

Quand les colons européens parvinrent aux Antilles, ils trouvèrent des Caraïbes, des survivants arawaks. Débarquant, le premier geste de ces « Découvreurs » fut de reproduire l'esprit-village continental : planter drapeau et croix, prendre possession du sol, nommer, poser chapelle, dresser fortins, installer une souche de peuplement. Cette pratique s'opposera à celle des Caraïbes. Pour ces derniers, les îles n'étaient pas des isolats, mais les pôles d'un séjour archipélique au long duquel, de rivage en rivage, au gré des événements, des fêtes et des alliances, ils naviguaient sans cesse. Leur espace englobait l'archipel et touchait aux lèvres continentales. Pour eux, la mer liait, et reliait, précipitait en relations. Le colon européen, lui, se barricade dans l'île : rival des autres fauves colonialistes, il élève des remparts, dessine des frontières, des couleurs nationales, il divise, s'enracine, confère force religieuse à son enracinement : il crée un Territoire.

Patrick Chamoiseau, *Écrire en pays dominé*, Gallimard, 1997.

Des DOM en minidroït

Anciennes colonies devenues départements en 1946, les DOM subissent de longue date diverses dérogations pénalisantes au regard du droit commun. Si, au cours des dernières années, les Français d'outre-mer ont bénéficié d'un « rattrapage », notamment en matière de SMIC, les étrangers d'outre-mer voient se creuser les différences. Tout y est bon pour les contrôler et les réprimer. Le projet Chevènement s'engouffre résolument dans cette voie à la suite de ses prédécesseurs, y compris dans divers domaines où le PS avait demandé au Conseil constitutionnel d'invalider des mesures jadis décidées par la droite.

Pauvre unité et pauvre indivisibilité de la République ! Comme ses prédécesseurs, le gouvernement de Lionel Jospin n'a pas résisté à la tentation de maintenir les départements d'outre-mer dans l'État d'exception.

Ainsi le ministre de l'intérieur, Jean-Pierre Chevènement, prévoit-il de proroger de cinq ans supplémentaires la non-application du recours suspensif devant le tribunal administratif accordé aux étrangers auxquels vient d'être notifié un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière².

Du coup, les étrangers de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique, de

la Réunion et de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon ne bénéficieront pas du passage de vingt-quatre à quarante-huit heures du temps pendant lequel leurs homologues de métropole pourront déposer ces recours, autre élément de réforme du projet de loi Chevènement.

Si cet état d'esprit se confirme, il est à craindre que certains amendements positifs adoptés par le Parlement au cours des débats (rétablissement probable des commissions départementales de séjour, par exemple) ne concerneront pas les DOM.

L'« exemple » du ministre de l'intérieur a fait école. Dans la foulée, le secrétaire d'État à l'outre-mer, Jean-Jacques Queyranne, s'est empressé de présenter, le 10 novembre 1997, un projet de loi permettant au gouvernement de prendre par voie d'ordonnances des mesures législatives sur l'actualisation et l'adaptation du droit applicable dans l'outre-mer. Soumis pour avis aux conseils généraux des territoires concernés, ce projet sera ratifié par le Parlement avant le 15 septembre 1998.

Surtout sur l'inapplicabilité du recours suspensif contre la reconduite à la frontière, l'option du gouvernement de Lionel Jospin en faveur d'un minidroït dans les DOM est d'autant plus surprenante que, à la suite de l'adoption en 1993 de la loi Pasqua qui avait aussi sacrifié à ce rite (elle avait également privé les DOM de la commission de séjour, finalement supprimée partout par la loi Debré), le Parti socialiste avait vainement demandé son annulation au Conseil constitutionnel.

Le PS jugeait alors que ces mesures d'exception « méconnaissent les droits de la défense et le droit de recours » et portent aux habitants des

Patrick Weil et les DOM

Dans son rapport de mission, Patrick Weil se contente de consacrer dix-huit lignes aux DOM. C'est dans la conclusion qu'on peut lire cette remarque.

« Nous n'avons pas évoqué la question de l'immigration dans les départements d'outre-mer, observe-t-il. En effet, elle ne se pose pas dans les mêmes termes qu'en métropole. L'immigration, notamment irrégulière, y a des effets contradictoires : elle crée une lourde charge pour les services publics, notamment hospitaliers et scolaires, mais la présence d'une main d'œuvre bon marché est un élément important de l'économie locale.

