUYANE

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Évolution 2010-2012	Évolution 2005-2012
5 942	8 145	9 031	8 085	9 066	9 458	9 410	9 757	6 824	-30,06 %	+14,84

Source : MI/DCPAF, données actualisées au 16 octobre 2014

b. Mayotte

Votre rapporteur s'est rendu à Mayotte entre le 16 et le 18 juin 2015 afin d'évaluer l'adéquation du droit métropolitain des étrangers à la réalité locale.

Département d'outre-mer depuis la loi du 11 juillet 2011 conformément au souhait exprimé par la population lors du référendum du 29 mars 2009, Mayotte demeure un territoire caractérisé par des réalités locales très particulières. L'application du droit commun n'y est envisageable que sous

1 Les données mentionnées ci-dessous sont issues du Rapport Les étrangers en France, onzième rapport établi en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 15 avril 2015.

2 Le produit intérieur brut par habitant des Comores s'établissait en 2013 à 815 dollars contre 7 900 euros à Mayotte. Il était de 8 500 dollars au Guyana, 12 100 dollars au Brésil et 12 900 dollars au Suriname contre 15 000 dollars en Guyane.

réserve d'importantes adaptations. Dans le domaine du droit des étrangers, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est adapté par l'ordonnance n° 2014-64 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dont la ratification est prévue à l'article 34 du présent projet de loi.

i. L'immigration clandestine

L'immigration vers Mayotte provient majoritairement d'un pays, l'Union des Comores, composé de trois îles dont la plus proche, Anjouan, se trouve à environ 70 kilomètres de distance. La plupart des immigrants sont donc comoriens mais une minorité croissante d'environ 10 % d'entre eux provient du continent africain (Mozambique et Tanzanie notamment), parmi lesquels se trouvent la plupart des demandeurs d'asile.

Rapportée à la population du département, la pression migratoire est sans commune mesure avec l'immigration que connaît la métropole. Le nombre de résidents en situation légale à Mayotte s'élevait à 212 645 personnes en 2012³. La population étrangère en situation irrégulière n'a pu être quantifiée que de façon approximative : elle semble au moins équivalente au tiers du chiffre précédent et pourrait être beaucoup plus importante⁴. Aucune donnée fiable n'est cependant disponible.

Des statistiques existent concernant les interceptions d'immigrants clandestins. Le nombre de reconduites à la frontière s'élevait en 2014 à 19 991 selon la préfecture contre 15 723 en 2013, la tendance étant à l'augmentation ces dix dernières années.

NOMBRE D'ÉLOIGNEMENTS EFFECTUÉS À MAYOTTE

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Évolution 2010-2012	Évolution 2005-2012
7 714	13 253	13 990	13 329	16 726	20 429	16 374	13 001	- 36,36 %	+ 68,53 %

Source : MI/DCPAF, données actualisées au 16 octobre 2014

En 2014, 62 % des reconduites résultaient d'interceptions réalisées en mer. Environ 5 000 mineurs auraient fait l'objet de reconduites selon la préfecture, mais il est souvent impossible de déterminer l'âge d'une personne éloignée. En 2014, ce sont donc cinquante reconduites par jour qui ont eu lieu pour quarante-trois en 2013. Un tel volume est difficile à gérer compte tenu des capacités d'hébergement et de traitement des dossiers dont dispose l'administration locale.

L'augmentation observée entre 2013 et 2014 est difficile à interpréter puisqu'elle peut aussi bien résulter d'une augmentation de la pression migratoire que d'une amélioration des capacités d'interception de la police aux frontières et de la gendarmerie. Le nombre de personnes parvenant à Mayotte sans être interceptées est en effet, par définition, très difficile à estimer.

Du côté comorien, les filières d'immigration clandestine prennent une forme très organisée sur l'île d'Anjouan, la plus proche de Mayotte. Les chefs de ces filières utilisent des embarcations de fortune connues sous le nom de « kwassa kwassa », susceptibles de faire naufrage pendant le

³ Rapport annuel de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer, 2014.

⁴ Un indicateur basé sur la consommation de riz évalue la population en situation irrégulière vivant à Mayotte entre 280 000 et 300 000 personnes.

trajet et conçues pour être rentabilisées en un ou deux voyages. Le prix d'un trajet en « kwassa kwassa » d'Anjouan vers Mayotte varie de 300 euros, soit plusieurs fois le salaire mensuel moyen d'un fonctionnaire comorien, à des sommes plus importantes selon le nombre de passagers. La vente de trajets vers Mayotte s'effectue au grand jour à Anjouan, le gouvernement comorien se montrant réticent à coopérer avec la France et ne reconnaissant pas la souveraineté française sur l'île. Aucun accord de réadmission n'existe entre la France et les Comores, ce qui a conduit la préfecture à solliciter les services d'un transporteur privé pour les rapatriements, plaçant les personnes concernées hors de la juridiction française dès leur départ du port de Mamoudzou.

Si les passeurs font leur possible pour éviter d'être repérés par les patrouilles françaises, les horaires d'arrivée semblent être connus d'une partie de la population mahoraise. Ainsi, les naufrages de « kwassa kwassa » sont généralement signalés aux autorités par des habitants qui donnent l'alerte à la gendarmerie lorsqu'ils ne voient pas arriver un de leur proche à l'heure prévue.

La cinquantaine de reconduites à la frontière effectuées chaque jour résulte soit d'arrestations à terre conduites par la police, souvent à l'occasion de contrôles d'identité, soit d'interceptions menées en mer par la gendarmerie ou la police aux frontières, qui disposent de cinq navires d'interception et d'un hélicoptère. Les procédures d'éloignement sont exécutées très rapidement, la reconduite ayant lieu en moyenne 17 heures après l'arrestation.

Ce délai très court doit être mis en perspective avec la surpopulation du centre de rétention administrative de Mamoudzou. Les conditions d'hébergement devraient toutefois être améliorées par la mise en service prochaine de nouvelles installations dont la construction est terminée et dont la capacité d'accueil est de 148 personnes. De fait, il est difficile d'imaginer l'application à Mayotte du principe du « jour franc » qui obligerait l'administration à héberger chaque retenu 24 heures de plus – soit davantage que la durée moyenne du séjour au centre.

Quels que soient les efforts entrepris pour faire face à l'immigration illégale à Mayotte, le volume de cette immigration rend impossible le traitement de chaque cas individuel avec la même attention qu'en métropole malgré une collaboration très satisfaisante entre la préfecture et certaines associations⁵. Tant que perdure cette situation, les exceptions prévues par l'ordonnance du 7 mai 2014 demeurent nécessaires pour éviter l'engorgement des services préfectoraux, policiers et juridictionnels. Les référés-liberté sont dénués de caractère suspensif ; leur traitement, effectué par visioconférence depuis le tribunal administratif de Saint-Denis de La Réunion, n'est pas réalisé dans les meilleures conditions⁶.

ii. Particularités de l'immigration clandestine à Mayotte

La comparaison entre les situations de Mayotte et de la métropole est trompeuse : la première répond à une problématique locale tenant au lien historique entre Mayotte et l'Union des Comores, territoires qui n'ont été séparés que récemment et entre lesquels les liens demeurent forts. L'immigration clandestine à Mayotte n'est, pour une large part, que le prolongement de la circulation qui a toujours eu lieu entre îles voisines dont les habitants sont unis par une histoire et une langue communes. Un habitant des Comores peut chercher à se rendre à Mayotte, de façon ponctuelle, pour des raisons ne relevant pas de l'immigration et préférer emprunter une filière illégale plutôt que la voie légale, cette dernière impliquant depuis 1995 l'obtention d'un visa selon

5 *Tama et Solidarité Mayotte facilitent les démarches des personnes en rétention. Espace Anjouan Mayotte assume la triste tâche consistant à offrir une sépulture aux personnes décédées en mer.*

6 *L'année 2013 a vu le dépôt de 121 référés-liberté seulement.*

une procédure fastidieuse. Il n'est pas rare qu'une personne se livre volontairement à la police française afin d'être expulsée vers Anjouan, bénéficiant ainsi d'un trajet gratuit pour le retour.

La proximité culturelle et historique entre les deux populations n'entraîne cependant pas une solidarité absolue. Les relations entre les populations de l'archipel sont historiquement complexes. Mayotte et les autres îles ont vécu sous des sultanats distincts avant d'être placées sous souveraineté française à des dates différentes⁷ et le choix mahorais de demeurer français lors du référendum du 8 février 1976 indiquait une volonté d'échapper à ce qui avait longtemps été perçu comme une domination de la part du reste de l'archipel. En tout état de cause, après quarante ans d'indépendance des Comores, l'écart économique entre les deux ensembles est élevé. Le processus de départementalisation de Mayotte, malgré les difficultés qu'il rencontre, creuse encore l'écart économique, social et culturel entre les populations. Si cette différence contribue certainement à la pression migratoire, elle engendre nécessairement une certaine réticence de la part de la population mahoraise. L'immigration est perçue, selon la préfecture, comme un poids supplémentaire qui pèse sur l'île.

De cette situation découle ce que plusieurs personnes rencontrées par votre rapporteur, aussi bien au sein de l'administration que parmi les élus locaux, ont décrit comme un « double discours » de la part de la population mahoraise, à la fois proche des migrants comoriens et inquiète de ce que toute mesure prise en leur faveur le soit à son détriment.

iii. Conséquences sociales et sanitaires pour Mayotte

Même si la population totale de l'île, comprenant les personnes en situation irrégulière, n'a pu être estimée que de façon approximative, le paysage urbain témoigne d'une croissance rapide et mal maîtrisée, avec notamment une poussée continue des bidonvilles à Kawéni, sur les hauteurs de Mamoudzou. Ces habitations, qui s'étendent près du sommet des collines surplombant le chef-lieu, présentent des risques sanitaires et sécuritaires importants. Plusieurs incendies s'y sont déclarés ; les interventions de la police et des pompiers y sont extrêmement difficiles.

Le cas particulier des enfants présente un caractère particulièrement inquiétant. Dans un département où la moitié de la population est âgée de moins de vingt ans, le nombre de mineurs en situation irrégulière ne peut être qu'élevé. Plus grave, ces mineurs sont fréquemment seuls, notamment lorsque leurs parents en situation irrégulière, arrêtés par la police et éloignés, ne signalent pas leur existence. Ce cas de figure est fréquent d'après plusieurs interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur. Le problème posé par cette population jeune en déshérence est considérable. La faiblesse de l'aide sociale à l'enfance, la quasi-impossibilité de « rattacher » administrativement la plupart de ces mineurs à un adulte et l'absence d'information sur leurs liens familiaux rendent pratiquement impossible une prise en charge adéquate. À court terme, la scolarisation est rendue difficile par l'ignorance de leur nombre : les effectifs des classes doivent souvent être révisés lors de la rentrée scolaire, provoquant des incidents avec les familles des enfants en situation régulière. À plus long terme, c'est l'augmentation de la petite délinquance qui pourrait poser un grave problème dans l'ensemble du territoire.

La plus grande partie de la population en situation irrégulière se concentre à Mamoudzou et dans ses alentours. La police nationale, avec 217 fonctionnaires, dispose de moyens limités pour maintenir l'ordre dans une ville où le paysage urbain est dans un état très variable, où l'éclairage

⁷ *L'acquisition de Mayotte par la France a eu lieu en 1843, tandis que le reste de l'archipel a été placé sous protectorat français entre 1866 pour Anjouan et 1886 pour les autres îles.*

public est quasiment inexistant.

L'immigration illégale pose également un problème sanitaire important. La recherche d'une prise en charge médicale indisponible aux Comores est un motif fréquent d'immigration illégale, ce qui crée une contrainte supplémentaire pour les services de l'État à Mayotte. En premier lieu, le voyage d'Anjouan peut aggraver l'état des malades dont certains décèdent en mer. Les opérations d'interception et le transfert vers Mayotte sont également plus délicats dès lors que des personnes nécessitant une prise en charge sanitaire se trouvent à bord. En second lieu, beaucoup de femmes enceintes se déplacent des Comores vers Mayotte afin de faire naître leur enfant sur le territoire français. C'est ainsi qu'environ 46 % des parturientes de la maternité locale sont en situation irrégulière, situation à la fois contraignante pour l'administration et génératrice de mécontentement au sein de la population mahoraise.

Plus généralement, la faiblesse du dispositif médical à Mayotte, avec une densité de 74 médecins pour 100 000 habitants recensés en 2013, prépare mal ce territoire à l'accueil d'une population supplémentaire, notamment en raison de la non-application à Mayotte du dispositif de l'aide médicale de l'État. Mais contrairement à ce qui se passe dans d'autres domaines, il existe une coopération médicale entre Mayotte et les Comores, notamment avec le centre de dialyse de l'hôpital El-Maarouf de Moroni. Cette coopération demeure cependant insuffisante pour inciter les Comoriens à rechercher des soins sur place, et à plus forte raison à retourner aux Comores lorsque leur état ne justifie plus leur séjour à Mayotte.

Au vu de ces éléments, votre rapporteur estime que l'extension à Mayotte du champ d'application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile doit être réalisée avec une très grande prudence. Les exceptions prévues par l'ordonnance du 7 mai 2014 paraissent en effet appropriées.

B. Audition de M. Bernard Cazeneuve par le Sénat (29 septembre 2015)

- **Extraits consacrés à l'outre-mer**

M. Thani Mohamed Soilihi

Inlassablement, chaque fois que je le pourrai, je vous parlerai de Mayotte, dont la situation au regard des migrations, notamment clandestines, est hors normes. En arrivant à Paris ce matin, j'ai lu dans la presse mahoraise qu'un kwassa-kwassa a chaviré, faisant trois morts, dont deux enfants, et quinze disparus - dix passagers ayant pu être sauvés. Depuis le début de l'année, 93 personnes ont été secourues.

Je le reconnais, vous avez augmenté les moyens disponibles, notamment en recrutant plus de 40 policiers pour faire fonctionner un centre de rétention rénové - auparavant, le Défenseur des droits avait parlé de « conditions indignes » en le visitant.

Sans céder aux fantasmes, les statistiques les plus mesurées indiquent 45 % de population en situation irrégulière ! Que ferez-vous pour diminuer cette part de population que l'île n'a pas la capacité d'accueillir ? Quels moyens concrets engagerez-vous pour atténuer cet afflux massif en provenance des Comores ?

La coopération avec le pouvoir comorien, dont nous entendons souvent parler, reste purement théorique, car celui-ci, dans une posture idéologique, incite ses concitoyens à venir à Mayotte, au risque de périr. Il faut agir, ne serait-ce que pour mettre un terme aux dizaines de morts chaque

année. Mais aussi parce que cela a de lourdes conséquences sur les politiques publiques : nous ne savons jamais pour combien de personnes nous devons construire des salles de classe, des installations sanitaires, des logements sociaux...

M. Philippe Bas, président

Merci pour vos questions et pour votre témoignage. [...]

