# Outre-mer, enfermer massivement

# pour expulser sur l'autre rive, à répétition

#### Cette année encore, les préfectures d'Outre-mer ont réalisé plus de la moitié du total des expulsions menées par la France.

Une fois de plus, cette donnée sera utilisée par le gouvernement pour justifier l'arsenal législatif d'exception dans ces départements pour limiter, davantage encore que dans le reste de la France, les droits que les étrangers peuvent faire valoir pour rester sur le territoire.

Les terres d'Outre-mer, historiquement traversées par des mouvements régionaux de populations, ont vu s'ériger des frontières administratives qui sont venues rompre d'intenses liens familiaux, identitaires et culturels et ainsi artificiellement transformer les cousins en « étrangers » et les migrations coutumières en migrations irrégulières massives, qu'il devenait alors impératif de combattre. Rien d'étonnant, donc, à ce que ces contrées affichent un nombre record d'éloignements forcés: en 2013, 23 635 étrangers ont été expulsés depuis l'Outre-mer contre 20 823 depuis la Métropole<sup>1</sup>.

Pourtant, en dépit d'un renforcement constant des moyens policiers et des techniques de lutte contre l'immigration irrégulière, les mouvements migratoires n'ont pas diminué. Au contraire, un enracinement de plus en plus profond des origines étrangères parmi la population française ultramarine est constaté<sup>2</sup>.

Par ailleurs, la force de travail des ressortissants étrangers constitue une plus-value économique certaine. Certains secteurs comme le BTP, l'exploitation agricole, la pêche ou le service de sécurité sont largement assurés par ces derniers.

À la lumière de ces éléments, on serait tenté de se demander si l'objectif de lutte renforcée contre l'immigration en Outre-mer ne relève pas avant tout d'une volonté d'affichage de la politique du chiffre.

De fait, loin des enjeux stériles de régulation des mouvements migratoires, c'est bien davantage pour s'assurer une paix sociale sur ces territoires lointains que l'État applique une politique de contrôle, d'enfermement et d'expulsion féroce.

En effet, sur fond de crise socio-économique forte et pour un État français parfois en mal de légitimité, stigmatiser les populations étrangères en affichant une action de lutte renforcée contre l'immigration constitue un moyen efficace de s'assurer l'adhésion d'une population autour d'un ennemi désigné. Cette politique entretient et développe ainsi des tensions identitaires fortes, au lieu de favoriser le vivre ensemble.

Ce dévoiement de la politique migratoire outre-mer, largement alimenté par des pratiques abusives de l'administration et des forces de l'ordre, conduit à des expulsions totalement absurdes, au mépris des droits de l'homme les plus fondamentaux.

1) Voirpartie 1, Statistiques et principales tendances

Jywn peridet, sateuques principales let beliete.

Ji Fretigic Plantoni, Migrantsen Guyane, ActesSud, p. 16; • En Guyane, les @rangersnesen Guyane-Bont plus nombreux que les • @rangersnesen le l'arrangers → AMayotte, les chi fres de l'Insee indiquent que • 39% des @rangers sont nes sur le territoire français → £t • près de quatre @rangers sur dix sont des mineurs, nes / Mayotte → (INSEE 1™, n° 1488, f@rier 2014-http://inseetr/fir/ dc/icoweb/io14888/io1488.pdf).

# Expulsions massives: la grande illusion

## Une liberté de circulation qui justifie la répression des migrations

Les lois spéciales en vigueur outre-mer sont traditionnellement justifiées par la proximité et la porosité des frontières avec les pays tiers qui permettent qu'un grand nombre de personnes les traversent en dépit des barrières érigées par les textes de loi, à l'image des frontières fluviales qui séparent la Guyane du Brésil et du Suriname, entourées de la forêt amazonienne, ou encore du bras de mer qui sépare Mayotte des Comores ou la Dominique de la Guadeloupe.

De fait, de nombreux migrants sont en capacité d'organiser très rapidement leur retour, parfois le jour même de leur éloignement forcé vers ces pays. Ceci explique que 40 % des étrangers expulsés depuis Mayotte en 2010 et 59 % depuis la Guyane en 2009<sup>3</sup> étaient déjà connus des services des centres de rétention.

Pourtant, tout en présentant cette porosité des frontières comme une contrainte forte justifiant la lutte contre l'immigration irrégulière, les préfectures d'Outre-mer en tirent largement parti pour réaliser des milliers d'expulsions et ainsi alimenter l'illusion d'une action renforcée de l'État.

#### Une extraordinaire « liberté d'expulser »

Bien que les ressortissants des pays limitrophes ou de proximité des départements d'Outre-mer ne soient pas forcément les nationalités les plus représentées dans ces territoires, la quasi-totalité des expulsions est organisée aux frontières immédiates, que ce soit au moyen d'un accord de réadmission ou de manière totalement informelle et illégale.