» Une politique d'immigration adaptée aux départements d'outre-mer devrait allier une répression plus active du séjour irrégulier et du travail clandestin au développement de ces départements et à des programmes de coopération renforcés avec les États voisins. Une approche rénovée des conditions de circulation à l'intérieur de la zone caraïbe, correspondant notamment aux besoins économiques saisonniers, pourrait également être mise à l'étude.

» Compte tenu de la spécificité géographique, sociale et économique de chacun de ces départements, qui concernent de nombreux ministères et administrations locales, nous proposons que la question de l'émigration vers les départements d'outre-mer soit traitée par une mission interministérielle qui s'y rendrait dès le mois de septembre [1997] ».

collectivités territoriales concernées « une atteinte discriminatoire », violant le principe d'égalité devant la loi et ignorant le principe constitutionnel d'indivisibilité de la République.

Quatre ans plus tard, les auteurs de cette saisine du Conseil constitutionnel ne craignent pas de se contredire ni de renier leurs convictions d'hier. Il en est du traitement des DOM comme de la législation relative aux étrangers en général : les lois Pasqua-Debré ne sont manifestement abrogées ni sur le fond ni dans la forme.

Des garanties toujours reportées de cinq ans

Il est vrai que Charles Pasqua n'avait rien inventé. Dès 1981, son prédécesseur Gaston Deferre avait différé de cinq ans l'application dans les DOM d'innovations positives sur l'éloignement. De ce fait, la loi antérieure – celle de Christian Bonnet –

a continué de s'y appliquer : là-bas, les préfets ont conservé le pouvoir d'éloigner sommairement des étrangers qui, en métropole, étaient reconduits à la frontière sur décision d'un juge. Cette discrimination n'a cependant pas conduit à gommer l'affirmation un peu solennelle, dans l'ordonnance de 1945, de l'unité de la République : « L'expression « en France », précise traditionnellement l'art. 1-3, s'entend du territoire métropolitain et de celui des départements d'outre-mer ». Qu'importe, en 1986, M. Pasqua a décidé que les arrêtés d'expulsion relèveraient du ministre de l'intérieur en métropole et des préfets dans les DOM³.

En 1989, Pierre Joxe a inventé le report – toujours de cinq ans – de l'application des nouvelles règles relatives à la commission de séjour et au recours suspensif contre la reconduite à la frontière que M. Chevènement entend, à l'heure actuelle, reporter aussi de cinq ans. Mais, comme en 1993, M. Pasqua (deuxième passage place Beauvau) avait renouvelé

pour cinq ans ce report instauré par son collègue Joxe, et qu'en avril 1997, Jean-Louis Debré avait doublé la mise car la mesure allait expirer en 1998 si rien n'était fait, on risque fort de comptabiliser à terme un report total de treize ans : de 1989 (Joxe) à 2002 (Chevènement). A moins que, d'ici là, une probable redémangeaison de réforme de la loi ne vienne interrompre et plus sûrement prolonger le fameux report.

La fin justifie les moyens

La tradition du minidroit dans les DOM fait sans doute rêver tous les préfets de France et de Navarre. Car c'est beaucoup grâce à l'absence du recours suspensif contre la reconduite à la frontière que la Guyane pulvérise, par exemple, les records d'éloignements d'étrangers : elle en totalisait près de 15 000 en 1995, soit un score équivalent à celui de la métropole.

Quant à la partie française du minuscule îlot de Saint-Martin, dépendance de la Guadeloupe, elle parvenait à éloigner 900 étrangers au cours de la même année. Il est vrai que les pratiques policières – contrôles d'identité, descentes nocturnes aussi musclées qu'illégales dans les bidonvilles, notamment – permettent des « tableaux de chasse » inimaginables ailleurs.

Dans ce contexte expéditif, la neutralisation du juge administratif ne constitue pas un détail : elle empêche l'examen de la situation des étrangers en instance d'éloignement sous les angles du respect de la vie privée et de la vie familiale ainsi que de la protection contre les traitements dégradants, tous deux inscrits dans la Convention européenne des droits de l'homme.