M. Jean-Pierre Sueur

[...] S'il est vrai que la diplomatie consiste à discuter avec des gens qui ne pensent pas comme nous, une coopération policière avec les Comores pour empêcher les bateaux de partir serait hautement souhaitable. Nous dépensons 50 millions d'euros par an pour les éloignements d'étrangers à Mayotte, mais ils reviennent ! Même s'il y a sans doute en jeu de puissants intérêts liés aux passeurs, il serait préférable de mettre en place une coopération.

M. Bernard Cazeneuve, ministre.

[...] Il est vrai que l'assignation à résidence est peu utilisée. C'est pourquoi nous consolidons son encadrement juridique. Lors de ma visite, j'ai été extrêmement choqué de constater l'état du centre de rétention de Mayotte. Il est inadmissible qu'il puisse en exister de tels sur le territoire de la République ! Un nouveau centre a été inauguré ce mois-ci, avec de meilleurs standards.

Nous avons augmenté les moyens de nos forces pour lutter contre les réseaux de passeurs, qui utilisent les kwassa-kwassa, ces frêles embarcations chargées de migrants ayant payé un prix considérable, et qui risquent la mort.

Comment négocier avec le gouvernement comorien ? Nous devons nous y efforcer même si c'est difficile. Nous détruisons les bateaux, les arraisonnons en mer, démantelons les filières à Mayotte même. Ma détermination est totale, monsieur le Sénateur, et s'exprimera par un prochain déplacement. [...]

Outre-mer, le recours suspensif prend la forme du référé-liberté : il faut tenir compte de l'organisation des juridictions administratives et de leur capacité à faire face aux pressions migratoires, comme à Mayotte ou en Guyane.

II. Recours contre les OQTF : aménagements de l'exception (art. 16 de la loi)

Ceseda, art. L. 514-1

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

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

En conséquence, les dispositions des articles L. 512-1, L. 512-3 et L. 512-4 ne sont pas applicables dans ces collectivités.

3° L'obligation de quitter le territoire français ne peut faire l'objet d'une exécution d'office, 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 n'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 avant, si les parties ont été informées d'une telle audience, que le juge n'ait statué sur la demande.

~~Ceseda, art. L. 514-2~~

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

A. Assemblée nationale

1. Rapport Binet

- L'état du droit

Le droit commun applicable sur le territoire national prévoit le caractère suspensif de plein droit du recours juridictionnel dirigé une mesure d'éloignement. « L'obligation de quitter le territoire français ne peut faire l'objet d'une exécution d'office ni avant l'expiration du délai de départ volontaire ou, si aucun délai n'a été accordé, avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant sa notification par voie administrative, ni avant que le tribunal administratif n'ait statué s'il a été saisi⁸. »

Toutefois, les contraintes propres à la situation de certaines collectivités ultramarines – pression migratoire importante et nombre conséquent de mesures d'éloignement d'étrangers – ont conduit à l'édiction de mesures dérogatoires par la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure. Ainsi, en Guyane et à Saint-Martin, les recours dirigés contre les mesures d'éloignement ne présentent pas de caractère suspensif ; tout plus l'étranger concerné peut-il assortir sa requête d'une demande de sursis à exécution⁹. Ce dispositif d'exception avait fait l'objet d'une saisine du Conseil constitutionnel qui avait estimé qu'il ne portait pas atteinte aux libertés fondamentales et aux droits des personnes¹⁰.

8 Article L. 512-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

9 Article L. 514-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

10 « Considérant que le législateur a pu, pour prendre en compte la situation particulière et les difficultés durables du département de la Guyane et, dans le département de la Guadeloupe, de la commune de Saint-Martin, en matière de circulation internationale des personnes, y maintenir le régime dérogatoire institué par les articles 12 quater et 40 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 susvisée, sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garantis ; que les intéressés conserveront un droit de recours juridictionnel contre les mesures de police administrative ; qu'ils auront notamment la faculté de saisir le juge des référés administratifs ; que le législateur n'a pas non plus porté atteinte au principe constitutionnel d'égalité compte tenu de cette situation particulière, laquelle est en relation directe avec l'objectif qu'il s'est fixé de renforcer la lutte contre l'immigration clandestine ; que les adaptations ainsi prévues ne sont pas contraires à l'article 73 de la Constitution... » (Décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, Loi pour la sécurité intérieure).

La Cour européenne des droits de l'homme a jugé différemment. Dans un arrêt de grande chambre du 13 décembre 2012¹¹, elle a affirmé que cette dérogation met à mal l'exigence d'effectivité du recours garanti par l'article 13 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950¹².

En l'espèce, un ressortissant brésilien résidant en Guyane depuis douze ans fut interpellé le 25 janvier 2007 au terme d'un contrôle routier qui fit apparaître l'absence de documents d'identité en cours de validité. Le jour même, un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière et un arrêté de placement en rétention administrative lui furent notifiés. Le lendemain à 15 heures 11, l'intéressé introduisit un recours pour excès de pouvoir assorti d'un référé-suspension. Mais cette requête n'interrompait pas la procédure : il fut reconduit à 16 heures vers Belem, au Brésil. Le soir même, le tribunal administratif de Cayenne examina le référé-suspension et constata qu'il était devenu sans objet. Dès août 2007, l'étranger visé était de retour illégalement en Guyane. Mais le 18 octobre 2007, le tribunal administratif prononça l'annulation de l'arrêté de reconduite à la frontière : l'intéressé vivait en France de longue date, sa mère était titulaire d'une carte de résident et, de surcroît, un contrôle judiciaire lui faisait interdiction de quitter le territoire guyanais.

Dans son arrêt, la Cour observe que la « procédure [de] reconduite à la frontière du requérant a été (...) mise en œuvre selon des modalités rapides, voire expéditives » (§ 96). Elle proclame que « le recours (...) doit être disponible en droit comme en pratique, 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 » (§ 80) et que « une attention particulière doit aussi être prêtée à la rapidité du recours lui-même (...), la durée excessive d'un recours [pouvant] le rendre inadéquat » (§ 81).

Mais si la cour condamne la France en raison du défaut d'effectivité des garanties procédurales, elle confirme que la Convention n'implique pas une exigence générale d'un recours suspensif de plein droit. « La Cour l'a dit à plusieurs reprises, l'article 13 a (...) pour conséquence d'exiger un recours interne habilitant à examiner le contenu d'un grief défendable fondé sur la Convention et à offrir le redressement approprié » (§ 78). « La Cour rappelle également que l'article 13 de la Convention ne va pas jusqu'à exiger une forme particulière de recours¹³ et que l'organisation des voies de recours internes relèvent de la marge d'appréciation des États » (§ 85), ce d'autant plus que « les conséquences de l'ingérence dans les droits [à la vie privée et familiale] sont en principe réversibles » (§ 43).

La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme n'impose donc aucunement une généralisation du caractère suspensif des recours dirigés contre les mesures d'éloignement décidées outre-mer. Les magistrats reconnaissent « la nécessité pour les États de lutter contre

11 CEDH (grande chambre), De Souza Ribeiro c. France, 13 décembre 2012, req. n° 22689/07.

12 « 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. »

13 La jurisprudence de la Cour formule une telle exigence de suspensivité dans les seuls cas de risque réel de traitements contraires à l'article 2 – droit à la vie – ou à l'article 3 – interdiction de la torture et des peines et traitements inhumains ou dégradants (CEDH, M.S.S. c. Belgique et Grèce, 21 janvier 2011, req. n° 30696/09 et R.U. c. Grèce, 7 juin 2011, req. n° 2237/08). Il en va de même des griefs tirés de l'article 4 du Protocole n° 4 portant interdiction des expulsions collectives d'étrangers (CEDH, Čonka c. Belgique, 5 février 2002, req. n° 51564/99).

l'immigration clandestine et de disposer des moyens nécessaires pour faire face à de tels phénomènes, tout en organisant des voies de recours interne de façon à tenir compte des contraintes et situations nationales » (§ 97).

Cependant, ces adaptations que nécessitent la situation dans les territoires ultramarins ne sauraient « dénier au requérant la possibilité de disposer en pratique des garanties procédurales minimales adéquates visant à le protéger contre une décision d'éloignement arbitraire » (§ 97). La Cour refuse que perdure un dispositif qui permet, dans la pratique, l'exécution d'une mesure d'éloignement sans que l'étranger ait pu disposer de manière effective du moyen de faire valoir un grief défendable. L'argument tiré du risque d'engorgement des juridictions est inopérant : les États sont astreints « à organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences » d'une bonne justice (§ 98).

L'état du droit est donc insatisfaisant : non seulement il ne permet pas une bonne protection des droits et libertés des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement prononcée outre-mer, mais il expose de surcroît la France à de nouvelles condamnations prononcées par le Cour européenne des droits de l'homme. Pour autant, la suppression du dispositif dérogatoire prévu à l'article L. 514-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui aménage la règle du recours suspensif de plein droit sur l'obligation de quitter le territoire français, n'est ni requise par la juridiction européenne, ni souhaitable en l'état : elle impliquerait inéluctablement une paralysie de l'action administrative.

- **Les dispositions du projet de loi**

L'article 16 du projet de loi complète le dispositif de l'article L. 514-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il interdit l'exécution d'une mesure d'éloignement avant que le juge administratif, saisi d'un référé liberté sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, n'ait statué sur la tenue de l'audience contradictoire et, dans le cas où il décide de la tenue de cette audience, n'ait rejeté le référé.

Cette procédure apparaît à même de garantir un recours effectif aux intéressés. D'une part, un éloignement est une mesure contraignante qui peut valablement donner lieu à un référé-liberté. D'autre part, cette procédure permet au juge d'ordonner « toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale », donc de surseoir à l'éloignement s'il le juge opportun.

La commission des Lois a adopté l'article 16 sans modification.

2. Débats et amendements à l'assemblée nationale

En commission des lois

- **Amendement CL164 de M. Paul Molac**

M. Paul Molac. En 2013, en métropole, 7,4 % des personnes enfermées en rétention ont été libérées par un juge administratif constatant la violation de leurs droits. En Guyane ou en Guadeloupe, ce taux n'est que de 0,4 %. À Mayotte, seulement 93 des 16 000 personnes enfermées, parmi lesquelles 3 000 mineurs, ont pu former un référé devant le tribunal administratif.

Le référé liberté pourrait bien n'être qu'une coquille vide si les étrangers retenus sont éloignés avant même d'avoir eu la capacité d'introduire leur recours auprès du tribunal. Il convient donc de fixer un délai minimal d'un jour franc, à compter de la notification de la mesure d'éloignement,

pendant lequel cette dernière est suspendue.

M. le rapporteur. Avis défavorable. La situation à Mayotte est trop « extraordinaire » ; les chiffres concernant les éloignements y sont équivalents à ceux que le ministre de l'Intérieur a cités ce matin pour la métropole tout entière.

Si je comprends vos arguments, monsieur Molac, on ne peut pas appliquer à Mayotte les mêmes textes et les mêmes règles qu'en métropole. L'adoption de votre amendement compromettrait fortement la gestion actuelle des kwassa kwassa, ces bateaux qui accostent à Mayotte en provenance des Comores.

M. Paul Molac. N'est-ce pas contraire à notre Constitution qui veut que la loi s'applique de la même façon sur tout le territoire de la République ? Partisan d'un fédéralisme différencié, j'avoue que le raisonnement ne me gêne pas. Mais lorsque je propose des dispositions de cette nature, on m'oppose souvent cet argument.

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Vous n'êtes pas sans savoir que la plupart des textes que nous examinons comportent des mesures d'adaptation aux spécificités ultramarines.

La Commission rejette l'amendement.

- **Amendement CL72 de M. Denys Robiliard**

M. Denys Robiliard. Dans le même esprit, parce qu'il ne servirait à rien d'instituer un recours impossible à exercer faute de temps, je propose d'introduire un délai d'un jour franc à partir de la notification de l'OQTF pour introduire le référé liberté. Si l'exécution forcée de l'éloignement intervient immédiatement après la notification, comment le recours pourrait-il être matériellement possible ? Qui plus est, cela constitue pour l'administration une incitation à différer la notification jusqu'au moment où elle est prête à exécuter l'éloignement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement. Puis elle adopte l'article 16 sans modification.

2. A l'assemblée nationale

Trois amendements avaient été déposés afin de garantir, dans tous les cas, un jour franc avant l'exécution de l'éloignement. Un seul a été soutenu en audition publique.

- **Amendement n° 294 de M. Denys Robiliard**

M. Denys Robiliard. Cet amendement propose que l'exécution d'une mesure d'éloignement ne puisse être mise en œuvre qu'après « l'expiration du délai d'un jour franc courant de sa notification ». En effet, si la mesure est exécutée aussitôt après que le juge administratif l'a validée, l'intéressé n'aura pas eu le temps de saisir le juge du référé-liberté et cette procédure n'aurait dès lors plus lieu d'être. Il faut donc prévoir un délai minimum pour saisir le juge au titre du recours référé-liberté afin de permettre l'effectivité du droit. Le délai proposé n'est pas énorme. J'ai beaucoup apprécié la discussion qui portait sur l'amendement du rapporteur à l'article 15 car on a ainsi très clairement compris qu'il s'agissait pour M. Larrivé d'éloigner le juge pour qu'il ne puisse pas sanctionner des procédures irrégulières et qu'il en faisait une condition d'efficacité du dispositif. Or, dans un État de droit, il faut que la législation prévoit que le juge puisse être réellement saisi pour que les droits du requérant soient effectifs.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Erwann Binet, rapporteur. La situation ultramarine en matière de séjour ne permet pas d'émettre un avis favorable à cet amendement, qui mettrait grandement à mal les conditions de rétention des étrangers. Il emboliserait vraiment le système. J'ai fait un déplacement à Mayotte dans le cadre des travaux de la commission et, sans entrer dans le détail, je peux vous affirmer, mon cher collègue, que l'application du délai d'un jour franc paralyserait totalement là-bas le système, probablement aussi en Guyane.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Avis défavorable.

Mme la présidente. La parole est à M. Guillaume Larrivé.

M. Guillaume Larrivé. Il faut être très précis sur les chiffres : selon le ministère de l'intérieur – page 85 du onzième rapport sur le sujet –, le nombre des éloignements forcés – il n'est pas question ici des départs spontanés et des éloignements aidés – était de 13 908 en 2009 et de 13 386 en 2012. Il a donc en effet baissé, monsieur le ministre. Les raisons en sont nombreuses, mais c'est notamment parce qu'il est apparu qu'un certain nombre de décisions juridictionnelles hasardeuses compliquait par trop le travail des préfets et des policiers. D'où la modification législative intervenue en 2011. On passe de 12 034 éloignements forcés en 2010 à 12 547 en 2011, soit l'épaisseur du trait, une quasi-stabilité, avant d'augmenter les années suivantes – 13 386 en 2012 et 14 076 en 2013. Il y a donc bien une tendance haussière à partir de 2011, après une tendance baissière en 2010-2011 du fait de difficultés procédurales considérables, identifiées notamment par le rapport Mazeaud.