Le Brésil reste jusqu'à présent le seul pays de proximité d'un département d'Outre-mer à avoir conclu un accord de réadmission avec la France<sup>4</sup>.

Depuis la Guyane, cet accord de réadmission permet non seulement à l'Etat français d'éloigner sans formalité les Brésiliens vers leur pays, mais également les ressortissants de pays tiers qui y ont séjourné durant les six derniers mois.

Par ailleurs, des interpellations sont régulièrement menées dans les nombreux bus qui relient Cayenne à Saint-Georges, ville française frontalière avec le Brésil. Ces interpellations visent pourtant des ressortissants étrangers en partance du territoire français et permettront donc de les ramener au CRA avant de les renvoyer, cette fois dans le cadre d'une mesure d'éloignement, vers le Brésil, leur destination initiale. Cette pratique constitue pour la préfecture un moyen infaillible de s'assurer des éloignements « forcés » en grand nombre.

Ainsi, bien que les ressortissants brésiliens représentent la 3<sup>ème</sup> nationalité étrangère de Guyane (23 %), ils constituent la part la plus importante des personnes enfermées au CRA et expulsées (environ 50 %).

Pour s'assurer que des éloignements puissent par ailleurs s'organiser rapidement vers tous les pays géographiquement proches des DOM, les préfectures d'Outre-mer expulsent fréquemment des étrangers démunis de passeport sans solliciter de laissez-passer consulaires<sup>5</sup>. Elles peuvent même établir des laissez-passer dits « préfectoraux » qui déterminent la nationalité de l'intéressé ; une prérogative en principe réservée au pays vers lequel l'expulsion est exécutée. On peut citer l'exemple des ressortissants chinois éloignés depuis la Guyane vers le Suriname, un pays dans lequel ils ne sont pas légalement admissibles, ce qui les expose potentiellement à une amende voire une peine de prison<sup>6</sup> à leur arrivée.

Ces expulsions sans formalités s'exécutent bien souvent avec l'accord tacite des États de destination. Certains consulats, à l'image de celui d'Haïti en Guadeloupe, semblent décidés à mettre fin à cette ingérence, mais ces pratiques perdurent d'autant plus facilement que des accords de développement ou de coopération policière sont régulièrement conclus entre la France et ces États qui ne sont pas toujours en position de pouvoir négocier et faire valoir pleinement leur souveraineté.

#### Les droits de l'homme mis au placard

#### Éviter le contrôle des juges grâce à la loi

Ces éloignements de proximité, dénués de formalisme administratif, peuvent en pratique être organisés très rapidement, voire dans la foulée de l'interpellation.

C'est un véritable fossé qui sépare le temps moyen de maintien en rétention outre-mer, qui s'élève à 1,1 jour, de celui qui a cours en métropole (11 jours en moyenne).

Si la courte durée du maintien en rétention permet de limiter la durée de l'enfermement des étrangers, elle entrave aussi fortement toute démarche qui pourrait être menée afin de faire valoir une situation personnelle, de dénoncer des conditions d'enfermement ou des pratiques abusives de l'administration ou des forces de l'ordre, auprès des juridictions.

La législation d'exception applicable dans une partie des territoires d'Outre-mer<sup>7</sup> permet aux préfectures d'exécuter la mesure d'éloignement sans attendre que le juge administratif, saisi le cas échéant du contrôle de la légalité de cette mesure, ait rendu sa décision<sup>8</sup>.

5) Pour être expulse, toute personne erangère interpelle doit disposer d'un document de voyage ; passeport ou laissez-passer d'elivre par son consulat.

6) 92 ressortissants chinois, pourtant non admissibles sur leterritoires urinamais sauf visa en vigueur, et 224 ressortissants guyaniens, certes l\( \bar{\text{G}}\) galement admissible pendant trois moissans visa mais qui peuvent n'avoir aucune attacheni repèredans cepays.
7) Il s'agit de la Quadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte, Saint-Barth\( \bar{\text{G}}\) en reperence de la Guyane.

Saint-Martin. 8) Artides I 514-1 et -2 du CESEDA Dans ces conditions, les mesures d'éloignement ont ainsi toutes les chances d'être exécutées. De fait, en 2013, la grande majorité des personnes placées en rétention outre-mer ont bien été expulsées : 73 % en Guyane, 66 % en Guadeloupe et 95 % à Mayotte. En métropole ce taux est de 47 %.

Les chiffres reflétant le contrôle des décisions préfectorales par la juridiction administrative sont tout aussi éloquents. En métropole, 7,4 % des personnes enfermées ont été libérées par un juge administratif constatant la violation de leurs droits. En Guyane, en Guadeloupe ou à la Réunion, ce taux chute à 0,4 %. A Mayotte, la situation est encore pire : seulement 93 des 16 000 personnes enfermées ont pu former un référé devant le TA (soit 0,5 %), requête qui a très rarement abouti<sup>9</sup>.