Et cette exception est à ce point déterminante que le directeur de cabinet du préfet de Cayenne nous confiait en décembre 1995 que, si le recours suspensif contre l'éloignement entrait un jour en vigueur dans les DOM, « toute la politique de lutte contre l'immigration s'effondrerait »⁴.

On comprend comment sa fidélité au principe de la fermeture des frontières conduit, là comme ailleurs,

le gouvernement de Lionel Jospin à s'inscrire aujourd'hui dans la continuité de ses prédécesseurs de gauche et de droite. La fin justifie les moyens. Cette philosophie le conduit à laisser en l'état d'autres mesures d'exception qui complètent utilement sa panoplie.

Il n'y a, par exemple, aucune chance que l'armée – infanterie de marine et légion étrangère – ne continue pas à participer à la surveillance des frontières guyanaises, y compris et surtout dans le domaine de l'immigration, à la faveur des plans « Alizé bis » et « Galerne »⁵.

Pas davantage de chance que le gouvernement abroge l'importation en Guyane, par la récente loi Debré⁶, des dispositions sur la fouille des véhicules dans les zones frontalières prévues dans le cadre de la très européenne Convention de Schengen, qui ne s'applique évidemment pas aux DOM. L'opposition d'alors, PS en tête, avait d'ailleurs demandé au Conseil constitutionnel d'invalider cette innovation ainsi que celle – connexe – sur l'encadrement des contrôles d'identité⁷ dans une zone de 20 km à partir de la frontière avec un État signataire de la convention de... Schengen.

Par un curieux paradoxe, l'Europe des droits de l'homme – Convention européenne du Conseil de l'Europe, qui devrait s'appliquer aux DOM – y est neutralisée en fait sinon en droit⁸ au détriment des étrangers. En revanche, l'Europe de la répression et du contrôle aux frontières y bénéficie d'une extension territoriale aussi opportuniste que monstrueuse sur le plan du droit.

Des discriminations dans le travail et la protection sociale

L'élasticité du champ géographique du droit se confirme en matière de travail. Là, c'est la France qui se fait discontinue. Des frontières intérieures interdisent le passage des étrangers en situation régulière du centre à la périphérie et réciproquement. Depuis 1984, la carte de résident de dix ans « confère [à son titulaire] le droit d'exercer sur l'ensem-

ble du territoire de la France métropolitaine [c'est nous qui soulignons] toute activité professionnelle salariée de son choix »⁹.

Dans les DOM, cette autorisation de travail est limitée, depuis 1986, au « département dans lequel la carte a été délivrée »¹⁰. Non seulement il y a donc rupture de la continuité juridique du territoire français pour des étrangers titulaires d'un titre de séjour, ce qui est discriminatoire, mais il y a encore surdiscrimination au détriment de ces mêmes étrangers dans les DOM, puisqu'ils ne disposent pour travailler que du seul et unique département où ils habitent. Visiblement, M. Chevènement ne se prépare pas à défaire ce que la gauche avait fait en 1984 et en 1986.

Ces pauvres étrangers des DOM se voient persécutés jusque dans le code de la famille et de l'aide sociale. A la faveur de ses lois de 1993, Charles Pasqua a ainsi prévu¹¹ (art. 186) que l'aide médicale à domicile et les allocations aux personnes âgées et aux infirmes bénéficient aux étrangers y compris en situation irrégulière « en France métropolitaine » sous condition d'une résidence ininterrompue de trois ans pour la première et de quinze ans à l'âge de soixante-dix ans pour les deuxièmes.

Le silence de la loi sur la « France non métropolitaine » vaut exclusion implicite et surtout pratique des étrangers sans papiers domiens de ce dispositif social pourtant minimaliste. M. Chevènement serait bien inspiré de rectifier le tir. Rien, dans son projet de loi, ne laisse penser qu'il s'y apprête.

Cette discrimination paraît d'autant plus choquante que, sur le plan social, l'un des principaux fac-

teurs d'injustice à l'encontre des DOM a disparu. Depuis le 1^{er} janvier 1996, le SMIC y a enfin atteint le même niveau qu'en métropole. Mais le RMI perpétue, quant à lui, la tradition d'inégalité, puisqu'il demeure réduit de 20 %.

Ce différentiel négatif n'est pas une mince affaire sur des terres de France où le chômage et l'inemploi atteignent officiellement le seuil des 30 % en moyenne. Il est vrai que, sous les yeux d'une administration et d'une justice délibérément myopes, les économies locales affectionnent tout particulièrement les travailleurs non déclarés. Ce qui a notamment pour effet de condamner nombre d'étrangers à l'irrégularité sur le plan du séjour¹². Et qu'ils sont, de ce fait, doublement pénalisés.

Le mal d'outre-mer

Ainsi va un mal d'outre-mer pas si exotique qu'il pourrait le paraître. Car, d'une part, les DOM servent souvent de laboratoires à des mesures exportées plus tard en métropole. Les « charters » d'étrangers reconduits sont là pour le rappeler.

D'autre part, les DOM illustrent à merveille aussi bien l'absurdité et l'impuissance de la très consensuelle fermeture des frontières que les dégâts inhérents à sa mise en œuvre dans un monde d'inégalités. Malgré leur pauvreté relative au regard de la métropole, ils figurent comme autant de zones de prospérité dans leur environnement immédiat.

De ce fait, ils attirent des voisins que le laxisme dans la répression du

DONT ACTE

« J'ai calculé [...] que si l'on appliquait aux quatre-vingt quinze départements métropolitains et aux autres départements d'outre-mer les dispositions que l'on s'apprête à appliquer à la Guyane, on pourrait procéder sur les deux tiers de notre territoire à des contrôles d'identité sans garanties juridiques.

Vous êtes en train de faire une législation d'exception pour un département français ! [...] Le développement du tout répressif ne règlera pas les choses et n'empêchera pas les bidonvilles de se développer autour de Cayenne »

(J.Y. Le Déaut, PS – 27/02/97)

travail illégal ne dissuade pas de venir. C'est un euphémisme. En revanche, la répression contre l'irrégularité du séjour fragilise ces étrangers que l'histoire (tradition de libre circulation avant la colonisation), la géopolitique (des morceaux d'ex-empire français au cœur du tiers-monde) et l'économie (différence de niveaux de vie) légitiment à tenter l'aventure.

Dans ce contexte, même la militarisation de la surveillance des frontières en Guyane n'empêche pas les étrangers d'y constituer au moins la moitié de la population, ce qui est cependant loin d'être le cas dans les autres DOM beaucoup moins militarisés (2,8 % en Guadeloupe, 1 % en Martinique)¹³.

A quelques particularités près, cette situation ressemble à s'y mé-

prendre à la situation de l'Occident dans le monde. Ce qui devrait donner à réfléchir. Car l'inapplicabilité de la fermeture des frontières conduit peu à peu partout à mener la bataille contre les étrangers à l'intérieur de ces frontières, à y développer la violence à leur rencontre, à rogner leurs droits, à porter atteinte à des libertés fondamentales.

Bref, le consensus gauche-droite sur la perpétuation de l'État de minidroit dans les DOM, qui réapparaît dans la loi sur les étrangers proposée aujourd'hui par le gouvernement Jospin, pourrait annoncer quelques unes des dérives à venir dans les prochaines réformes de l'ordonnance de 1945.

J.- P. A.

¹ Art. 20 du projet de loi modifiant l'art. 40 de l'ordonnance du 2 novembre 1945

² Art. 22 bis de la même ordonnance.

³ Voir "Immigration dans les DOM : un statut colonial", *Plein Droit* n° 8, août 1989, et "Les DOM sont-ils vraiment la France ?", *Plein Droit* n° 29-30, novembre 1995.

⁴ Lire *En Guyane et à Saint-Martin, des étrangers sans droits dans une France bananière*, Rapport de mission, mars 1996 (disponible au Gisti).

⁵ *Figaro Magazine*, 5 avril 1996. *Libération*, 22 novembre 1996 et 30 décembre 1996.

⁶ Nouvel art. 8-2 de l'ordonnance de 1945.

⁷ Modification de l'art. 78-2 du code de procédure pénale.

⁸ En fait sinon en droit parce que l'étranger en instance d'éloignement ou déjà éloigné peut saisir le tribunal administratif par le biais d'un recours non suspensif. Ce qui lui fait une belle jambe.

⁹ Art. L. 341-4 du code du travail.

¹⁰ Art. L. 831-2.

¹¹ Article 38 modifiant l'article 186 du code de la famille et de l'aide sociale.

¹² Voir « Dans les départements d'outre-mer, les charmes discrets de l'État minimal », *Plein Droit*, n° 31, avril 1996.

¹³ INSEE, recensement de 1990.

Des associations domiennes se mobilisent

Dans les DOM-TOM, de nombreuses associations se sont constituées pour défendre les étrangers, dénoncer le non-droit dont ils sont victimes, et réclamer l'extension de l'application des textes et réglementations à la France entière et non à la seule métropole. Nous publions ici des communiqués de plusieurs de ces associations.

ASSOKA Asosyasion Solidarité Karaïb

Le nouveau gouvernement français vient de prendre l'engagement devant le Collectif des "sans-papiers" de procéder à une régularisation massive d'étrangers en situation irrégulière ayant des liens étroits avec le territoire national français ou étant en détresse humaine.

Même si cette déclaration n'est pas exactement conforme aux promesses du Parti socialiste lors des événements de l'Église Saint-Bernard en août 1996, c'est incontestablement un acquis significatif pour tous ceux qui sont attachés au respect de la personne humaine. C'est aussi et avant tout le fruit de la lutte des "sans-papiers" depuis près de deux années.

Pour l'ASSOKA, il s'agit de faire que cette régularisation s'applique aussi à la Martinique.

Il convient de rappeler que depuis la mise en application de l'ordonnance de 1945 dans notre pays à travers la loi Bonnet, jamais il n'y a eu une régularisation d'étrangers en Martinique.

Sciemment, l'administration préfectorale, avec la complicité des politiciens traditionnels de toutes tendances, avait saboté la régularisation de 1982. Il en avait été de même pour celle de 1990.

Les appels visant à voir procéder à une régularisation basée sur des critères précis dans notre pays comme cela avait été le cas à Saint-Martin en 1992, s'étaient heurtés au mur de la xénophobie anti-caribéenne régnant à la préfecture de la Martinique.

Aujourd'hui, vivent en Martinique des centaines d'étrangers depuis des années, ayant des enfants ou un conjoint français, à qui la régularisation

est refusée de manière scandaleuse ou à qui la préfecture refuse d'attribuer une carte de séjour de dix ans.

Cette situation ne peut plus durer. Elle est inhumaine et contraire à l'ambition et l'intérêt de notre peuple à entretenir des relations normales avec les autres peuples de la Caraïbe.

L'ASSOKA exige que la régularisation prévue en France s'applique aussi à la Martinique.

Elle va immédiatement entreprendre des démarches et des interpellations pour que les autorités françaises n'échappent pas une fois de plus à leurs responsabilités.

Nous appelons les Martiniquais, citoyens élus ou organisations, à réclamer du gouvernement français que la régularisation des étrangers s'applique aussi à la Martinique.

Fort-de-France, le 12 juin 1997.

Ordre des avocats du Barreau de la Guyane

Nous, avocats soussignés du Barreau de la Guyane avons pris connaissance du projet de gouvernement destiné à régulariser sous certains critères la situation des « sans-papiers ».

Nous avons été informés des propositions du député-maire de Saint-Laurent du Maroni visant à ce qu'un sort différent et plus restrictif soit réservé aux « sans-papiers » vivant sur notre sol.

Une circulaire du 24 juin 1997, émanant du ministre de l'intérieur préconise de procéder à un réexamen de la situation de certaines catégories d'étrangers en situation irrégulière et de leur délivrer un titre de séjour.

Ce texte dispose expressément qu'il ne saurait préjuger celui du projet de loi qui sera soumis à l'automne au parlement.

Cependant, cette circulaire s'adresse à « Mesdames et Messieurs les préfets (métropole) ».

Il semblerait donc que d'ores et déjà la Guyane soit exclue du projet et ce alors même qu'il s'agit, selon ce texte, de « garantir l'intégration républicaine ».

Nous nous opposons à toute forme de sectarisme.

Au contraire, nous considérons qu'il convient de régler définitivement la situation des « sans-papiers » par ailleurs intégrés dans notre société.

Ces personnes que nous côtoyons et qui nous interpellent régulièrement de manière désespérée pour assurer leur défense, vivent dans la hantise de voir remise en question leur vie et celle de leurs enfants, nés et scolarisés en Guyane, et ce alors même qu'ils ont souvent déjà obtenu des permis de séjour temporaires délivrés par la préfecture...

La régularisation envisagée ne concerne que des immigrés ne pouvant être expulsés pour diverses raisons de droit, mais sans titre de séjour, et qui n'ont jamais commis le moindre délit.

Trop souvent l'amalgame est fait entre d'une part l'« immigration clandestine » et, d'autre part, la situation de personnes intégrées à notre société mais qui, par suite de l'incohérence de la loi, se trouvent dans l'impossibilité de régulariser leur situation.

C'est pourquoi, dans le cas de la Guyane, des moyens administratifs particuliers devraient être mis en œuvre pour recenser les « sans-papiers » afin d'assainir la situation et permettre leur intégration définitive tant sur le plan humain et familial qu'économique, social et fiscal.

Seule une telle attitude, empreinte d'humanité et de dignité, est conforme aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et à celle de la Convention européenne des droits de l'Homme, qui instituent un droit fondamental à la vie familiale.

Cayenne, le 27 juin 1997

Amnesty international Asosyasion solidarité Karaïb (ASSOKA) Association des Haïtiens en Martinique Association Martinique-Sainte Lucie Haïma Fraternité africaine

Fort-de-France, le 21 juin 1997

Monsieur le Premier ministre,
Monsieur le ministre de l'Intérieur,

L'ensemble de nos associations est particulièrement investi dans la défense des droits des immigrés dans notre pays, la Martinique.

Comme vous devez le savoir, l'application du droit commun, l'ordonnance de 1945, est particulièrement récente, en 1979, dans les départements d'outre-mer. Aujourd'hui encore, de la volonté du législateur, la loi est appliquée de manière incomplète, particulièrement quant aux dispositions protectrices des droits des étrangers.

Nous espérons donc que, dans le cadre de votre référence au pacte républicain, vous ferez qu'à l'avenir les droits des étrangers soient aussi appliqués dans notre pays.

Cependant, au-delà de la théorie, il y a la pratique de l'administration préfectorale en Martinique qui est peu soucieuse d'appliquer la loi telle qu'elle est, mais en fait une interprétation particulièrement restrictive.

A titre de simple exemple, la préfecture de la Martinique a comme politique de délivrer des cartes de séjour d'un an, même quand l'étranger a droit à une carte de dix ans. Ceci permet de précariser les communautés étrangères dans notre pays, astreintes en permanence à des enquêtes de police et de gendarmerie pour les renouvellements de titre de séjour.

Nous avons déjà eu l'occasion d'attirer l'attention de Monsieur le préfet sur cette situation, mais celui-ci n'a pas donné suite à notre demande d'audience.

Il convient de savoir aussi que les régularisations exceptionnelles de 1981 et de la fin des années quatre-vingt n'ont jamais été mises en pratique en Martinique. Tel est aussi le cas en Guadeloupe et en Guyane où la situation est encore plus grave, comme l'ont démontré l'accident d'avion de décembre 1995 ainsi que les événements de Saint-Martin en fin d'année 1995.

Présentement, les médias font état d'un engagement de votre gouvernement à procéder à une régularisation des « sans-papiers ».

Du fait de l'absence de régularisation après 1979 et de la politique restrictive de la préfecture, les « sans-papiers » sont nombreux en Martinique.

L'intervention de nos associations près de vous vise à faire que, **cette fois**, la politique de régularisation s'applique aussi à la Martinique et que, dans le même temps, des cartes de dix ans soient attribuées à ceux qui y ont droit.

Nous espérons vivement que cette revendication, qui ne fait que demander l'application du droit, sera prise en compte.

Enfin, il serait équitable qu'en attente de la mise en place de ces circulaires, vous donniez pour instruction à l'administration en Martinique de suspendre toute expulsion.

Nos associations resteront vigilantes sur ces points.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Premier ministre, Monsieur le ministre de l'Intérieur, à l'expression de nos sentiments distingués.