À propos du délai de quarante-huit heures que vous rétablissez, voici ce qu'en concluait le rapport Mazeaud : « La commission est certes consciente de la nécessité d'une intervention rapide du JLD pour respecter les impératifs constitutionnels. Elle considère néanmoins que la précipitation actuelle liée au délai de quarante-huit heures est excessive et nuit à la fois à la justice, dont elle mobilise abusivement les membres – juges, personnels de greffe, personnels de sécurité –, et à la mise en œuvre de la politique des pouvoirs publics, les demandes étant examinées dans des conditions exécrables, et aux étrangers eux-mêmes qui, levés à l'aube, attendent interminablement dans la salle du tribunal de grande instance, sans confort et dans la grande promiscuité. » C'est ce rapport qui nous avait conduits à passer de quarante-huit heures à cinq jours, à la fois pour augmenter l'efficacité des procédures – les chiffres que j'ai rappelés en démontrent le résultat – et pour améliorer les droits des justiciables.

Mme la présidente. La parole est à M. le ministre.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. J'ai été précis.

M. Guillaume Larrivé. Moi aussi.

M. Bernard Cazeneuve, ministre. J'ai parlé des éloignements hors UE alors que les chiffres que vous citez comprennent les éloignements vers l'Union européenne. Le chiffre hors UE est seulement de 4 000, et je raisonne à partir de ce critère parce qu'il s'agit là des vrais éloignements. Ce sont aussi les plus difficiles à mettre en place puisqu'il faut obtenir des laissez-passer consulaires. Par ailleurs, ces éloignements sont les plus efficaces parce qu'il est évidemment beaucoup plus difficile de revenir alors que le principe de la libre circulation dans l'Union européenne permet à l'intéressé de revenir le lendemain de l'éloignement. C'est la raison pour laquelle, si l'on veut mesurer l'efficacité d'une politique d'éloignement, il faut

raisonner exclusivement à partir des données relatives aux éloignements des étrangers hors de l'Union européenne, et c'est ce que j'ai fait. Si vous citez des chiffres aussi élevés, c'est que l'on appliquait à l'époque la politique du chiffre, qui consistait à concentrer l'action des forces de police sur les éloignements les plus faciles à réaliser. Ce n'est pas cette politique-là que nous conduisons ; nous, nous mobilisons les forces de sécurité en vue de procéder à de véritables éloignements forcés, qui sont les plus difficiles à réaliser, parce qu'ils impliquent la délivrance de laissez-passer consulaires.

(L'amendement n° 294 n'est pas adopté.) (L'article 16 est adopté.)

B. Sénat

Rapport Buffet

Le présent article a pour objet de préciser le régime contentieux de l'obligation de quitter le territoire français (OQTF) **sans délai de départ volontaire** à Mayotte^{191(*)}, en Guyane et à Saint Martin. Ce régime est également applicable en Guadeloupe et à Saint Barthélemy par renvoi de l'article L. 514-2, pour une période transitoire de **cinq ans** à compter de la publication de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité^{192(*)}.

Outre-mer, au regard de la forte pression migratoire irrégulière, les règles de droit commun de l'éloignement font l'objet d'adaptations et certaines dispositions relatives au régime contentieux de l'OQTF ne s'y appliquent pas.

En premier lieu, alors que la procédure de droit commun de l'article L. 512-3 du CESEDA prévoit que l'OQTF sans délai de départ volontaire ne peut faire l'objet d'une exécution d'office qu'à compter d'un délai de **quarante-huit heures** suivant la notification ou après que le tribunal administratif a statué sur le recours contre la mesure, l'article L. 514-1 prévoit que l'OQTF sans délai de départ volontaire peut être **immédiatement exécutée** - sauf si l'autorité consulaire demande un délai d'un jour franc à compter de la notification de la mesure d'éloignement à l'étranger. Autrement-dit, outre-mer, **le recours contre l'OQTF sans délai de départ volontaire n'est pas suspensif**.

Pour compenser cette situation, l'article L. 514-1 a expressément prévu qu'outre-mer, l'étranger peut assortir son recours contre l'OQTF d'une demande de **suspension** de cette décision. En effet, dans le régime applicable en métropole, la contestation d'une OQTF par le biais d'un référé n'est pas admise par le juge qui considère que le caractère suspensif du recours contre l'OQTF et l'instauration d'une procédure contentieuse particulière font obstacle à la mise en oeuvre d'une procédure différente (Conseil d'État, 2 juillet 2001, n° 231202).

Le référé **suspension** permet de demander la suspension de l'exécution d'une décision quand l'urgence le justifie et qu'il existe « *un doute sérieux* » quant à la légalité de la décision. Le référé **liberté** permet au juge de protéger une liberté fondamentale à laquelle il serait porté atteinte, si une condition d'urgence est en outre remplie. En l'occurrence, la vie familiale normale est bien considérée comme une liberté fondamentale par le Conseil d'État^{194(*)}.

Initialement décidées pour une période transitoire, ces dispositions ont été finalement **pérennisées** à Mayotte, en Guyane et à Saint Martin. Dans sa décision n° 2003-467 DC du 13 mars 2003, le Conseil constitutionnel a estimé que l'équilibre retenu entre le principe d'égalité et l'objectif de lutte contre l'immigration clandestine était conforme à la Constitution et que la situation

particulière de l'immigration irrégulière dans ces territoires pouvait justifier des règles dérogatoires du droit commun applicable en métropole. Il a par ailleurs constaté que le droit au recours des étrangers dans ces territoires était garanti en raison, justement, de la possibilité de saisir le juge des référés d'une demande de suspension de la mesure.

Toutefois, un recours en référé **n'est pas en lui-même suspensif** : si le juge des référés doit statuer dans « *les meilleurs délais* », ou en « *quarante-huit heures* », il arrive que l'étranger soit éloigné avant que le juge des référés ait statué.

La France a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'homme, en particulier dans l'arrêt *De Souza Ribeiro c/ France* du 13 décembre 2012. Dans cette décision, la cour a rappelé que le caractère effectif d'un recours **n'imposait pas que le recours soit de plein droit suspensif**. En revanche, la cour a précisé que la notion de recours effectif imposait que « *l'État fournisse à la personne concernée une possibilité effective de contester la décision d'expulsion ou de refus d'un permis de séjour et d'obtenir un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates des questions pertinentes par une instance interne compétente fournissant des gages suffisants d'indépendance et d'impartialité* ».

En l'espèce, la cour constate que les délais extrêmement brefs pour éloigner la personne ont rendu impossible toute appréciation de la situation du requérant par la juridiction administrative.

En particulier, la cour relève **l'absence du caractère efficace** des procédures d'urgence prévues puisque l'étranger peut être reconduit malgré l'introduction du recours.

Dans ses deux décisions du 22 juillet 2015, validant l'ordonnance et le décret portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, le Conseil d'État a constaté que l'absence de l'effet suspensif du recours dirigé contre une mesure d'éloignement à Mayotte était compensé par la possibilité offerte à l'étranger faisant l'objet de la mesure d'éloignement de saisir le juge administratif d'un **référé suspension** (L. 521-1 CJA) ou d'un **référé-liberté** (L. 521-2 du CJA).

Toutefois ces deux derniers recours ne sont pas en tant que tels suspensifs. Dès lors, le Conseil d'État a précisé dans la même décision que pour respecter les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme, le référé introduit contre la mesure devait être **suspensif**.

En conséquence, pour mettre en conformité le droit applicable outre-mer avec la convention européenne des droits de l'homme, le présent article transcrit dans la loi la jurisprudence précitée du Conseil d'État, en instaurant un référé liberté **suspensif**.

Cette solution permet donc aux étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement de pouvoir la contester utilement, tout en prenant en compte l'impératif d'un jugement dans des délais rapides.

L'article L. 514-2 définit le régime applicable en Guadeloupe et à Saint Barthélemy en renvoyant aux dispositions de l'article L. 514-1. Toutefois, ces dispositions sont **temporaires** dans ces territoires : elles ne s'appliquent que pendant les **cinq années** suivant la publication de la loi du 24 juillet 2006.

Constatant que la situation ayant justifié ces extensions persistent dans ces territoires et par simplification, votre commission a adopté un **amendement COM-132** de votre rapporteur pérennisant ce régime pour ces deux territoires en les intégrant à l'article L. 514-1. L'article L. 514-2 a donc été supprimé.

II. Extension des contrôles frontaliers dérogatoires à la Martinique (art. 24 de la loi)

Code de procédure pénale, art. 78-2 (complété par l'article 24, 2° du projet de loi)

[...] L'identité de toute personne peut également être contrôlée [par les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et agents de police judiciaire] en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi :

1° En Guadeloupe, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre, d'une part, de la route nationale 1 sur le territoire des communes de Basse-Terre, Gourbeyre et Trois-Rivières et, d'autre part, de la route nationale 4 sur le territoire des communes du Gosier et de Sainte-Anne et Saint-François ;

2° À Mayotte, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà ;

3° À Saint-Martin, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà ;

4° À Saint-Barthélemy, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà.

5° En Martinique, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre, de la route nationale 1 qui traverse les communes de Sainte-Marie, La Trinité, Le Robert et Le Lamentin, de la route nationale 2 qui traverse les communes de Saint-Pierre, Le Carbet, Le Morne Rouge, l'Ajoupa Bouillon et Basse Pointe, de la route nationale 3 qui traverse les communes de Le Morne Rouge, l'Ajoupa Bouillon, Basse Pointe, Fonds Saint Denis et Fort de France, de la route nationale 5 qui traverse les communes de Le Lamentin, Ducos, Rivière Salée, Sainte Luce, Rivière Pilote et Le Marin, de la route nationale 6 qui traverse les communes de Ducos, Le Lamentin, Le Robert, Le François et Le Vauclin, Rivière Salée, Sainte-Luce, Rivière Pilote et Le Marin et de la route départementale 1 qui traverse les communes de Le Robert, Le François et Le Vauclin.

Ceseda, art. L. 611-11 (complété par l'article 24, 1° du projet de loi)

Les articles L. 611-8 et L. 611-9¹⁴ sont applicables en Guadeloupe dans une zone comprise entre le

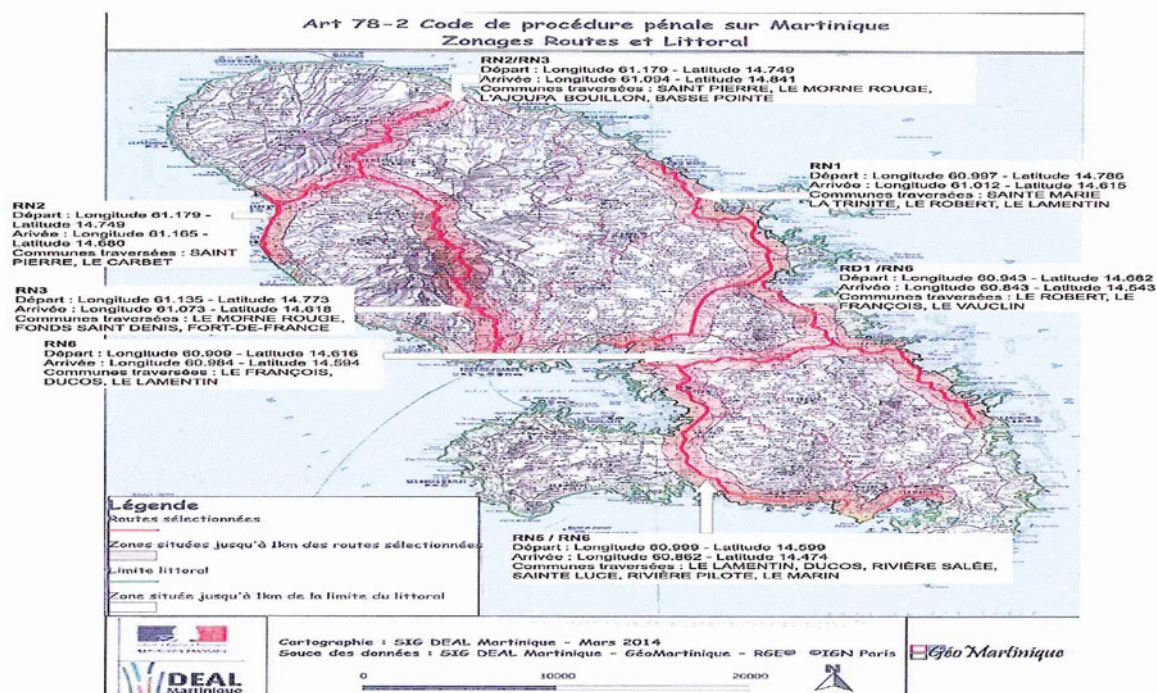
14 *Ceseda, art. L. 611-8* : Dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà, les officiers de police judiciaire, assistés des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints [...], peuvent procéder, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents [relatifs à la situation administrative des étrangers] ou de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

Ceseda, art. L. 611-9 [...]

Dans l'attente des instructions du procureur de la République, le véhicule peut être immobilisé pour une durée qui ne peut excéder quatre heures.

La visite, dont la durée est limitée au temps strictement nécessaire, se déroule en présence du conducteur et donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal mentionnant les dates et heures du début et de la fin des opérations. Un exemplaire de ce procès-verbal est remis au conducteur et un autre transmis sans délai au procureur de la

littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que sur les routes nationales 1 et 4. Il en est de même à Mayotte, à Saint-Barthélemy et Saint-Martin dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà **et en Martinique dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que sur les routes nationales 1, 2, 3, 5 et 6 et sur la route départementale 1.**



A. Assemblée nationale

1. Rapport Binet

Le présent article étend à la Martinique les dispositions, actuellement applicables dans certaines collectivités d'outre-mer, autorisant, d'une part, la visite sommaire de véhicules qui circulent sur la voie publique et, d'autre part, le contrôle, dans certaines zones, de l'identité de toute personne sans réquisition du procureur de la République.

- **Le droit en vigueur et son application**

Le présent article propose d'étendre à la Martinique l'application des articles L. 611-11 du code de l'entrée du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) et 78-2 du code de procédure pénale. L'article L. 611-11 du CESEDA prévoit actuellement l'application des articles L. 611-8 et L. 611-9 du même code :

- en Guadeloupe, dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que sur les routes nationales 1 et 4 ;

République.

- à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, dans une zone comprise entre le littoral et un kilomètre en deçà.

L'article L. 611-8 est applicable dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la convention signée à Schengen le 19 juin 1990 et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà. Dans cet espace, les officiers de police judiciaire, assistés des agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints, peuvent procéder à la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières. Cette visite est effectuée avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République. Elle peut avoir lieu dans deux hypothèses alternatives :

- soit vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents sous le couvert desquels le conducteur ou les passagers sont autorisés à circuler ou à séjourner sur le territoire ;
- soit rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

L'article L. 611-9 envisage l'hypothèse où une section autoroutière commence dans la zone mentionnée à l'article L. 611-8 et que le premier péage autoroutier se situe au-delà de la ligne des vingt kilomètres. Cet article étend la possibilité d'effectuer une visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique jusqu'à ce premier péage, ainsi que sur les aires de stationnement qui lui sont attenantes. Si le conducteur n'a pas donné son accord à la fouille et dans l'attente des instructions du procureur de la République, les agents de police mentionnés à l'article L. 611-8 peuvent immobiliser le véhicule pendant une durée maximale de quatre heures. La visite a lieu en présence du conducteur et est limitée au temps strictement nécessaire. Elle donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal qui mentionne les dates et heures du début et de la fin de la fouille. Un exemplaire est conservé par le conducteur et un autre est transmis au procureur de la République.