Pourtant, les rares fois où un juge a la possibilité d'exercer son contrôle, la majorité de ses décisions concluent à l'annulation de l'enfermement, ce qui démontre que les violations des droits sont courantes. Ainsi, en 2013, près de 80 % des décisions du juge judiciaire ont conduit à une libération en Guyane. En Guadeloupe, ce chiffre s'élève à 59 %. À Mayotte, les éloignements sont organisés si rapidement que le juge judiciaire n'a jamais été mis en mesure d'intervenir.

En marge des centres de rétention, une large partie des expulsions est exécutée de manière invisible sans aucun accompagnement juridique, à l'image de ce qui se passe en Guyane, où seul un tiers des personnes éloignées de force est enfermé en rétention. En 2013, sur les 6 854 étrangers expulsés, 4 554 l'ont été dans les heures qui ont suivi leur interpellation.

À Mayotte, des locaux de rétention administrative où aucun accompagnement juridique n'est organisé, sont régulièrement créés par le préfet pour une très courte durée, en particulier depuis 2012<sup>10</sup>.

## Des pratiques illégales qui peuvent se poursuivre en toute impunité, à l'image des conditions d'enfermement indignes au CRA de Mayotte

En l'absence de contre-pouvoir, l'administration est libre de tous les abus et les pratiques illégales peuvent se poursuivre en toute impunité. L'expulsion de demandeurs d'asile en cours de procédure, d'Haïtiens vers un pays en déliquescence ou encore d'enfants séparés de leurs parents constituent autant de pratiques illégales et quotidiennes en Outre-mer.

Ainsi en est-il également à Mayotte, où l'enfermement des étrangers se poursuit dans un centre de rétention dont les conditions matérielles sont pourtant unanimement considérées comme indignes. Certes, quelques aménagements ont été apportés en 2012 et 2013, notamment l'installation d'une salle pour les familles et d'une cour extérieure, mais ces évolutions restent bien minces au regard de l'état général du CRA.

La faible surface disponible par personne retenue, cinq fois moins importante qu'en métropole, signifie que ce CRA est en situation constante de surpopulation.

Le couchage se résume à des matelas de gymnastique posés à même le sol et sans séparation avec le reste de la pièce, ce qui ne permet aucune intimité.

En dehors des temps irréguliers d'ouverture des cours extérieures, les salles de rétention sont très peu éclairées par la lumière du jour qui ne passe qu'à travers de petites grilles situées en haut des murs et qui interdisent tout regard vers l'extérieur. Une lumière artificielle y est maintenue en permanence.

Ces pièces sont équipées de brasseurs d'air mais dépourvues de climatisation. Dans un climat tropical où la température à l'ombre dépasse fréquemment 30 degrés, la chaleur y est parfois difficilement supportable.

Bien qu'en 2013 plus de 3 500 mineurs<sup>11</sup> y aient été enfermés, ce centre est totalement dépourvu d'équipement de couchage adapté aux jeunes enfants et ne compte ni espace ou matériel de puériculture répondant aux normes d'hygiène et d'intimité nécessaires aux soins quotidiens (changement des couches, allaitement, toilettes...), ni produits alimentaires adaptés aux jeunes enfants ou aux bébés, ni produit de toilette approprié.

Un nouveau CRA est censé voir le jour d'îci 2015 afin de répondre à des normes plus décentes, mais cette annonce est repoussée d'année en année depuis 2007. D'îci là, le CRA de Mayotte, le plus fréquenté de France, reste le CRA de la honte.

En 2013, près de 16 000 personnes<sup>12</sup> ont été enfermées dans ces conditions déplorables. La précipitation avec laquelle les expulsions sont organisées, en moins de 24 heures en moyenne, a jusqu'à présent permis de tenir le regard des juges à l'écart. De très rares recours exercés grâce à la ténacité d'avocats ou de militants associatifs isolés ont généré un contentieux devant la Cour européenne des droits de l'homme qui est en cours d'instruction, en particulier sur la violation de droits fondamentaux sans possibilité de recours efficace.

## Des mesures d'éloignement en cascade empêchant tout recours efficace

La pratique préfectorale, précipitant l'exécution des éloignements pour gonfler les chiffres et éviter une censure de ses abus, entrave également toute possibilité des étrangers de régulariser leur situation.

Pour éloigner de force un ressortissant étranger, la préfecture prend à son encontre un arrêté de reconduite à la frontière. Une fois l'expulsion exécutée, si la même personne est à nouveau interpellée après son retour en France, un nouvel arrêté lui est notifié. En Guyane, des dizaines de mesures d'éloignement peuvent ainsi être délivrées à l'encontre d'une seule personne en quelques mois.