Le présent article propose également de compléter l'article 78-2 du code de procédure pénale qui organise les cinq situations dans lesquelles un contrôle d'identité peut être pratiqué.

Les officiers de police judiciaire et, sur l'ordre et sous la responsabilité de ceux-ci, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints, peuvent inviter à justifier de son identité, par tout moyen, toute personne à l'égard de laquelle existent une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner :

- qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;
- qu'elle se prépare à commettre un crime ou délit ;
- qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;
- qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire.

L'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés, sur réquisitions écrites du procureur de la République, aux fins de rechercher et de poursuivre des infractions qu'il précise. Le fait que ce contrôle révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions ne constitue toutefois pas une cause de nullité des procédures incidentes.

De la même façon, l'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les mêmes modalités, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens.

En application de la convention de Schengen, l'identité de toute personne peut également être contrôlée, selon les mêmes modalités, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi dans une zone comprise entre la frontière terrestre de la France avec les États parties à la convention de Schengen et une ligne tracée à 20 kilomètres en deçà, ainsi que dans les zones accessibles au public des ports, aéroports et gares ferroviaires ou routières ouverts au trafic international et désignés par arrêté, ainsi que dans certaines zones ferroviaires et autoroutières (notamment à bord des trains internationaux ou au premier péage suivant la frontière)¹⁵.

Enfin, l'identité de toute personne peut être contrôlée, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévues par la loi, dans une partie du territoire de la Guyane définie comme « comprise entre les frontières terrestres ou le littoral du département de la Guyane et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà, et sur une ligne tracée à cinq kilomètres de part et d'autre, ainsi que sur la route nationale 2 sur le territoire de la commune de Régina ».

La loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 a pérennisé le dispositif expérimental applicable à certaines zones de Mayotte et de Guadeloupe mis en place par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006, puis étendu à certaines zones de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin par l'ordonnance n° 2009-536 du 14 mai 2009.

Dans ces collectivités d'outre-mer est reconnue la possibilité de vérifier 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 :

- sur le territoire de la Guadeloupe, de Mayotte, de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, dans une bande littorale large d'un kilomètre ;
- en Guadeloupe, dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre, en premier lieu, de la route nationale 1 sur le territoire des communes de Basse-Terre, Gourbeyre et Trois-Rivières et, en second lieu, de la route nationale 4 sur le territoire des communes du Gosier, Sainte-Anne et Saint-François.

Le périmètre ainsi défini a été retenu, afin de pouvoir exercer un contrôle dans les endroits où accostent les étrangers en situation irrégulière puis transitent par la suite pour se rendre dans les zones urbanisées où ils résident ou travaillent clandestinement.

Actuellement, l'article L. 611-11 du CESEDA et l'article 78-2 du code de procédure pénale ne sont pas applicables à la Martinique. Cette île connaît pourtant un phénomène d'immigration clandestine provenant en majorité de Haïti et de Sainte-Lucie par la voie maritime. Les services de l'État à la Martinique constatent la nécessité pour les services de police et de gendarmerie de disposer de ces outils de contrôle. Ils apparaissent en effet adaptés aux caractéristiques géographiques de l'île et à l'entrée irrégulière des ressortissants étrangers qui s'effectue

¹⁵ Arrêté du 13 juillet 2004 pris en application des articles 10, 81 et 85 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration des étrangers en France et à la nationalité et arrêté du 22 mars 2012 relatif aux contrôles de titres et aux contrôles d'identité effectués dans les ports, aéroports et gares ferroviaires et routières ouverts à la circulation internationale et dans les trains assurant une liaison internationale.

principalement par la voie maritime.

Votre rapporteur souligne le fait que l'extension à la Martinique de ces moyens de contrôle est cohérente avec le projet de déployer des radars localement pour améliorer la surveillance des approches maritimes, notamment pour lutter contre les trafics illicites. Le présent article permet également l'harmonisation des dispositifs de contrôle dans l'ensemble des départements et des collectivités françaises d'Amérique, ce qui permet de lutter plus efficacement contre les entrées irrégulières de ressortissants étrangers sur le territoire français.

- **La modification proposée**

Le présent article étend donc à la Martinique l'application des articles L. 611-11 du CESEDA et 78-2 du code de procédure pénale.

Le I complète le premier alinéa de l'article L. 611-11 du CESEDA. Il permettra, en Martinique, d'effectuer les visites sommaires de véhicules dans les conditions décrites ci-dessus, d'une part, dans une « zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà » et, d'autre part, sur plusieurs axes de communication martiniquais : les routes nationales 1, 2, 3, 5 et 6 et sur la route départementale 1.

Le II complète l'article 78-2 du code de procédure pénale par un alinéa qui énumère les zones de Martinique dans lesquelles « l'identité de toute personne pourra être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, afin de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres de documents prévus par la loi ». Les zones concernées sont au nombre de sept : l'espace entre le littoral et une ligne tracée un kilomètre en deçà, ainsi que l'espace d'un kilomètre compris de part et d'autre de :

- la route nationale 1 qui traverse les communes de Sainte-Marie, La Trinité, Le Robert et Le Lamentin ;
- la route nationale 2 qui passe par cinq communes : Saint-Pierre, Le Carbet, Le Morne Rouge, l'Ajoupa Bouillon et Basse Pointe ;
- la route nationale 3 qui traverse les communes de Le Morne Rouge, l'Ajoupa Bouillon, Basse Pointe, Fonds Saint Denis et Fort de France ;
- la route nationale 5 qui passe par six communes : Le Lamentin, Ducos, Rivière Salée, Sainte Luce, Rivière Pilote et Le Marin ;
- la route nationale 6 qui traverse les communes de Ducos, Le Lamentin, Le Robert, Le François et Le Vauclin, Rivière Salée, Sainte-Luce, Rivière Pilote et Le Marin ;
- la route départementale 1 qui traverse trois communes : Le Robert, Le François et Le Vauclin.

Un contrôle prioritaire semble devoir être effectué sur ces axes de communication, qui ont été choisis compte tenu de leur proximité avec la bande littorale ou de leur caractère structurant du territoire.

La Commission adopte l'article 24 sans modification.

2. Amendements et débats

- **Amendement n° 56, tendant à supprimer l'article 24.**

M. Sergio Coronado. L'article 24 introduit des dérogations au droit commun en Martinique. Il permet en effet de procéder à la visite sommaire de véhicules circulant sur la voie publique et, dans certaines zones, de procéder à des contrôles d'identité sans réquisition du procureur de la République.

La Martinique est pourtant une région peu concernée par l'immigration. Les étrangers en situation irrégulière représentent seulement 1,4 % de la population locale. Le Gouvernement justifie cet article par la nécessité d'harmoniser la situation avec d'autres départements français de l'Atlantique, ce qui nous paraît très curieux. Il serait plus juste de procéder à une harmonisation avec la loi commune. C'est pourquoi nous demandons la suppression de cet article.

M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

M. Erwann Binet, rapporteur. Monsieur Coronado, je suis désolé de ne donner un avis favorable que sur les amendements que vous ne défendez pas.

L'avis de la commission est ici défavorable : il n'y a pas lieu de supprimer l'article 24, dans la mesure où l'extension à la Martinique de tels moyens de contrôle est cohérente avec le projet de déployer localement des radars pour améliorer la surveillance des approches maritimes, notamment pour lutter contre les trafics illicites, en particulier le narcotrafic.

L'article 24 permet également l'harmonisation des dispositifs de contrôle dans l'ensemble des départements et des collectivités françaises d'Amérique, ce qui permettra de lutter plus efficacement contre les entrées irrégulières de ressortissants étrangers sur le territoire français.

M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Bernard Cazeneuve, ministre. Même avis.

(L'amendement n° 56 n'est pas adopté.) (L'article 24 est adopté.)

B. Au Sénat

1. Rapport Buffet

L'article L. 611-11 du CESEDA permet en Guyane, en Guadeloupe, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, de procéder, avec l'accord du conducteur ou, à défaut, sur instructions du procureur de la République, à la visite sommaire des véhicules circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévus à l'article L. 611-1 ou de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France.

Par ailleurs, l'article 78-2 du code de procédure pénale autorise en Guyane, en Guadeloupe, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, par dérogation aux principes régissant les contrôles d'identité, de procéder à des contrôles de toute personne sans réquisition du procureur de la République, dans certaines zones définies par la loi.

Pour toutes les collectivités citées, il s'agit de la « zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà » à laquelle s'ajoute, pour la Guadeloupe, la « zone d'un kilomètre de part et d'autre » de certaines voies de circulation importantes et clairement identifiées.

Ces adaptations ne s'appliquent pas à la Martinique, qui connaît pourtant une immigration clandestine, provenant principalement de Sainte-Lucie et d'Haïti. Comme en Guadeloupe, cette immigration utilise essentiellement la voie maritime. Les candidats à l'immigration en provenance

d'Haïti empruntent le trajet aérien Haïti-Dominique via Saint-Domingue, puis tentent de rejoindre la Martinique par mer.

Les services locaux de l'État en Martinique constatent ainsi la nécessité pour les services de police et de gendarmerie de disposer également de cet outil de contrôle adapté aux caractéristiques géographiques et aux modalités principales d'entrée irrégulière de ressortissants étrangers sur le territoire des collectivités ultramarines des Antilles, à savoir la voie maritime. Le dispositif juridique s'inscrira par ailleurs en cohérence avec le projet de déploiement local de radars, dans le cadre général de l'amélioration de la surveillance des approches maritimes y compris en matière de lutte contre les trafics illicites dont ceux de stupéfiants. L'harmonisation des dispositifs de contrôle applicables dans les départements et collectivités françaises d'Amérique paraît également susceptible de prévenir tout comportement "d'optimisation" de la part des auteurs d'infraction.

- **Objectif et option retenue**

L'article 24 étend à la Martinique les adaptations déjà prévues à l'article L. 611-11 du CESEDA et à l'article 78-2 du code de procédure pénale.

Le choix des axes de contrôle retenus en Martinique [décrits sur la carte *infra*], correspond, d'une part, à l'insularité de la collectivité (bande littorale), et, d'autre part, aux voies structurantes où un contrôle apparaît prioritaire. Ces voies ne sont elles-même que peu incluses, en Martinique, dans la bande littorale (la Martinique se trouvant dans une situation différente de la Guadeloupe quant à la configuration du réseau routier).

2. Un amendement

Amendement n° 181 rectifié, présenté par Mmes Benbassa, Aïchi, Archimbaud, Blandin et Bouchoux et MM. Dantec, Desessard, Gattolin, Labbé et Placé : *Supprimer cet article.*

Mme Esther Benbassa. La Martinique est un département français d'Amérique peu concerné par l'immigration : les étrangers en situation régulière y représentent seulement 1,4 % de la population locale. Comme l'INSEE l'a noté, « la Martinique présente la caractéristique de connaître le taux d'immigration le plus faible de toutes les régions françaises ». C'est pourquoi je propose de supprimer cet article.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. Défavorable.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État. Défavorable.

(L'amendement n'est pas adopté.) (L'article 24 est adopté.)

III. Neutralisation et destruction de moyens de transports de migrants

Ceseda, art. L. 622-10 antérieur à la loi

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

Ceseda, actuel L. 622-10 (refonte par l'article 26 du projet de loi)

En Guyane, en Guadeloupe, en Martinique, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, le procureur de la République peut, au cours de l'enquête, ou si aucune juridiction n'a été saisie, ou lorsque la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur le sort des scellés, ordonner la destruction ou l'immobilisation, par la neutralisation de tout moyen indispensable à leur fonctionnement, des embarcations, des véhicules terrestres et des aéronefs qui ont servi à commettre les infractions visées aux articles L. 622-1 et L. 622-2 *[aide à l'entrée ou au séjour irrégulier d'un étranger]*, constatées par procès-verbal

Les décisions du procureur de la République prises en application du présent article sont motivées.

Elles sont notifiées par tout moyen aux personnes ayant des droits sur le bien, si celles-ci sont connues, et aux personnes mises en cause.

~~Les décisions d'immobilisation peuvent être contestées selon les règles prévues à l'article 41-4 du code de procédure pénale.~~

~~Les décisions de destruction peuvent être contestées par les personnes mentionnées au troisième alinéa, dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision, par voie de requête, devant le président de la chambre d'instruction qui se prononce dans un délai de quinze jours. Le recours contre la décision de destruction du procureur de la République est suspensif. La personne mise en cause et les personnes ayant des droits sur le bien peuvent adresser toutes les observations écrites ou être entendues par le président de la chambre de l'instruction. Lorsque la personne mise en cause n'a pas fait connaître son opposition et qu'au terme d'un délai de quinze jours à compter de la date de la décisions de destruction, le propriétaire ou l'ayant droit supposé n'a pu être identifié ou averti et ne s'est pas manifesté, la procédure est réputée contradictoire et la décision du procureur de la république peut être exécutée.~~

Elles peuvent être contestées par les personnes mentionnées au troisième alinéa du présent article, dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision, par voie de requête, devant le président de la chambre de l'instruction, qui se prononce dans un délai de quinze jours. Le recours est suspensif. La personne

mise en cause et les personnes ayant des droits sur le bien peuvent adresser toutes observations écrites ou être entendues par le président de la chambre de l'instruction. Lorsque la personne mise en cause n'a pas fait connaître son opposition et que, au terme d'un délai de quinze jours à compter de la date de la décision, le propriétaire ou l'ayant droit supposé n'a pu être identifié ou averti et ne s'est pas manifesté, la procédure est réputée contradictoire et la décision du procureur de la République peut être exécutée.

A. Assemblée nationale

Rapport Binet

Le présent article réécrit l'article L. 622-10 du CESEDA qui prévoit la possibilité, pour le procureur de la République, en Guyane, en Guadeloupe, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, d'ordonner la destruction ou l'immobilisation des véhicules utilisés pour commettre le délit d'entrée irrégulière sur le territoire. Dans cette perspective, il poursuit un double objectif qui est, d'une part, d'ouvrir des voies de recours contre ces décisions de procureur de la République – afin de garantir leur conformité à la Constitution – et, d'autre part, d'étendre l'application de l'article L. 622-10 précité à Mayotte et à la Martinique – en vue d'uniformiser le régime juridique applicable dans les collectivités d'outre-mer concernées.

Actuellement, le I de l'article L. 622-10 du CESEDA reconnaît au procureur de la République, en Guyane, la faculté d'ordonner la destruction des embarcations fluviales utilisées lors des infractions d'aide à l'entrée et au séjour irréguliers prévues aux articles L. 622-1 et L. 622-2 du CESEDA, à condition que trois conditions soient réunies :

- les embarcations ne sont pas immatriculées ;
- un procès-verbal a constaté ces infractions ;
- aucune autre mesure technique n'est raisonnablement envisageable pour prévenir le renouvellement de ces infractions.

Le II permet aux procureurs de la République en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et en Guyane, de prononcer l'immobilisation des véhicules terrestres et des aéronefs ayant servi à commettre des mêmes infractions prévues aux articles L. 622-1 et L. 622-2 du CESEDA. L'immobilisation est effectuée par la neutralisation de tout moyen indispensable au fonctionnement de ces véhicules. Deux conditions sont requises pour procéder à cette opération : un procès-verbal a constaté ces infractions et aucune autre mesure technique n'est raisonnablement envisageable pour prévenir le renouvellement de ces infractions.

En l'état actuel de sa rédaction, la conformité à la Constitution de l'article L. 622-10 du CESEDA est sujette à caution, compte tenu des précisions apportées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014. Il a, en effet, estimé qu'en matière pénale le dispositif prévu à l'article 41-4 du code de procédure pénale autorisant, sur décision du procureur de la République, la destruction de biens saisis sans pour autant donner la possibilité aux personnes titulaires de droits sur ces biens de la contester devant une juridiction, était contraire aux exigences découlant de l'article 16 de la Déclaration de 1789.

Le présent article tire les conséquences de cette décision et ouvre une voie de recours suspensif contre les mesures ordonnées par le procureur de la République en application de l'article L. 622-

10 du CESEDA.

Les décisions d'immobilisation pourront être contestées selon les règles fixées à l'article L. 41-4 du code de procédure pénale, tel qu'il a été modifié par la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. En effet, l'article 41-4 ainsi modifié prévoit désormais que la décision par laquelle le procureur de la République refuse de restituer un objet placé sous main de justice peut être contestée, dans un délai d'un mois à compter de sa notification, devant la chambre de l'instruction. Le recours est alors suspensif.

S'agissant des décisions de destruction, elles pourront faire l'objet, dans un délai de quarante-huit heures à compter de la notification de la décision, par voie de requête, d'un recours devant le président de la chambre de l'instruction qui se prononce dans un délai de quinze jours. Le recours est alors suspensif.

Enfin, le présent article étend également le bénéfice de l'article L. 622-10 du CESEDA ainsi modifié à la Martinique et à Mayotte afin d'uniformiser les moyens juridiques mobilisables contre le délit d'entrée irrégulière sur le territoire français.

Ainsi modifié et complété, l'article L. 622-10 du CESEDA se compose désormais de cinq alinéas applicables, d'une part, dans les départements d'outre-mer de Guyane, de Guadeloupe, de Martinique, de Mayotte et, d'autre part, dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin :

- le **premier alinéa** reconnaît aux procureurs de la République de ces départements et collectivités d'outre-mer la faculté d'ordonner la destruction ou l'immobilisation des embarcations, des véhicules terrestres et des aéronefs utilisés lors des infractions – constatées par procès-verbal – prévues aux articles L. 622-1 et L. 622-2 du CESEDA. Cette décision peut être prise au cours d'une enquête, lorsqu'aucune juridiction n'a été saisie ou quand la juridiction saisie a épuisé sa compétence sans avoir statué sur le sort des scellés ;
- le **deuxième alinéa** prévoit la motivation de ces décisions ;
- le **troisième alinéa** impose la notification de ces mêmes décisions aux personnes mises en cause et, si elles sont connues, aux personnes disposant de droits sur le bien concerné ;
- le **quatrième alinéa** établit que les décisions d'immobilisation, effectuées par la neutralisation de tout moyen indispensable au fonctionnement du véhicule, peuvent faire l'objet d'un recours selon les conditions fixées à l'article 41-4 précité du code de procédure pénale (*cf. supra*) ;
- le **cinquième alinéa** définit le régime des recours possibles contre les décisions de destruction prononcées par le procureur de la République. Les personnes concernées peuvent formuler toute observation écrite ou orale à l'appui de leur recours. Lorsque la personne mise en cause n'a pas fait connaître sa position et que le propriétaire ou l'ayant droit n'a pas pu être identifié, averti ou ne s'est pas manifesté dans un délai de quinze jours, la procédure est réputée avoir été contradictoire afin d'éviter tout comportement dilatoire. La décision du procureur de la République peut alors être exécutée.

B. Sénat

Rapport Buffet

- **3.5.3.1 Diagnostic et état du droit**

Le I de l'article L. 622-10 du CESEDA habilite le procureur de la République à ordonner, en Guyane, la destruction des embarcations fluviales non immatriculées ayant servi à commettre les infractions visées aux articles L. 622-1 et L. 622.2 de ce code.

Pour les mêmes motifs, le II de l'article L. 622-10 habilite le procureur de la République en Guyane, mais aussi en Guadeloupe, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy, pour ordonner l'immobilisation des véhicules terrestres et des aéronefs par la neutralisation de de tout moyen technique indispensable à leur fonctionnement.

La constitutionnalité de ces dispositions est aujourd'hui très fragilisée au regard des précisions apportées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2014-390 QPC du 11 avril 2014 (M. Antoine H.). Par cette décision, le Conseil constitutionnel a en effet considéré la non-conformité à la Constitution de l'absence de toute voie de recours sur la décision du procureur de République prise sur le fondement de l'article 41-4 du code de procédure pénale lui permettant d'ordonner, au cours d'une enquête, la destruction de biens meubles saisis lorsque, d'une part, la conservation des biens n'est plus utile à la manifestation de la vérité et, d'autre part, il s'agit d'objets qualifiés par la loi de dangereux ou nuisibles ou dont la détention est illicite.

Si le contexte juridique est autre s'agissant des biens visés par les dispositions de l'article L. 622-10 du CESEDA, ce texte ne prévoit cependant pas l'information des propriétaires supposés des biens et ne leur ouvre aucune possibilité de contester la décision du procureur de la République.

L'ordonnance du 26 avril 2000 abrogée par l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation du CESEDA à Mayotte, comportait dans son article 28 un dispositif similaire autorisant la confiscation de tout véhicule ayant servi à commettre l'infraction d'aide au séjour irrégulier par voie terrestre, maritime ou aérienne.

- **3.5.3.2 Objectifs et options retenues**

L'article 26 du projet de loi poursuit donc deux objets :

- il s'agit d'abord d'assurer la conformité constitutionnelle des dispositions de l'article L. 622-10 du CESEDA. Le texte est donc complété par des dispositions instituant des voies de recours contre les décisions prises dans les collectivités d'outre-mer citées à l'article L. 622-10 : les décisions d'immobilisation peuvent être contestées selon les règles prévues à l'article 41-4 du code de procédure pénale, tandis qu'un recours suspensif est ouvert devant le président de la chambre de l'instruction contre les décisions de destruction ;
- il s'agit par ailleurs d'uniformiser le dispositif, ainsi complété par des voies de recours, pour l'ensemble des collectivités d'outre-mer concernées.

Le présent article met en place un recours suspensif à l'encontre de la décision du procureur de la République de détruire ou d'immobiliser des embarcations, véhicules terrestres et aéronefs ayant servi à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier d'un étranger en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

Il tire ainsi, en premier lieu, les conséquences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel qui a

jugé contraire à la Constitution une disposition du code de procédure pénale qui permettait « *la destruction de biens saisis, sur décision du procureur de la République, sans que leur propriétaire ou les tiers ayant des droits sur ces biens et les personnes mises en cause dans la procédure en aient été préalablement avisés et qu'ils aient été mis à même de contester cette décision devant une juridiction afin de demander, le cas échéant, la restitution des biens saisis* »^{244(*)}.

Or, en l'état actuel du droit, l'article L. 622-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) ne prévoit ni information du propriétaire d'un véhicule ayant servi à faire entrer, circuler ou séjourner un étranger en situation irrégulière, ni recours en cas de décision de destruction ou d'immobilisation de ce véhicule prise par le procureur de la République. Le présent article tend donc à remédier à ce risque d'inconstitutionnalité par deux mesures.

D'une part, le présent article prévoit la **motivation** et la **notification de la décision de destruction ou d'immobilisation d'un véhicule** prise par le procureur de la République, auprès des personnes ayant des droits sur le bien si elles sont connues ainsi qu'aux personnes mises en cause dans la procédure.

D'autre part, il institue **deux procédures de contestation** de ces décisions.

La décision d'immobilisation peut être contestée selon les règles prévues à l'article 41-4 du code de procédure pénale, c'est-à-dire par saisine de la chambre de l'instruction dans un délai d'un mois suivant la notification de la décision, par déclaration au greffe du tribunal ou de la cour ou par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

La contestation de la décision de destruction, précisée par l'article L. 622-10 modifié, doit, quant à elle, intervenir dans les quarante-huit heures suivant la notification, par requête formée auprès de la chambre de l'instruction qui dispose de quinze jours pour se prononcer. Lorsqu'à l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de la date de la décision de destruction, la personne mise en cause ne s'est pas opposée à la destruction et le propriétaire ou l'ayant droit qui n'a pu être identifié ou averti ne s'est pas manifesté, la décision de destruction peut être exécutée.

Dans les deux cas, le recours est suspensif.

En second lieu, le présent article **harmonise les règles dans tous les départements et collectivités d'outre-mer concernés par ce dispositif**. En effet, le I de l'article L. 622-10 ne prévoit pour l'heure la destruction que des embarcations fluviales en Guyane, tandis que son II permet l'immobilisation des véhicules terrestres et aéronefs en Guyane mais aussi en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin. L'article 28 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000^{245(*)}, abrogée par l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014^{246(*)}, prévoyait un dispositif similaire de confiscation de « *tout moyen de transport ou équipement terrestre, fluvial, maritime ou aérien* ». Le présent article prévoit désormais la destruction ou l'immobilisation, par la neutralisation de tout moyen indispensable à leur fonctionnement, des embarcations, véhicules terrestres et aéronefs ayant servi à l'entrée, à la circulation ou au séjour irrégulier d'un étranger aussi bien en Guyane qu'en Guadeloupe, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin, à Mayotte et à la Martinique.

L'Assemblée nationale n'a procédé qu'à des modifications rédactionnelles.

Votre rapporteur s'est, quant à lui, interrogé sur l'opportunité de prévoir deux procédures de contestation distinctes. Par souci de simplification, il a donc proposé à votre commission

l'**amendement COM-148** supprimant le renvoi au code de procédure pénale et alignant la procédure de contestation d'une décision d'immobilisation sur celle d'une décision de destruction, qui lui est apparue plus précise.

Adopté sans débat par la commission, puis au cours de l'audition publique.

IV. Ratification de l'ordonnance du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du Ceseda (partie législative)

Cette ordonnance étendant et adaptant à Mayotte les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, et qui permet en particulier d'y transposer le droit dérivé de l'Union européenne en matière d'entrée et séjour des étrangers, a été prise sur le fondement de l'habilitation prévue par article 27 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

Ainsi que le prévoit l'article 38 de la Constitution, le même article 27 ajoute qu'un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

A. Assemblée nationale

1. Rapport Binet

L'article 34 du projet de loi ratifie l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie législative), qui a été publiée au Journal officiel de la République française le 10 mai 2014 et qui est entrée en vigueur le 26 mai 2014.

- **La procédure d'élaboration de l'ordonnance**

L'ordonnance étendant et adaptant à Mayotte les dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, qui permet en particulier d'y transposer le droit dérivé de l'Union européenne en matière d'entrée et séjour des étrangers, a été prise sur le fondement de l'habilitation prévue au 1° du I de l'article 27 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer. Le Gouvernement disposait de dix-huit mois pour publier cette ordonnance, soit jusqu'au 20 mai 2014.

Ainsi que le prévoit l'article 38 de la Constitution, le même article 27 ajoute qu'un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance. Le présent projet de loi satisfait cette obligation.

- **Le contenu de l'ordonnance**

L'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie législative), répond à deux objectifs : effectuer la transposition des directives européennes rendue nécessaire par l'accession de Mayotte, au 1er janvier 2014, au statut de région ultrapériphérique de l'Union européenne¹⁶ ;

¹⁶ Une région ultrapériphérique (RUP) est un territoire de l'Union européenne situé en dehors du continent européen.

rapprocher la législation applicable à Mayotte en matière d'entrée et de séjour des étrangers du droit commun.

L'intégration de Mayotte dans le champ d'application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile autorise une transposition immédiate des directives européennes relatives à ce sujet. Elle met fin au régime de spécialité législative en matière de droit des étrangers sous réserve de certaines adaptations justifiées par le contexte migratoire particulier¹⁷.

L'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte s'inspirait déjà largement du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Son application directe aura pour effet la création de nouveaux types de titres de séjour issus du droit français ou de la transposition de directives européennes, dont la carte « résident de longue durée – CE » qui permet une admission au séjour dans un autre Etat membre de l'Union européenne dans des conditions simplifiées. L'accès à la carte de résident valable dix ans pour les conjoints et parents de Français résidant régulièrement sur le territoire depuis au moins trois ans est facilité. En outre, le visa long séjour valant titre de séjour, qui évite le passage de l'étranger en préfecture la première année de son séjour en France, sera introduit. L'application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile a également pour effet de rendre effectif le regroupement familial.

Les articles 1er et 2 modifient les articles relatifs au champ d'application territoriale du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile afin de l'étendre à Mayotte.

L'article 3 crée un observatoire de l'immigration à Mayotte, déjà institué dans les autres départements d'outre-mer en 2007 pour évaluer la politique de régulation des flux migratoires et les conditions d'immigration. L'article 22 prévoit un délai de six mois après l'entrée en vigueur de l'ordonnance pour la constitution de cet observatoire ; il a été dépassé puisque la presse locale se faisait l'écho en décembre 2014 du retard d'ores et déjà accumulé¹⁸.

L'article 4 rend non applicable la disposition qui prévoit que le conjoint de Français qui sollicite un visa pour venir s'installer en France est soumis à une évaluation de son degré de connaissances de la langue et des valeurs de la République.

L'article 6 écarte l'application de la disposition selon laquelle le même local ne peut accueillir simultanément des étrangers relevant du régime de la zone d'attente et des étrangers relevant de celui de la rétention administrative. Cette mixité est autorisée pour pallier l'absence de lieu d'hébergement dans la zone d'attente du port de Mamoudzou en permettant à l'administration d'héberger des non-admis dans le centre de rétention administrative.

L'article 7 rend non applicables le contrat d'accueil et d'intégration (art. L. 311-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) et le dispositif de formation aux droits et devoirs des parents bénéficiant d'un regroupement familial et ayant un ou des enfants (art. L. 311-9-1 du même code).

Les RUP ont été reconnues pour la première fois dans une déclaration annexée au traité de Maastricht de 1992. Depuis 2009, elles sont définies à l'article 349 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qui précise la façon dont le droit européen peut y être adapté.