Afin de statuer définitivement sur la situation d'une personne, le juge doit examiner la mesure d'éloignement la plus récente. Or, la délivrance en cascade de ces décisions préfectorales implique qu'avant même que le juge ait statué sur un recours contre une mesure d'éloignement, cette mesure a déjà été remplacée par une suivante qu'il s'agira également de contester.

L'accompagnement juridique pour faire valoir la situation d'une personne se transforme alors en véritable parcours du combattant au cours duquel chacune des décisions administratives doit, l'une après l'autre, être contestée par un recours juridictionnel. Ces démarches contentieuses, longues et parfois coûteuses, sont extrêmement décourageantes. Ce procédé conduit **in • ne** à réduire encore la possibilité de faire valoir des droits devant la toute-puissance de l'administration.

### Des perspectives d'évolution encore minces

Ces éléments mettent en lumière toutes les réticences du gouvernement à faire évoluer l'état du droit des étrangers outre-mer. L'arrêt **De Souza Ribeiro** rendu par la Cour européenne de droits de l'homme<sup>13</sup>, qui a condamné la France parce qu'elle ne garantit pas un recours effectif depuis le CRA de Guyane, reste à ce jour inappliqué.

Cet arrêt a pourtant explicitement censuré la pratique qui consiste à organiser des éloignements expéditifs avant le contrôle du juge administratif. Plus généralement, la Cour rejette la démarche du gouvernement qui consiste à s'appuyer sur une situation spécifique en Outre-mer pour y justifier l'application de lois spéciales et moins protectrices des droits des migrants.

L'absence de réaction du gouvernement à la suite de cet arrêt a conduit le Défenseur des droits à lui adresser une recommandation en novembre 2013, préconisant la mise en place d'un recours suppensif depuis les centres de rétention en Outre-mer.

La situation demeurant inchangée, la CEDH a été saisie cette même année de plusieurs affaires identiques à celle de M. De Souza Ribeiro ; ces saisines pourraient engager à nouveau la responsabilité de la France à l'égard du respect des droits fondamentaux auxquels elle a souscrit.

Le gouvernement a continué à faire la sourde oreille en dépit de l'occasion que constituait la réforme du droit des étrangers à Mayotte, publiée en mai 2014<sup>14</sup>.

Tout en indiquant que cette réforme avait pour objectif de rapprocher la législation applicable à Mayotte de celle du droit commun issu du CESEDA, le gouvernement intégrait des dérogations telles que le nouveau régime qui demeure en réalité quasiment identique au régime antérieur, à l'instar du recours contre une mesure d'éloignement qui n'était toujours pas suspensif de l'exécution de l'éloignement. Rien d'étonnant donc à ce que le gouvernement indique lui-même que cette réforme ne devrait avoir en pratique qu'•un impact limit●sur ledroit au s●our des @rangers →.

Une lueur d'espoir semble toutefois poindre à l'approche du vote de la loi sur l'immigration prévu pour 2015.

Si dans son avant-projet de loi initial, le gouvernement refusait toujours, envers et contre tout, de prévoir un recours suspensif en Outre-mer, il semble avoir finalement revu sa position afin de répondre aux préconisations du Conseil d'Etat consulté pour l'occasion<sup>16</sup>.

La concession est tout de même minime: seul le dépôt d'un référéliberté permettrait de surseoir automatiquement à l'exécution de l'expulsion<sup>17</sup>. Or, ce type de recours présente des conditions de recevabilité extrêmement exigeantes, ce qui pourrait exclure de son bénéfice des étrangers qui présenteraient pourtant des attaches personnelles fortes en France. De plus, ce dispositif n'offre aux personnes enfermées aucun délai automatique leur permettant de former un recours avant une expulsion.

Au regard des pratiques particulièrement abusives des préfectures ultramarines, cette évolution reste donc insuffisante et nécessiterait d'être étendue à tout type de recours, en s'alignant **a minima** sur le droit applicable en métropole qui prévoit un recours contre les obligations à quitter le territoire qui suspend l'expulsion avant l'intervention du juge (la loi en vigueur en métropole étant elle-même notoirement insuffisante pour garantir un droit au recours effectif).

La perspective de cette timide avancée présente à tout le moins un aveu cinglant du gouvernement quant à la nécessité de garantir davantage un contrôle indépendant de la légalité des éloignements forcés opérés depuis l'outre-mer.

Cependant, les multiples reports de l'organisation du vote de ce projet de loi éloignent chaque fois davantage les discussions qui pourraient mener à renforcer ce contrôle. Et, d'ici là, les expulsions massives se poursuivent sur l'autre rive. Encore. Et encore.