17 *oir sur ce point le rapport sur la situation de l'immigration à Mayotte déposé le 8 mars 2006 par M. Didier Quentin en conclusion des travaux d'une mission d'information de la commission des Lois de l'Assemblée nationale présidée par M. René Dosière (n° 2932).*

18 <http://www.ipreunion.com/photo-du-jour/reportage/2014/12/02/la-premiere-reunion-devait-se-tenir-avant-le-26-novembre-mayotte-l-observatoire-de-l-immigration-se-fait-attendre,28329.html>

L'article 8 étend à Mayotte l'exception faite pour Saint-Martin et la Guyane les autorisant à ne pas mettre en place de commission du titre de séjour. La pression migratoire sur ces territoires induit un nombre élevé de demandes de régularisation, entraînant des délais importants qu'il vaut mieux ne pas allonger.

L'article 9 restreint la délivrance d'un titre de séjour aux étrangers avant l'âge de treize ans aux seuls mineurs entrés avec au moins un parent en séjour régulier (2° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile). L'article 10 rend non applicables à Mayotte les dispositions relatives à l'admission exceptionnelle au séjour (article L. 313-14 du même code) ainsi qu'à l'admission au séjour pour les mineurs isolés entrés en France entre seize et dix-huit ans et engagés dans un projet de formation qualifiante (article L. 313-15 du même code). L'article 11 subordonne à la justification de leurs ressources la délivrance d'une carte de résident après trois ans aux parents et conjoints de Français (2° et 3° de l'article L. 314-9 du même code). Les dispositions de ces trois articles découlent de la volonté de ne pas accroître l'attractivité de Mayotte pour les candidats à l'immigration irrégulière, notamment pour les enfants.

L'article 12 rend non applicable le titre III du livre III relatif aux aides au retour et l'article 13 prévoit un régime d'aides spécifique à la réinsertion économique et au profit des personnes regagnant leur pays accompagnées d'un enfant mineur à charge.

L'article 14 maintient le caractère non suspensif du recours contre les décisions d'éloignement d'étrangers en situation irrégulière, à l'instar du régime existant en Guyane et à Saint-Martin de façon pérenne ou en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy de façon temporaire. Le caractère exceptionnel de l'immigration irrégulière à Mayotte justifie de ne pas renoncer à ce régime spécifique auquel les obligations européennes ne s'opposent pas.

L'article 15 permet de recourir à la visioconférence pour la tenue de la commission d'expulsion afin que l'empêchement d'un de ses membres ne constitue pas un obstacle à la validité de la réunion.

L'article 17 reprend la possibilité pour la police judiciaire de procéder à des visites de véhicule dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà. Cette disposition existe déjà pour la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, où l'immigration irrégulière peut prendre la forme de débarquements clandestins. Elle est particulièrement utile à Mayotte en raison de la fréquence des arrivées de bateaux de fortune (dits « kwassa-kwassas »).

Les articles 16, 18 et 19 sont des articles de coordination.

L'article 20 crée un chapitre spécifique à Mayotte dans le livre VIII du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile intitulé « Dispositions communes et dispositions diverses ». Un nouvel article L. 832-1 formule des adaptations de cohérence, notamment en remplaçant des références au code du travail et au code de la sécurité sociale par les références correspondantes au code du travail applicable à Mayotte et à l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte. L'article L. 832-2 précise, par dérogation au principe d'unité du territoire, que les cartes de séjour délivrées à Mayotte ne permettent le séjour qu'à Mayotte ; en conséquence, il maintient l'exigence de visa pour les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne titulaires d'un titre de séjour en cours de validité à Mayotte souhaitant se rendre dans un autre département d'outre-mer ou de France métropolitaine.

L'article 21 abroge l'ordonnance du 26 avril 2000 précitée qui organisait le régime de spécialité législative de Mayotte dans ce domaine.

Enfin, l'article 23 fixe la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance au 26 mai 2014, assurant la concomitance de l'entrée en vigueur des parties législative et réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à Mayotte.

La Commission adopte l'article 34 sans modification.

2. Audience publique

Pas de débat mais une déclaration sur ce sujet pendant l'examen de l'article 31 de la loi.

M. Ibrahim Aboubacar (député de Mayotte)

L'article 31 porte sur l'adaptation de quelques dispositions de ce projet de loi à Mayotte, étant entendu que l'ordonnance du 7 mai 2014 que nous aurons à ratifier à l'article 34 constitue le socle de l'adaptation du CESEDA dans ce département. Il s'agit ici de prendre en compte la réalité locale dans le processus d'intégration des étrangers accueillis, s'agissant notamment de la formation linguistique décrite à l'article 1er. Cette réalité locale s'apprécie sous la double dimension de la pratique de la langue française dans la société mahoraise, d'une part, et de la réalité des demandeurs de titre de séjours, venant très majoritairement de zones où la langue française n'est pas davantage parlée, d'autre part.

Une autre réalité réside dans le volume de personnes – je vous épargne les chiffres – qui sollicitent les pouvoirs publics pour entrer ou séjourner à Mayotte, qui pénètrent dans le territoire, qui tentent d'y pénétrer ou qui y restent illégalement. Tout cela a pour conséquence un volume très élevé de reconduites à la frontière. Cette réalité, mise en face de la capacité des pouvoirs publics à la traiter selon nos normes de droit commun, conduit inmanquablement à des adaptations.

Celles-ci, je le sais, peuvent heurter des consciences, ou des principes, quoique l'ordonnance précitée les ait rendues compatibles avec nos engagements européens notamment. Mais quiconque a séjourné à Mayotte se rend compte de leur caractère nécessaire et parfois impératif : c'est le cas du ministre de l'intérieur, de notre rapporteur et du président de la commission des lois, qui s'y sont rendus ces derniers mois.

Pour ma part, conscient de la complexité de cette situation, de sa sensibilité au regard de l'ordre public, de ses incidences sur de nombreuses politiques publiques, je m'exprime avec retenue et prudence et j'approuve les adaptations qui nous sont soumises dans cet article, ainsi que celles faisant l'objet de l'ordonnance d'application du CESEDA à Mayotte, dont j'approuve la ratification prévue à l'article 34.

B. Sénat

1. Rapport Buffet

Le présent article tend à ratifier l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie législative).

Cette ordonnance a été prise en application du 1° du I de l'article 27 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer. Elle a été publiée le 10 mai 2014 au *Journal officiel* - soit quelques jours avant l'expiration du délai d'habilitation de dix-huit mois inscrit dans la loi. Sa ratification devait être soumise au Parlement dans le délai de six mois suivant le jour de sa publication ; le présent projet

de loi ayant été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 23 juillet 2014, il satisfait à cette obligation. En application de son article 23, cette ordonnance n'est toutefois entrée en vigueur que le 26 mai 2014 afin d'assurer la concomitance avec l'entrée en vigueur des dispositions réglementaires applicables à Mayotte.

Conformément aux objectifs fixés par la loi, cette ordonnance poursuit le travail de rapprochement des règles en vigueur à Mayotte avec le droit commun national dans le cadre de la « *départementalisation progressive et adaptée* » de l'île ainsi que de son accession, depuis le 1^{er} janvier 2014, au statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne, qui la soumet, sous réserve, le cas échéant, d'adaptations, au droit communautaire.

Jusqu'à la publication de cette ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014, les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers et du droit d'asile à Mayotte étaient régies par l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte^{276(*)}, en vertu de l'article L.O. 6113-1 du code général des collectivités territoriales qui avait maintenu le principe de spécialité législative en ce domaine. Si cette ordonnance s'inspirait largement du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), elle comportait toutefois certaines **spécificités justifiées par la pression migratoire exceptionnelle à laquelle est soumise Mayotte, ainsi que de ses conséquences en termes humains et sociaux**.

La solution retenue par l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 s'inscrit dans la continuité. **Ses articles 1^{er}** (article L. 111-2 du CESEDA) **et 2** (article L. 111-3 du CESEDA) **intègrent Mayotte dans le champ d'application du CESEDA** et son article 3 institue un observatoire de l'immigration à Mayotte comme dans les autres départements d'outre-mer (article L. 111-11 du CESEDA)^{277(*)}. Comme l'explique le rapport au Président de la République accompagnant l'ordonnance, cela emporte comme principales conséquences la création de nouveaux titres de séjour, dont la carte de résident « résident de longue durée-CE » qui permet une admission dans un second État membre de l'Union européenne dans des conditions simplifiées, un accès facilité à la carte de résident pour les conjoints et parents de Français résidant régulièrement sur le territoire depuis au moins trois ans ou encore l'introduction du visa long séjour valant titre de séjour. En outre, le regroupement familial y est enfin effectif. **Les autres dispositions de l'ordonnance procèdent aux adaptations aux spécificités locales propres à Mayotte.**

Certaines dispositions visent ainsi à **permettre l'exécution rapide des mesures d'éloignement**.

L'article 5 de l'ordonnance vise en effet à **écarter l'application à Mayotte de la règle dite « du jour franc »** selon laquelle l'étranger faisant l'objet d'un refus d'entrée sur le territoire en application de l'article L. 213-2 du CESEDA peut refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc. L'article 28 *quater* du présent projet de loi rend toutefois l'application de ce délai automatique pour tout mineur isolé étranger. Aussi votre commission a-t-elle adopté un amendement à cet article pour exclure les mineurs isolés non-admis à Mayotte de ce dispositif.

Son article 6 prévoit que, par exception au dernier alinéa de l'article L. 221-2 du CESEDA, le même local peut être utilisé comme zone d'attente et comme centre de rétention administrative sans que cela ait de conséquence sur le régime juridique auquel sont soumis les étrangers qui y sont hébergés. Cette disposition dérogatoire, prévue pour une durée de cinq ans, tend à pallier l'absence de lieu d'hébergement dans la zone d'attente du port de Mamoudzou, dans l'attente de la construction du nouveau centre de rétention.

Son article 14 rend **applicable à Mayotte le régime dérogatoire de recours contre les mesures d'éloignement** en vigueur en Guyane et à Saint-Martin (article L. 514-1 du CESEDA), ainsi qu'en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy de manière provisoire. Par dérogation au droit commun des articles L. 512-1, L. 512-3 et L. 512-4, le caractère suspensif de plein droit du recours contre une décision d'éloignement n'est pas applicable. Toutefois, en application de l'article 16 du présent projet de loi, l'étranger qui aurait saisi le juge administratif d'un référé-liberté verrait l'exécution de son éloignement suspendue jusqu'à la notification par le juge de la tenue ou non d'une audience et, le cas échéant, jusqu'à ce que le magistrat ait statué. Cette solution est conforme à celle dégagée par le Conseil d'État et réaffirmée dans un arrêt du 22 juillet 2015. Saisi de l'article 14 de l'ordonnance, la haute juridiction a en effet jugé que le droit à un recours effectif, en application de l'article 13 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, était satisfait dès lors que rien ne faisait obstacle à ce que l'étranger saisisse le juge des référés et que, conformément à une note du ministre de l'intérieur au préfet de Mayotte en date du 3 avril 2013, la mise en oeuvre des mesures d'éloignement forcé était différée en cas de saisine du juge des référés « *jusqu'à ce que denier ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience ou, en cas de tenue d'une audience, jusqu'à ce qu'il ait statué* »^{278(*)}.

Certaines dispositions **prennent en compte les particularismes locaux**.

L'article 7 de l'ordonnance ne rend applicables ni le contrat d'accueil et d'intégration (article L. 311-9 du CESEDA), ni le dispositif de formation aux droits et devoirs des parents bénéficiant d'un regroupement familial (article L. 311-9-1) en raison des spécificités linguistiques et culturelles de Mayotte (article L. 311-9-2). La même motivation a conduit à écarter, à l'article 4 de l'ordonnance, l'application des dispositions de l'article L. 211-2-1 relatives à l'évaluation de la connaissance de la langue et des valeurs de la République à laquelle est soumis un conjoint de Français sollicitant un visa.

Cependant, le I de l'article 31 du présent projet de loi abroge l'article L. 311-9-2 du CESEDA créé par l'article 7 de l'ordonnance. Cela conduit à rendre applicables à Mayotte les dispositions issues de l'article 1^{er} du projet de loi relatives au parcours d'accueil et d'intégration. L'article L. 311-9-1 est quant à lui abrogé par le 1^o du I de l'article 13. L'article 4 du projet de loi proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 211-2-1 qui supprime le pré-contrat d'accueil, l'article 4 de l'ordonnance devient sans objet.

Certaines dispositions tendent à **réduire l'attractivité de Mayotte en termes de droit au séjour**.

L'article 9 de l'ordonnance subordonne au séjour régulier de leurs parents la délivrance d'un titre de séjour aux jeunes majeurs ayant résidé régulièrement en France depuis qu'ils ont atteint au plus l'âge de treize ans (article L. 313-11 du CESEDA).

Son article 10 ne rend pas applicables à Mayotte les dispositions relatives à l'admission exceptionnelle au séjour (article L. 313-14 du CESEDA) et à l'admission exceptionnelle au séjour des mineurs isolés âgés de seize à dix-huit ans et admis à une formation qualifiante (article L. 313-15 du CESEDA).

Son article 11 subordonne à une condition de ressources la délivrance aux parents et conjoints de Français d'une carte de résident au bout de trois ans (article L. 314-9 du CESEDA). Cette disposition a été validée par le Conseil d'État, dans son arrêt du 22 juillet 2015. Il a en effet jugé que cette disposition ne méconnaissait ni le pouvoir d'adaptation qui découle de l'article 73 de la

Constitution, ni le principe d'égalité dans la mesure où « *cette condition de ressources, qui déroge au droit commun du séjour, est fondée sur la prise en compte de la situation et des difficultés particulières tenant à l'éloignement et à l'insularité du territoire de Mayotte, à l'importance des flux migratoires dont cette collectivité est spécifiquement l'objet, ainsi qu'aux contraintes d'ordre public qui en découlent* »^{279(*)}.

Son article 20 introduit, par ailleurs, une dérogation au principe d'unité du territoire d'application du CESEDA en prévoyant que **les cartes de séjour délivrées à Mayotte ne permettent le séjour qu'à Mayotte**. L'article L. 832-2 du CESEDA maintient en conséquence l'exigence de visa pour les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne titulaires d'un titre de séjour en cours de validité à Mayotte désirant se rendre dans un autre département d'outre-mer ou en France métropolitaine. Cette dérogation n'est toutefois pas applicable aux titulaires de titres de séjour délivrés en application de directives européennes prévoyant le libre accès à l'ensemble des territoires de la République (cartes de séjour « scientifique-chercheur », « carte bleue européenne » et carte « résident de longue durée-CE »), ainsi qu'aux titulaires d'une carte de résident. Dans la droite ligne de son avis du 20 mai 2010 sur l'application du droit à Mayotte après la départementalisation^{280(*)}, le Conseil d'État a jugé, dans son arrêt précité du 22 juillet dernier, que cette disposition « *se born[ant] à reprendre le droit applicable à Mayotte antérieurement à l'accession de cette collectivité au régime de l'identité législative sans y apporter de modification* » n'excède pas les limites de la faculté d'adaptation prévue par l'article 73 de la Constitution. Il a en outre considéré qu'elle ne portait pas une atteinte disproportionnée à la liberté d'aller et venir reconnue aux étrangers séjournant régulièrement sur le territoire national^{281(*)}.

Certaines dispositions **adaptent au contexte régional le dispositif national d'aide au retour**. L'article 12 de l'ordonnance rend non applicable à Mayotte le dispositif de l'aide au retour volontaire (article L. 331-2 du CESEDA) tandis que son article 13 met en place un dispositif spécifique d'aide à la réinsertion économique et de mesures d'accompagnement, qui pourront comprendre des aides financières, au profit des personnes accompagnées de mineurs (article L. 511-1 et L. 512-5 du CESEDA). Le rapport au Président de la République justifie ce choix par « *les flux et les caractéristiques de l'immigration illégale à Mayotte [...] afin que la situation actuelle ne soit pas rendue plus délicate, dans le contexte socio-économique local, par la mise en place d'un régime d'accompagnement comportant une part d'incitatifs financiers* ». Ces dispositions visent, d'une part, à fixer les populations dans leur pays d'origine et, d'autre part, à favoriser le retour des mineurs dans ces mêmes pays.

L'ordonnance contient également des dispositions d'adaptation d'ordre divers.

Son article 8 dispense Mayotte, comme la Guyane et Saint-Martin, de mettre en place une commission du titre de séjour afin de ne pas allonger les délais en cas de refus de délivrance ou de renouvellement d'un titre de séjour, l'avis de cette commission ne liant pas l'administration (article L. 312-3 du CESEDA).

Son article 15 permet le recours à la visioconférence pour la tenue de la commission de l'expulsion en raison de l'éloignement de l'île (article L. 522-3 du CESEDA).

L'article 17 maintient la faculté ouverte par l'ordonnance de 2000 à la police judiciaire de procéder à des visites sommaires de véhicule dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà (cf. le commentaire de l'article 24).

Ses articles 16, 18 et 19 tirent les conséquences de l'applicabilité à Mayotte du CESEDA tout en tenant compte du **maintien de Mayotte hors de l'espace Schengen** en ce qui concerne les mesures judiciaires et administratives d'éloignement (article L. 571-2 du CESEDA), le délit d'entrée irrégulière (article L. 621-2, 3°, du CESEDA) et les dispositions relatives au droit d'asile (article L. 761-1). Il convient cependant de noter qu'entretemps l'article 32 de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile a rétabli ce dernier article L. 761-1 dans une nouvelle rédaction.

Ainsi un certain nombre de dispositions du CESEDA sont-elles rendues non applicables à Mayotte tandis que d'autres sont adaptées temporairement ou de manière pérenne, comme l'indique le tableau récapitulatif ci-dessous :

Art. du CESEDA - (art. de l'ordonnance)	Objet	Régime
<i>Art. L. 211-2-1 (art. 4) - - Disposition modifiée par l'article 4 du projet de loi</i>	<i>Évaluation de la connaissance de la langue et des valeurs de la République à laquelle est soumis un conjoint de Français sollicitant un visa</i>	<i>Non applicable</i>
Art. L. 213-2 - (art. 5 combiné à l'article 28 <i>quater</i> du projet de loi)	Règle du « jour franc » pour le rapatriement en cas de refus d'admission sur le territoire	Non applicable, sauf pour les mineurs isolés
Art. L. 221-2-1 (nouv.) (art. 6)	Distinction de l'hébergement en zone d'attente et en centre de rétention	Mixité d'usage tolérée pendant cinq ans
<i>Art. L. 311-9-2 (nouv.) (art. 7) - - Disposition abrogée par l'article 31 du projet de loi</i>	<i>Dispositions relatives à l'intégration dans la société française, dont le contrat d'accueil et d'intégration</i>	<i>Non applicable</i>
Art. L. 312-3 (art. 8)	Institution dans chaque département d'une commission du titre de séjour	Non applicable
Art. L. 313-11 (art. 9)	Délivrance d'un titre de séjour aux jeunes majeurs ayant résidé régulièrement en France depuis au plus l'âge de treize ans	Subordination au séjour régulier d'au moins un des parents
Art. L. 313-16 (nouv.) (art. 10)	Dispositions relatives à l'admission exceptionnelle au séjour	Non applicable
Art. L. 314-9 (art. 11)	Délivrance d'une carte de résident aux parents et conjoints de Français	Subordination à une condition de ressources
Art. L. 331-2 (nouv.) (art. 12)	Aide au retour volontaire	Non applicable
Art. L. 511-1 et L. 512-5 (art. 13)	Aide à la réinsertion économique et mesures d'accompagnement	Dispositifs spécifiques à Mayotte

Art. L. 514-1 (art. 14)	Régime dérogatoire de recours contre les décisions d'éloignement	Applicable à Mayotte
Art. L. 522-3 (nouv.) (art. 15)	Visioconférence pour la tenue de la commission de l'expulsion	Disposition spécifique à Mayotte
Art. L. 611-11 (art. 17)	Visites sommaires de véhicule dans une bande côtière de un kilomètre	Applicable à Mayotte
Art. L. 621-2, 3° (art. 18)	Délit d'entrée irrégulière sur le territoire	Applicable à Mayotte
<i>Art. L. 761-1 (abrogé) (art. 19) - - Article rétabli par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015</i>	<i>Dispositions relatives au droit d'asile</i>	<i>Disposition spécifique à Mayotte</i>
Art. L. 832-1 (nouv.) (art. 20) Disposition modifiée par l'article 31 du projet de loi	Adaptations sémantiques	Applicable à Mayotte
Art. L. 832-2 (nouv.) (art. 20)	Limitation géographique de la validité de certains titres de séjour délivrés à Mayotte	Disposition spécifique à Mayotte

Votre commission a adopté l'article 34 **sans modification**.

Remarque : article L761-1 du Ceseda, rétabli par [LOI n°2015-925 du 29 juillet 2015 - art. 32](#)

Pour l'application du présent livre à Mayotte :

1° Le 1° du III de [l'article L. 723-2](#) n'est pas applicable ;

2° Au premier alinéa de [l'article L. 741-1](#), les mots : " et procède à la détermination de l'Etat responsable en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride " ne sont pas applicables ;

3° Le chapitre II du titre IV n'est pas applicable ;

4° Le 1° de [l'article L. 744-3](#) n'est pas applicable ;

5° L'article L. 744-9 est ainsi rédigé :

" Art. L. 744-9.-Le demandeur d'asile dont la demande est enregistrée à Mayotte peut bénéficier d'un hébergement dans une structure mentionnée au 2° de l'article L. 744-3 et des aides matérielles."

2. Un amendement

Mme la présidente. L'amendement n° 93, présenté par Mmes Assassi et Cukierman, M. Favier et les membres du groupe communiste républicain et citoyen, est ainsi libellé : « Supprimer cet

article ». La parole est à M. Christian Favier.

M. Christian Favier. L'article 34 du projet de loi ratifie l'ordonnance du 7 mai 2014, dont les dispositions ont pour objet de rapprocher Mayotte du régime issu du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et de rendre applicables à l'île les directives européennes.

Cette évolution du droit à Mayotte, noyée dans un projet de loi de plus grande ampleur, nécessiterait un débat parlementaire à part entière. En effet, l'intégration de Mayotte dans ce code, présentée comme une avancée majeure vers une plus grande uniformité entre le droit applicable dans ce département et celui qui est en vigueur dans le reste de la France, perpétue en réalité de nombreuses dérogations au droit commun qui maintiennent Mayotte, aujourd'hui encore, dans un régime d'exception injustifié.

Ainsi, une personne de nationalité étrangère qui fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français en métropole dispose d'au moins quarante-huit heures pour en demander l'annulation auprès du tribunal administratif ; l'exécution de l'éloignement est alors suspendue jusqu'à la décision du juge. À Mayotte, une personne dans la même situation peut être expulsée en quelques heures.

Mme Éliane Assassi. Tout à fait !

M. Christian Favier. De même, une personne à qui l'entrée en métropole est refusée dispose d'au moins un jour pour faire valoir ses droits, ce qui n'est pas le cas à l'arrivée à Mayotte.

Par ailleurs, le jeune étranger résidant en métropole depuis ses treize ans se voit délivrer de plein droit, à ses seize ou dix-huit ans, une carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » s'il a résidé en France avec l'un de ses parents ; à Mayotte, ce parent doit avoir été en situation régulière durant cette période, ce qui exclut 90 % des jeunes de l'obtention du titre.

Voici encore un exemple : alors qu'un titre de séjour délivré en métropole permet de circuler librement sur l'ensemble du territoire français, un titre délivré à Mayotte ne permet de circuler que sur l'île.

L'ordonnance du 7 mai 2014 fait donc perdurer un régime d'exception discriminatoire, qui autorise la violation de droits fondamentaux comme le droit au recours effectif. Neuf associations ont engagé un recours pour faire annuler cette ordonnance. Par conséquent, si cette dernière était ratifiée, elle ne serait plus susceptible d'être annulée et le recours n'aurait plus d'objet, sans même avoir été examiné.

Il convient donc de rejeter la ratification de cette ordonnance en supprimant l'article 34.

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. François-Noël Buffet, rapporteur. Cet amendement vise la suppression de l'article 34. Or celui-ci donne des moyens d'action en matière d'entrée et de séjour des étrangers et de droit d'asile. Il maintient notamment certaines dérogations actuellement en vigueur sur le territoire mahorais.

Par ailleurs, je rappelle que ces dérogations ont été validées sur le plan juridique par le Conseil d'État au mois de juillet dernier.

La commission émet donc un avis défavorable sur cet amendement.

Mme la présidente. Quel est l'avis du Gouvernement ?

Mme Clotilde Valter, secrétaire d'État. Même avis, madame la présidente.

(L'amendement n'est pas adopté.) (L'article 34 est adopté.)

V. Modifications des codes du travail

A. Validité des autorisations de travail dans les départements d'outre-mer (sauf Mayotte), à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon

Article L. 5523-2 du code du travail (modifié par l'article 31, III du projet de loi)

L'autorisation de travail accordée à l'étranger est limitée au département ou à la collectivité dans lequel elle a été délivrée lorsqu'il s'agit :

1° De la carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et vie familiale " prévue par les articles [L. 313-11](#) à [L. 313-13](#) du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

2° De la carte de séjour temporaire portant la mention «stagiaire ICT (famille)» et «stagiaire mobile ICT (famille)», délivrées en application de l'article L. 313-7-2 du même code ;

3° De la carte de séjour pluriannuelle prévue à l'article L. 313-21 dudit code ;

4° De la carte de séjour pluriannuelle portant la mention «salarié détaché ICT (famille)» et «salarié détaché mobile ICT (famille)» délivrées en application de l'article L. 313-23-1 du même code ;

5° De la carte de résident prévue par les articles [L. 314-1](#) à [L. 314-13](#) du même code.

Un titre de séjour délivré dans l'un de ces territoires est valable, pour le séjour, dans tous. En revanche l'autorisation de travailler qu'il confère est limitée à la métropole ou au lieu où il a, en outre-mer, été délivré. C'est ce que dit l'article L. 5523-2 du code du travail (modifié par l'article 31, III du projet de loi) pour les cartes de résident et pour les CST « vie privée et familiale » ou pour les cartes pluriannuelles portant la mention « famille ». Les autres titres de séjour sont considérés comme localisés du fait même du motif de leur délivrance.

Cela ne s'applique pas à Mayotte car le code du travail ne s'y applique pas.

B. Extension à Mayotte de la contribution spéciale due par les employeurs de travailleurs étrangers non autorisés à travailler

Transposition au [code du travail applicable à Mayotte](#) des art. L. 8253-1 à L. 8253-7 du code du travail.

Code du travail applicable à Mayotte, art. L. 330-6-1 (créé par l'article 34 bis A du projet de loi

I. - Sans préjudice des poursuites judiciaires pouvant être intentées à son encontre, l'employeur qui a employé un travailleur étranger en méconnaissance du premier alinéa de l'article L. 330-5 acquitte, pour chaque travailleur étranger sans titre de travail, une contribution spéciale.

Dans la limite de 5 000 fois le taux horaire du minimum garanti à l'article L. 141-2, le montant de cette contribution spéciale est déterminé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Dans la limite de 2 000 fois ce même taux, ce montant peut être minoré en cas de non-cumul d'infractions ou en cas de paiement spontané par l'employeur des salaires et indemnités dus au salarié étranger sans titre. Dans la limite de 15 000 fois ce même taux, il peut être majoré en cas de réitération.

II. - L'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé de constater et de liquider cette contribution.

Elle est recouvrée par l'État comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Les sommes recouvrées par l'État pour le compte de l'Office français de l'immigration et de l'intégration lui sont reversées dans la limite du plafond fixé au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. L'État prélève 4 % des sommes reversées au titre des frais de recouvrement.

III. - Le paiement de la contribution spéciale est garanti par un privilège sur les biens meubles et effets mobiliers des redevables, où qu'ils se trouvent, au même rang que celui dont bénéficie le Trésor en application de l'article 1920 du code général des impôts.

Les créances privilégiées en application du présent III dues par un commerçant, un artisan ou une personne morale de droit privé même non commerçante sont inscrites à un registre public dans le délai de six mois suivant leur date limite de paiement.

L'inscription conserve le privilège pendant deux années et six mois à compter du jour où elle est effectuée. Elle ne peut être renouvelée.

IV. - En cas de procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire du redevable ou d'un tiers tenu légalement au paiement de la contribution spéciale, le privilège dont l'inscription n'a pas été régulièrement requise à l'encontre du redevable ne peut plus être exercé pour les créances qui étaient soumises à titre obligatoire à cette inscription.

Les frais de poursuite dus par le redevable à la date du jugement d'ouverture ne sont pas dus.

L'inscription d'une créance privilégiée en application du III du présent article peut faire l'objet à tout moment d'une radiation totale ou partielle.

V. - Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du présent article.

Cet article est issu de l'amendement COM-49 introduit par M. Thani Mohammed Soilihi et les membres du groupe socialiste et républicain, le présent article rend applicable à Mayotte la contribution spéciale due par les employeurs de travailleurs étrangers non autorisés à travailler.

Rapport Buffet

Le principe d'interdiction d'embaucher ou employer un étranger non muni d'un titre de travail prévu par l'article L. 8253-1 [en fait L. 8251-1] du code du travail trouve son équivalent dans le code du travail applicable à Mayotte, à l'article L. 330-4. Une partie des dispositions relatives à l'emploi

d'étrangers sans titre de travail, codifiées au sein du titre V du titre II du livre II de la huitième partie du code du travail, est d'ailleurs reproduite, sous réserve d'adaptations, au titre III du livre III du code du travail applicable à Mayotte.

En revanche, les règles permettant d'imposer une contribution spéciale, prélevée par l'OFII, aux employeurs de travailleurs étrangers non munis d'un titre autorisant l'exercice d'une activité salariée, n'existent pas à Mayotte. Le présent article remédie donc à cette lacune préjudiciable en instaurant à Mayotte, sous réserve des adaptations nécessaires, cette contribution spéciale et en précisant ses modalités de mise en œuvre.

Cette disposition allant dans le sens d'un renforcement de la lutte contre le travail illégal et l'immigration irrégulière à Mayotte, votre commission a adopté l'article 34 *bis* A ainsi rédigé.

VI. Autres adaptations

A. Les dispositions relatives à l'intégration dans la société française

1. Adaptation de la formation civique incluse dans le « parcours d'intégration » (Ceseda, art. L. 311-9 modifié par l'article 1^{er} du projet de loi)

Ce parcours comprend « La formation civique prescrite par l'État, relative aux principes, aux valeurs et aux institutions de la République, à l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française ».

Un amendement présenté par Letchimy, Mme Chapdelaine, M. Jalton, Mme Pochon et M. Valax a ajouté :

Dans les départements et les régions d'outre-mer, la formation [civique] comporte un volet relatif à l'histoire et à la géographie du département et de la région d'outre-mer de résidence de l'étranger.

Présentation de l'amendement

Les départements et régions d'outre-mer présentent des contextes socio-culturels spécifiques et des identités propres au sein de la République. Toute démarche d'intégration sociale pour des primo-arrivants implique donc la maîtrise de connaissances et de codes qui leur permettent de pleinement prendre part et contribuer à la construction d'un projet commun et qui ne se limitent naturellement pas au référentiel de la France hexagonale.

L'enseignement de l'histoire particulière de ces territoires ainsi que de la géographie de leur région d'implantation apparaît tout important pour permettre aux primo-arrivants de pleinement comprendre le fonctionnement des sociétés ultramarines et par conséquent faciliter leur démarche d'intégration. Ce module, complémentaire à la formation civique dispensée dans le cadre du contrat d'intégration républicaine est par ailleurs susceptible de favoriser le développement des échanges avec les territoires voisins et le renforcement de l'intégration régionale des départements et régions d'outre-mer dans leur environnement proche.

2. Mise en œuvre progressive de la formation linguistique à Mayotte

Ce dispositif (Ceseda, art. L. 311-9 et L. 311-9-1, largement modifié par le projet de loi) ne s'appliquait pas à Mayotte selon L. 311-9-2 du Ceseda créé le 26 mai 2014.

Cet article L. 311-9-2 est abrogé (art. 31, I du projet de loi) donc le dispositif de droit commun s'applique.

Avec toutefois des adaptations sur les exigences linguistiques introduites par l'Assemblée nationale (Ceseda, art. L. 832-1, 15° cité ci-dessous).

La formation linguistique mentionnée au 2° de l'article L. 311-9 et le niveau relatif à la connaissance de la langue française mentionnée à l'article L. 314-2 font l'objet, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, d'une mise en œuvre progressive.

Rapport Binet

Les formations linguistiques prévues dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration par l'article 1er du projet de loi seront mises en œuvre de manière progressive à Mayotte dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. En raison de l'histoire spécifique de ce territoire et de sa très récente départementalisation, la maîtrise de la langue française y demeure encore perfectible pour les habitants de nationalité française. Il serait excessivement ambitieux, et peu réaliste, d'exiger des nouveaux arrivants une maîtrise du français qui lui serait supérieure ou égale¹⁹.

B. La carte de séjour « vie privée et familiale » destinée aux étrangers malades

Ceseda, art. L. 832-1, 16° créé par l'article 31, II du projet de loi adopté par l'assemblée nationale

L'article L. 313-11, 11° révisé par le projet de loi prévoit que la décision est prise après avis d'un collège de médecins de l'OFII qu'il n'est pas réaliste de créer. La première version avait été introduite à l'assemblée nationale, par un amendement du rapporteur, M. Binet, qui l'explique ainsi :

- Dans son rapport

[Cet article] instaure une procédure dérogatoire, définie par décret en Conseil d'État, pour la délivrance de la carte de séjour destinée aux étrangers malades. Là encore, la situation spécifique de l'île fait obstacle au dispositif de droit commun prévoyant la réunion d'un collège de médecins. En 2013, Mayotte comptait seulement 74 médecins (46 généralistes et 28 spécialistes) pour 100 000 habitants²⁰. C'est un tiers de moins que Wallis et Futuna, la moitié de la densité polynésienne et trois à quatre fois moins que la Guadeloupe et La Réunion, alors même que la pression migratoire est sans commune mesure. De plus, la nécessité d'un dialogue avec les autorités sanitaires comoriennes exclut l'hypothèse de consultations médicales à distance.

- Lors de sa présentation à la commission des lois de l'Assemblée nationale

La situation à Mayotte rend totalement inapplicable la procédure de délivrance de la carte de

19 « Alors même que l'île est française depuis 1841, très peu d'enfants mahorais ont ainsi eu la possibilité de fréquenter l'école de la République. Selon l'Insee, près d'un tiers des Mahorais n'a jamais été scolarisé. Et 60 % de la population en âge de travailler ne maîtrise pas les bases à l'écrit en langue française. » (tribune des sénateurs Jean-Pierre Sueur et Thani Mohamed Soilihi, Libération du 1^{er} octobre 2014)

20 Jean-François Rault et Gwénaëlle Le Breton-Lerouvillois, La démographie médicale en région DOM-TOM – Situation en 2013, rapport au conseil national de l'ordre des médecins, p. 25.

séjour à un étranger malade, désormais appuyée sur l'avis médical d'un collège de médecins. La désertification médicale sur ce territoire est telle que l'appel à plusieurs médecins serait impossible. On compte à Mayotte dix-huit médecins généralistes et quatre-vingts médecins spécialistes pour 212 000 habitants recensés et probablement autant de clandestins. Je préfère confier une telle mission à un seul médecin sur place, qui soit bien au fait de la situation mahoraise et des partenariats qui lient le centre hospitalier de Mayotte et les Comores plutôt qu'à des médecins se prononçant depuis la métropole ou ailleurs.

M. Yannick Imbert, le directeur général de l'OFII, réfléchit au moyen d'organiser une collégialité qu'il souhaite malgré tout. S'il parvient à me proposer une solution d'ici à la séance, nous pourrions éventuellement revenir sur cette exception mahoraise que je tiens tout de même à vous proposer d'adopter.

La commission des lois du Sénat est revenue à la collégialité avec dialogue à distance par un amendement déposé par M. Buffet qui l'explique ainsi :

Cet amendement vise à assurer la collégialité de l'avis rendu par les médecins de l'Office français de l'immigration et de l'intégration pour la délivrance d'un titre de séjour « étranger malade », de façon à ce qu'il ne soit pas dérogé à ce principe essentiel à Mayotte.

Il prévoit ainsi que, dans l'hypothèse où l'OFII ne peut disposer de plus d'un médecin vacataire sur place en raison de la démographie médicale de l'île, le décret en Conseil d'État définissant la procédure prévoit le recours à la conférence téléphonique ou à la visioconférence pour garantir le caractère collégial de l'avis rendu.

Ce recours au délibéré à distance est donc justifié par les circonstances locales et l'éloignement géographique de Mayotte. Il permet d'atténuer la portée de la dérogation prévue pour l'application d'un dispositif par ailleurs applicable en France métropolitaine et dans les autres départements d'outre-mer, ainsi qu'à Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

C. Modifications formelles

Il s'agit d'adaptations apportées au code pour son application à Mayotte qui avaient été oubliées dans l'ordonnance du 7 mai 2014. L'essentiel est le remplacement des références au code du travail par des références au code du travail applicable à Mayotte.

Article L. 832-1 (créé par [Ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 - art. 20](#) ; modifié par l'article 31, II du projet de loi.

Les dispositions du présent code sont applicables à Mayotte sous réserve des adaptations suivantes :

1° Aux articles L. 313-4-1, L. 311-15, ~~L. 313-10 (5°)~~, L. 313-11-1, L. 314-8 et L. 411-5, les mots : " salaire minimum de croissance " sont remplacés par les mots : " salaire minimum interprofessionnel garanti " ;

2° Au deuxième alinéa de l'article L. 313-5, la référence à l'article L. 341-4 du code du travail est remplacée par la référence à l'article L. 330-3 du code du travail applicable à Mayotte ;

3° A l'article L. 313-10, la référence au 3° de l'article L. 122-1-1 du code du travail est remplacée par la référence au 2° de l'article L. 122-2 du code du travail applicable à Mayotte ;

4° Au 5° de l'article L. 313-10, la référence au 2° du I de l'article L. 342-1 du code du travail est remplacée par la référence à l'article L. 330-4 du code du travail applicable à Mayotte ;

4° À l'article L. 313-10 :

a) Au 2°, les références aux articles L. 1262-1 et L. 1262-2 du code du travail sont remplacées par la référence à l'article L. 330-4 du code du travail applicable à Mayotte ;

b) Au premier alinéa du 1°, au 2° et à l'avant-dernier alinéa, les références à l'article L. 5221-2 du code du travail sont remplacées par la référence à l'article L. 330-2 du code du travail applicable à Mayotte ;

c) Au second alinéa du 1°, la référence à l'article L. 5422-1 du code du travail est remplacée par la référence à l'article L. 327-5 du code du travail applicable à Mayotte ;

4° *bis* (nouveau)

À l'article L. 313-20 :

a) Au treizième alinéa, la référence à l'article L. 5221-2 du code du travail est remplacée par la référence à l'article L. 330-2 du code du travail applicable à Mayotte ;

b) À l'avant-dernier alinéa, la référence à l'article L. 5422-1 du code du travail est remplacée par la référence à l'article L. 327-5 du code du travail applicable à Mayotte ;

4° *ter* (nouveau) **Au I de l'article L. 313-23-1, la référence : « du 2° de l'article L. 1262-1 du code du travail » est remplacée par la référence : « de l'article L. 330-4 du code du travail applicable à Mayotte ;**

5° A l'article L. 322-1, les références aux articles L. 1261-1, L. 5221-1 à L. 5221-3, L. 5221-5, L. 5221-7, L. 5523-1 à L. 5523-3 et L. 8323-2 du code du travail sont remplacées par les références aux articles L. 330-1 à L. 330-4 du code du travail applicable à Mayotte ;

6° Au quatrième alinéa de l'article L. 121-2, à l'article L. 311-11 et aux 1°, 3° et 5° de l'article L. 313-10, la référence à l'article L. 341-2 du code du travail est remplacée par la référence à l'article L. 330-2 du code du travail applicable à Mayotte ;

7° A l'article L. 322-1 et ~~au 2° de l'article L. 533-1~~ **au 8° du I de l'article L. 511-1**, les références aux articles L. 5523-2, L. 5523-3, L. 5221-5 et L. 5221-7 du code du travail sont remplacées par les références à l'article L. 330-3 du code du travail applicable à Mayotte ;

8° Au premier alinéa de l'article L. 311-15, la référence au titre VI du livre II de la première partie du code du travail est remplacée par la référence à l'article L. 330-4 du code du travail applicable à Mayotte ;

9° Au second alinéa de l'article L. 313-5 et au premier alinéa de l'article L. 314-6, la référence à l'article L. 341-6 du code du travail est remplacée par la référence à l'article L. 330-5 du code du travail applicable à Mayotte ;

10° Au premier alinéa de l'article L. 626-1, la référence à l'article L. 8253-1 est remplacée par la référence à l'article L. 330-11 du code du travail applicable à Mayotte ;

11° Au deuxième alinéa de l'article L. 626-1, les références aux articles L. 8256-7 et L. 8256-8 du code du travail sont remplacées par la référence à l'article L. 342-6 du code du travail

applicable à Mayotte ;

12° Aux articles L. 313-4-1 et L. 313-11-1, la référence à l'article L. 815-1 du code de la sécurité sociale est remplacée par la référence à l'article 28 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 ;

13° A l'article L. 411-5, la référence à l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale est remplacée par la référence à l'article 35 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 ;

14° Aux articles L. 222-6, L. 552-9 et L. 552-10, la référence à la "cour d'appel" est remplacée par la référence à la "chambre d'appel de Mamoudzou".

15° (nouveau) La formation linguistique mentionnée au 2° de l'article L. 311-9 et le niveau relatif à la connaissance de la langue française mentionnée à l'article L. 314-2 font l'objet, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, d'une mise en œuvre progressive ;

16° (nouveau) La carte de séjour prévue au 11° de l'article L. 313-11 est délivrée, ~~après l'avis d'un médecin~~ après avis médical, selon une procédure définie par décret en Conseil d'État. Ce décret précise les conditions dans lesquelles le collège médical peut délibérer au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle. ;

17° (nouveau) Au 4° de l'article L. 611-12, la référence à l'article L. 5312-1 du code du travail est remplacée par la référence à l'article L. 326-1 du code du travail applicable à Mayotte.

Remarques : extensions partielles des réformes du Ceseda aux terres d'outre-mer qui ne sont pas des DOM.

a) Saint-Martin et Saint-Barthélemy (article 32 du projet de loi)

Jusqu'en 2007, étaient des communes de la Guadeloupe et le Ceseda s'y appliquait. Depuis cette date, ce sont des collectivités d'outre-mer. Pour que la législation de ces deux territoires reste à peu près la même que celle de la Guadeloupe, toutes les lois modifiant le Ceseda doivent préciser expressément qu'elle s'y appliquent. C'est l'objet de l'article 32.

Article 32

La présente loi, à l'exception de son article 12, est applicable à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin.

Pour l'application du 1° de l'article L. 313-20 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, la référence à l'article 44 *sexies*-0 A du code général des impôts est remplacée par une référence aux dispositions ayant le même objet applicables localement.

Rapport Binet

L'article 12 du projet de loi, qui modifie l'article L. 5221-2 du code du travail en limitant l'obligation d'obtention d'une autorisation de travail aux seuls séjours professionnels d'une durée supérieure à trois mois, est expressément exclu. Les articles LO. 6213-3 et LO. 6214-3 réservent en effet à ces collectivités une compétence exclusive en matière d'accès au travail des étrangers.

En outre, la définition d'une « jeune entreprise innovante », qui figure à l'article 44 *sexies*-0 A du

code général des impôts auquel renvoie l'article 11 du projet de loi pour la création de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent », sera déterminée à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin par des dispositions locales.

b) Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis et Futuna (article 33 du projet de loi)

Article 33

I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnances, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure, relevant du domaine de la loi, permettant :

1° De rendre applicables en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de la présente loi ;

2° D'actualiser, en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna, les règles en vigueur en matière d'entrée et de séjour des étrangers.

II. – Les projets de loi portant ratification de ces ordonnances sont déposés devant le Parlement au plus tard le dernier jour du sixième mois suivant leur publication.

Rapport Binet

L'**article 33** prévoit, dans les conditions de l'article 38 de la Constitution, une habilitation du Gouvernement en vue d'étendre les dispositions localement opérantes de la présente loi, de procéder aux adaptations requises et d'actualiser les dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, qui s'appliquent à ce jour en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna en vertu d'ordonnances distinctes du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Les conditions d'entrée et de séjour des étrangers relèvent de la compétence nationale sous réserve de l'association éventuelle de la collectivité ultramarine²¹.

L'habilitation sollicitée vaut pour une période de dix-huit mois. Les projets de loi de ratification devront être déposés au plus tard six mois après la publication des ordonnances.

21 2° du II de l'article 21 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ; 3° de l'article 31 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française ; article 8 de la loi n° 61-814 du 29 juillet 1961 conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer