

anafé

Association nationale
d'assistance aux frontières
pour les étrangers

976 : Au-delà des frontières de la légalité

Rapport de mission de l'Anafé à Mayotte et à la
Réunion en 2016

Mars 2017

Sommaire

Sommaire	3
Abréviations	4
Edito	5
Mayotte, le contexte complexe d'un département contesté	7
Un département en difficulté entraînant un climat social tendu	8
Une administration défaillante...	8
... ayant des conséquences graves	10
Le renforcement des contrôles aux frontières	11
Le visa Balladur	11
Un arsenal quasi-militaire...	12
... aux conséquences dramatiques	13
Le rétablissement des frontières internes de l'espace Schengen et l'Etat d'urgence appliqué à Mayotte	13
Le double régime dérogatoire de l'enfermement administratif des étrangers	15
Un business au détriment des droits fondamentaux	15
De l'autre côté de la frontière	15
Mayotte, l'enjeu économique de l'éloignement	15
Une procédure dérogatoire pour faciliter l'éloignement	16
Les contrôles	17
Les mesures d'éloignement	17
Rétention et éloignement depuis Mayotte	18
La zone d'attente	19
Rappel de la procédure applicable en zone d'attente	19
Les trois ZA de Mayotte	21
Atteintes au droit de regard des associations	22
Confusion assumée des régimes « CRA/ZA »	23
« Non-assistance à personnes plus vulnérables »	24
Les personnes malades et les femmes enceintes	24
A l'arrivée, le « tri sanitaire »	24
Le droit à la santé à l'épreuve d'une politique privilégiant d'éloignement	25
Sur le territoire, accès aux soins et aux médecins au rabais pour tous	25
La privation de liberté des mineurs : pratique quotidienne contraire aux droits de l'enfant	26
L'enfermement quasi-systématique des mineurs	27
Le rattachement arbitraire des mineurs à des adultes non titulaires de l'autorité parentale	27
Le recours à la visio-conférence en audience, une difficulté supplémentaire	28
L'absence de prise en charge des mineurs par l'ASE et leur renvoi	29
Le parcours du droit d'asile mis à mal à tous les stades de la procédure	30
Les problèmes d'enregistrement et de constitution de dossier	31
Les droits des demandeurs d'asile et la pratique à Mayotte	31
Les dangers de la visioconférence	32
Nos recommandations	35
Publications Anafé	37
Nous soutenir	39

Ont contribué à l'élaboration de ce rapport :

Laure Blondel, Laure de Cenival, Patrick Delouvin, Christophe Levy, Mathilde Mase, Alexandre Moreau, Laure Palun, Gérard Sadiq, Yasmine Flitti.

Et aussi : Yohan Delhomme, Marie Duflo, Marjane Ghaem.

Abréviations

AAH	Administrateur <i>ad hoc</i>
Anafé	Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers
ASE	Aide sociale à l'enfance
CADA	Centre d'accueil pour les demandeurs d'asile
CEDH	Cour européenne des droits de l'Homme
CESEDA	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
CGLPL	Contrôleur général des lieux de privation de liberté
CHM	Centre hospitalier de Mayotte
CIDE	Convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989
CNCDH	Commission nationale consultative des droits de l'Homme
CNDA	Cour nationale du droit d'asile
CPP	Code de procédure pénale
CRA	Centre de rétention administrative
DDPAF	Direction départementale de la police aux frontières
DDD	Défenseur des droits
EVASAN	Evacuation sanitaire
FAZSOI	Forces armées de la zone sud de l'océan indien
GIGN	Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale
HCR	Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
JLD	Juge des libertés et de la détention
LRA	Local de rétention administrative
MI	Ministère de l'intérieur
MIE	Mineur isolé étranger
MOM	Collectif migrants outre-mer
OEE	Observatoire de l'enfermement des étrangers
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OFPRA	Office français de protection des réfugiés et apatrides
ONU	Organisation des Nations-Unies
OQTF	Obligation de quitter le territoire français
PAF	Police aux frontières
RUP	Région ultrapériphérique
STIC	Système de traitement des infractions constatées
SGTM	Société générale de transport maritime
TA	Tribunal administratif
TGI	Tribunal de grande instance
UE	Union européenne
ZA	Zone d'attente

Edito

“L’exception mahoraise” ou la justification d’une atteinte incessante aux droits fondamentaux

Le proverbe « *loin des yeux, loin du cœur* » trouve une nouvelle résonance lorsque l’on parle d’outre-mer et spécialement de Mayotte. Distant géographiquement, socialement, économiquement et culturellement de la métropole, Mayotte est souvent la grande oubliée de la société civile mais surtout volontairement de l’administration. A Mayotte, le sentiment grandissant est celui d’une violence administrative vécue par une importante partie de la population qui réclame l’égalité de traitement avec le reste de la population française et ce, loin du regard de la société civile et des instances européennes. La départementalisation était présentée comme la promesse d’une réelle égalité administrative, mais six ans plus tard il n’en est rien – et la loi sur l’égalité réelle en outre-mer du 28 février 2017 va encore une fois dans le sens d’une multiplication des dérogations applicables à Mayotte. D’une manière générale, la violence institutionnelle est présente à Mayotte et ce, pour une bonne partie de la population. L’exception de la situation à Mayotte, que ce soit en termes économiques, sociaux ou culturels est régulièrement utilisée pour justifier les différences de traitement entre Mayotte et le reste du territoire français ainsi que les violations des droits fondamentaux de la population en général et des étrangers en particulier.

Sous couvert d’un « afflux massif » d’étrangers et d’une « pression migratoire importante », le droit applicable aux étrangers à Mayotte fait l’objet de dérogations au droit commun sans équivalent dans les autres départements (enfermement et renvoi des mineurs isolés étrangers, absence de recours suspensif contre les décisions d’éloignement, refus d’enregistrement de demandes d’asile, traitement accéléré des procédures...).

L’Anafé a toujours porté une attention particulière à la situation en outre-mer et a d’ailleurs été partie dans plusieurs contentieux notamment concernant l’application du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA) à Mayotte et est impliquée dans différents collectifs (MOM, OEE, Migreurop). En 2016, l’Anafé a décidé de réaliser sa première mission en outre-mer et de se concentrer sur la situation dans l’Océan indien et notamment à Mayotte et à la Réunion¹. L’objectif principal était d’appréhender la question de la privation de liberté des étrangers, notamment au regard de la confusion des régimes applicables en centre de rétention administrative (CRA) et en zone d’attente (ZA) qui prévaut à Mayotte. La question du régime juridique applicable aux personnes arrivant à la frontière par kwassas se pose également². Chaque année, près de 20 000 étrangers sont privés de liberté à Mayotte, presque tous sont renvoyés aux Comores ; dont environ 5 000 mineurs.

Aussi, la mission de l’Anafé avait pour but d’enquêter sur la situation et les pratiques de l’administration à Mayotte et d’apporter son soutien aux acteurs associatifs et aux professionnels qui œuvrent au quotidien pour améliorer la situation des étrangers privés de liberté faisant l’objet d’une réelle violence institutionnelle. La violation des droits humains est récurrente à Mayotte et, bien loin du regard de la société civile et des organes nationaux et internationaux de protection des droits humains, la France enfreint ses principaux engagements et les principes internationaux (non-refoulement des demandeurs d’asile, intérêt supérieur de l’enfant, accès au juge...).

¹ L’Anafé a envoyé deux représentantes pour réaliser une mission exploratoire de 18 jours (15 jours à Mayotte et 3 jours à la Réunion). Ont été réalisés : 25 entretiens avec des représentants de l’administration, associatifs, syndicats et professionnels du droit et représentants de la société civile (21 à Mayotte et 4 à la Réunion), 3 visites de zones d’attente (CRA de Pamandzi, aéroports de Rolland-Garros à Saint-Denis et de Pierrefonds à Saint-Pierre), 1 formation sur le droit d’asile à destination des avocats et associations mahorais et plusieurs rencontres avec la société civile.

² Nom comorien pour désigner les petits canots de pêche rapides de 7-10 mètres, à fond plat et nantis de deux moteurs.

S'il est vrai que l'on ne peut détacher Mayotte de son contexte, cette différenciation – encore appelée "exception mahoraise" – est bien trop souvent utilisée par l'administration au niveau local et au niveau national pour justifier les exceptions législatives et réglementaires, ainsi qu'une pratique attentatoire au principe d'indivisibilité de la République, à ses valeurs et principes fondamentaux, ainsi que les violations des droits fondamentaux.

Ce rapport a pour objectif de présenter les résultats de la mission exploratoire de l'Anafé, de faire un état des lieux de la situation à Mayotte, de mettre en lumière les dysfonctionnements liés notamment au régime dérogatoire applicable et de dénoncer les nombreuses violations des droits des personnes étrangères, notamment celles privées de liberté.

Mayotte, le contexte complexe d'un département contesté

Rattachée à la France en 1841, Mayotte, composée de deux îles (Petite-Terre et Grande-Terre) est une des quatre îles de l'archipel comorien (Mohéli, Anjouan, Grande Comores), située à 70 kilomètres d'Anjouan dans le canal du Mozambique. Territoire d'outre-mer depuis 1946, Mayotte a conservé son rattachement à la France suite à deux référendums en 1974 et 1976, contrairement aux trois autres îles comoriennes. Son statut juridique a évolué par la suite : d'abord collectivité territoriale de la République française³, puis collectivité départementale⁴ et collectivité d'outre-mer (ce qui a inscrit Mayotte dans la Constitution)⁵. S'en est suivi le processus de départementalisation, avec le « pacte pour la départementalisation de Mayotte » en 2008, le référendum du 29 mars 2009 et les lois organiques du 3 août 2009 et du 7 décembre 2010 ainsi que la loi du 7 décembre 2010⁶. Le processus de départementalisation s'est achevé le 31 mars 2011 avec la création officielle du département mahorais. Cette évolution du statut administratif de Mayotte et son aboutissement sont juridiquement contestables à plusieurs égards.

Dès 1974, le statut administratif de Mayotte a été contesté par la communauté internationale. En amont du référendum relatif à l'autodétermination de l'archipel, l'ONU avait pris note du fait que l'unité et l'intégrité territoriale des Comores ne seraient pas remises en cause dans le cadre du référendum et que ce dernier serait organisé de manière globale. L'indivisibilité était donc le fondement de ce processus de décolonisation. Par une résolution 31/4 d'octobre 1976, l'ONU a condamné la France qui, tout en reconnaissant l'indépendance des Comores, a séparé Mayotte des trois autres îles. Depuis 1977⁷, l'ONU a pris quinze décisions relatives à l'appartenance comorienne de Mayotte et n'a eu de cesse de réaffirmer son appartenance à la République des Comores. Des organisations régionales telles que l'Union africaine et la Ligue des Etats arabes ont également condamné la position française.

Si l'Union européenne est restée muette sur le statut administratif de Mayotte pendant près de quarante ans, le Conseil a décidé le 11 juillet 2012 que Mayotte deviendrait la neuvième région ultrapériphérique de l'Union à compter du 1^{er} janvier 2014⁸. Cette décision va ainsi à l'encontre des décisions onusiennes précitées et consacre le non-respect du droit international par la France et dorénavant par l'Union.

La région ultrapériphérique (RUP) devrait se voir appliquer le droit communautaire mais de nombreuses dérogations au droit commun existent à Mayotte notamment en matière de droit des étrangers. Le régime dérogatoire, très contesté par les associations – dont l'Anafé – et par les organes de contrôle indépendants (Défenseur des droits et Contrôleur général des lieux de privation de liberté), devait prendre fin avec l'entrée en vigueur du CESEDA à Mayotte en 2014. Ce

³ Loi n° 76-1212 du 24 décembre 1976 relative à l'organisation de Mayotte, https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=AF1A315FF9250860286ECE64BED8CC86.tpdjo16v_3?cidTexte=JORFTEXT000000522252&dateTexte=19761229

⁴ Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000407771>

⁵ Loi constitutionnelle du 28 mars 2003, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000601882&dateTexte=&categorieLien=id>

⁶ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023174577>

⁷ <http://www.migrantsoutremer.org/l-ile-comorienne-de-Mayotte-selon>

⁸ Décision 2012/419/UE du Conseil européen du 11 juillet 2012 modifiant le statut à l'égard de l'Union européenne de Mayotte, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2012.204.01.0131.01.FRA&toc=OJ:L:2012:204:TOC

ne fut pas le cas et l'ordonnance du 7 mai 2014 a maintenu de nombreuses dérogations⁹. Neuf organisations¹⁰ ont déféré au Conseil d'État cette ordonnance et cinq associations dont l'Anafé¹¹ ont formulé un recours contre son décret d'application. Par deux décisions du 22 juillet 2015 (n° 381550¹² et n° 383034¹³), le Conseil d'Etat a rejeté les requêtes et a donc validé les dérogations à l'application du CESEDA à Mayotte malgré les violations quotidiennes des droits fondamentaux¹⁴.

Enfin, la mise en œuvre de la départementalisation n'a pas mis fin aux difficultés rencontrées par Mayotte en termes de santé, d'éducation ou de protection des personnes plus vulnérables et notamment des mineurs. A cela s'ajoute un renforcement incessant des contrôles aux frontières, l'immigration étant bien trop souvent pointée du doigt comme raison principale des dysfonctionnements du département.

Un département en difficulté entraînant un climat social tendu

Le climat socio-économique mahorais en lien avec une croissance démographique importante est particulièrement tendu et a des conséquences importantes pour la population, auxquelles l'administration n'apporte pas de réponses satisfaisantes.

UNE ADMINISTRATION DEFAILLANTE...

Comme l'a indiqué la Cour des comptes dans son rapport sur la départementalisation de Mayotte de janvier 2016¹⁵, la mise en œuvre de cette départementalisation n'est pas un succès. Les principales administrations sont en sous-effectif, ne bénéficient pas de financements suffisants¹⁶ et ne peuvent faire face aux nombreux défis de l'île.

Mayotte ne bénéficie pas du même traitement en matière de prise en charge économique et sociale que les autres départements français. Selon les données fournies par l'INSEE, en 2013, le PIB de Mayotte était de 8 000 euros par habitant, soit le quart seulement du PIB par habitant français. La pauvreté s'explique d'une part par une faible productivité apparente du travail et d'autre part par un taux d'emploi très inférieur à la France métropolitaine (18 emplois pour 100 habitants contre 41 en Métropole).

En matière de droit à la santé et d'accès aux soins, le centre hospitalier de Mayotte (CHM) qui s'occupe de 300 000 personnes par an (Mahorais, Métropolitains et Comoriens notamment), ne dispose que de 400 lits. Il emploie 2000 personnes dont 220 médecins. Selon le Directeur, l'hôpital est sous dimensionné par rapport à son activité réelle : plus de 100 personnes arrivent chaque

⁹ <http://www.migrantsoutremer.org/Une-nouvelle-ordonnance-pour>

¹⁰ Anafé, Aides, Amoureux au ban public, La Cimade, FASTI, GISTI, LDH, MDM et Syndicat de la Magistrature.

¹¹ La Cimade, FASTI, GISTI, LDH.

¹² <http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=1&fond=DCE&texte=381550&Page=1&querytype=simple&NbElitPerPages=4&Pluriels=True>

¹³ <http://arianeinternet.conseil-etat.fr/arianeinternet/ViewRoot.asp?View=Html&DMode=Html&PushDirectUrl=1&Item=1&fond=DCE&texte=383034&Page=1&querytype=simple&NbElitPerPages=4&Pluriels=True>

¹⁴ Voir pour le détail du régime dérogatoire applicable à Mayotte : les Cahiers juridiques du Gisti, Singularités mahoraises du droit des personnes étrangères, http://www.gisti.org/IMG/pdf/cj_mayotte_2015.pdf

¹⁵ <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000042.pdf>

¹⁶ L'utilisation des fonds du département est d'ailleurs remis en cause : « *Le département consacre une part essentielle de son budget de fonctionnement à la rémunération des agents, il mobilise même sa capacité budgétaire pour faire venir à grands frais des professionnels hautement qualifiés de la métropole, mais ne leur fournit pas la possibilité d'exercer normalement leur métier : les moyens matériels les plus élémentaires font régulièrement défaut* », Rapport de l'IGAS, février 2016.

jour, le service psychiatrique est très réduit avec seulement 10 lits et le service « maternité » s'occupe chaque année de plus en plus de femmes¹⁷.

Concernant l'éducation, là encore le système est défaillant. Pour faire face à la pénurie de professeurs, un régime dérogatoire est appliqué à Mayotte pour la formation des enseignants ; il n'est en effet pas nécessaire d'avoir suivi les enseignements de l'IUFM pour être professeur des écoles. Ce manque de formation des professeurs et le *turn over* incessant participent des difficultés rencontrées. A cela s'ajoute le manque de places dans les écoles, les collèges et les lycées. Pour l'inscription des enfants, des exigences non réglementaires sont imposées aux familles, principalement pour celles dont l'un au moins des parents est en situation irrégulière. Certaines associations tentent de pallier ces manquements en instaurant notamment des permanences pour accompagner les parents et des aides aux devoirs.

De l'aveu de nombreuses autorités administratives et judiciaires, les services de l'aide sociale à l'enfance (ASE) sont quasi-inexistants à Mayotte. Le rapport de l'IGAS de février 2016¹⁸ met clairement en évidence l'inadaptation des réponses de l'ASE et l'inexistence de certains mécanismes alors que « *la moitié des 230 000 habitants de Mayotte ont moins de 18 ans et que nombre d'entre eux et leurs familles vivent dans une très grande précarité, en particulier les migrants en situation irrégulière* ». Ainsi, l'ASE n'a pas les moyens de fonctionner ; il est impossible d'accueillir tous les mineurs isolés (environ 3 000 en 2015 selon le Défenseur des droits¹⁹). Le seul système existant est celui ayant recours à des familles d'accueil qui ne sont pas assez nombreuses. Ce système n'est pas respectueux des prescriptions légales en la matière²⁰.

Enfin, les juridictions (administratives et judiciaires) sont saturées. Le tribunal administratif siège par visioconférence : les juges, qui vivent majoritairement à la Réunion, ne se déplacent pas à Mayotte, provoquant ainsi une rupture d'égalité en matière d'accès à la justice administrative pour les personnes vivant à Mayotte (Métropolitains, Mahorais ou étrangers). Concernant la protection des mineurs en danger, il est évident que les deux seuls juges des enfants de Mayotte ne peuvent faire face à la situation des milliers de mineurs isolés étrangers présents sur l'île.

De même, bien que la durée moyenne de rétention administrative ou de maintien en zone d'attente soit extrêmement courte (en moyenne 17 heures en 2015, selon les informations communiquées par la police aux frontières, contre 10 à 12 jours en métropole), le nombre de juges des libertés et de la détention est insuffisant. La réforme du droit des étrangers en France, votée le 7 mars 2016, prévoit que la rétention administrative ne peut pas être prolongée au-delà de 48 heures sans que le juge des libertés et de la détention ait autorisé son prolongement²¹. Depuis le 1^{er} novembre 2016, l'intervention du JLD à 48 heures était en vigueur et le Tribunal de grande instance de Mayotte semblait faire face à l'accroissement de ce contentieux en dépit de l'insuffisance de l'effectif du tribunal. Mais, une disposition de la loi relative à l'égalité réelle en outre-mer a remis en cause l'accès au juge par les personnes retenues à Mayotte en réintroduisant la présentation devant le juge judiciaire à 5 jours²². Ce « *retour en arrière* » a été initié par un sénateur mahorais qui précisait que la juridiction judiciaire ne pourrait pas faire face à une augmentation de son contentieux en la matière. Le collectif Migrants outre-mer et l'Observatoire de l'enfermement des étrangers se sont mobilisés contre cette disposition dans le

¹⁷ Voir p. 25 et s.

¹⁸ http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2015-087R_TOME_1_Mission_d_appui_MAYOTTE_.pdf

¹⁹ <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actualites/mineurs-isoles-mayotte-le-defenseur-sinquiete-de-la-situation-des-jeunes-migrants>

²⁰ Voir p. 26 et s.

²¹ Dans le cadre de la procédure applicable en zone d'attente, la loi du 7 mars 2016 n'a pas modifié les délais de saisine du juge des libertés et de la détention qui intervient au bout de 4 jours (alors que la procédure en zone d'attente est bien plus brève que la procédure de rétention).

²² https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=0181A31F889D25652260A595BA469A73.tpdila17v_3?cidTexte=JORFTEXT000034103762&categorieLien=id

cadre d'une lettre ouverte²³. Il appartient en effet à l'Etat de mettre en œuvre les moyens humains, matériels et financiers pour permettre l'égalité réelle à Mayotte, notamment en ce qui concerne l'accès à la justice pour tous et plus particulièrement encore pour les personnes privées de liberté.

Tous ces dysfonctionnements des différents services de l'administration créent des tensions importantes au sein de la population ayant parfois de graves conséquences.

... AYANT DES CONSEQUENCES GRAVES

Du fait de la distinction de traitement entre Mayotte et le reste du territoire français (salaires, minimas sociaux, prise en charge sociale, aides de l'Etat...), la grogne des Mahorais ne cesse de monter. Début avril 2016, une grève générale a bloqué la majeure partie des axes de transports et mis à mal toute l'économie locale. L'« *égalité réelle* » telle que revendiquée alors n'est à ce jour pas mise en œuvre à Mayotte, et la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, ne met pas fin aux dérogations applicables sur l'île²⁴. La majorité des emplois dans l'administration et des postes à responsabilité, est occupée par les « *mzungus* »²⁵. L'habitat est constitué à 80% de *bangas*, sortes de cabanes en tôle, insalubres, sans électricité et sans eau courante. Les loyers sont très chers et le coût de la vie est très élevé. Il y a peu d'agriculture et la majorité des produits de consommation est importée de la métropole et donc taxée (l'octroi de mer est applicable à Mayotte).

La pauvreté est telle que le climat social qui y règne est teinté de violence. On dénombre de nombreuses agressions de plus en plus violentes au sein de l'île. Certaines sont d'ailleurs commises par des mineurs. Il arrive aussi que la population locale se fasse justice elle-même lorsque des auteurs de vols ou de violences sont pris sur le fait. Le CHM reçoit ponctuellement pour des soins des jeunes battus par la population sous couvert d'avoir été pris en flagrant délit d'infraction. Par ailleurs, selon le directeur du CHM, le nombre d'infractions à caractère sexuel commises à l'encontre des enfants est très important, de même que la consommation de drogues de synthèse. L'augmentation des actes de délinquance était de 2,2% en 2016 pour 15% en 2014 et 2015. Pour répondre à cette hausse, une antenne du Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale (GIGN) a été installée à Mayotte et la création d'une brigade de protection de la jeunesse est prévue.

Corollaire des actes de violences, le racisme est très présent à Mayotte et ne cesse de se développer. Chaque couche sociale rejette « *la faute* » des problématiques socio-économiques sur les couches « *inférieures* », avec au bout de la chaîne les Comoriens.

Une des conséquences du racisme ambiant a pris la forme, dès janvier 2016, d'expropriations sans cadre légal de Comoriens « *décasés* » (en situation régulière ou non, parfois avec des enfants français), à l'initiative de collectifs de Mahorais. A titre d'exemple, en mars 2016, 50 enfants français d'origine comorienne avaient été déscolarisés en raison de l'empêchement de leurs parents d'aller les chercher à l'école du fait des menaces et des violences subies. Les personnes « *décasées* » faisaient l'objet de menaces, intimidations²⁶, violences – sous l'œil inactif des forces de l'ordre²⁷ – et des familles entières étaient laissées à l'abandon dans la rue. L'administration a

²³ <http://observatoireenfermement.blogspot.fr/2016/11/lettre-ouverte-aux-parlementaires-mom.html>

²⁴ https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?jsessionid=0181A31F889D25652260A595BA469A73.tpdila17v_3?cidTexte=JORFTEXT000034103762&categorieLien=id

²⁵ Terme utilisé pour désigner les Métropolitains.

²⁶ Des représentants d'associations venus constater les actions de « *décasage* » sauvage se sont également parfois vus menacer ou intimider par les collectifs.

²⁷ Communiqué du défenseur des droits, 9 décembre 2016,

d'ailleurs parfois profité de ces expropriations illégales pour placer en rétention et renvoyer les personnes décasées en situation irrégulière²⁸. L'Etat, représenté par la préfecture, a laissé faire ce genre de pratiques au cours du premier semestre 2016, jusqu'à ce que le Tribunal administratif, saisi en référé, lui enjoigne d'interdire un décasage²⁹. En juin 2016, de nombreux « décasés » s'étaient regroupés sur la place de la République de Mamoudzou dans des conditions sanitaires déplorables ; afin d'éviter une nouvelle condamnation, la préfecture a finalement été contrainte de prendre, provisoirement, en charge les personnes « décasées » françaises ou en situation régulière³⁰.

Ainsi, l'administration mahoraise, bien souvent abandonnée par le pouvoir central, est défaillante à la fois dans la mise en œuvre des services nécessaires mais également dans la protection des « personnes vulnérables ». De ces dysfonctionnements naissent de nombreuses violations des droits fondamentaux de la part de certaines parties de la population, mais aussi et surtout des pouvoirs publics.

La violence institutionnelle à Mayotte est telle que c'est une grande partie de la population qui souffre de cet abandon de l'Etat. Les pouvoirs publics ne font rien pour endiguer ce phénomène et le fossé se creuse au sein de la population qui se déchire³¹. La situation des personnes migrantes est particulièrement dramatique et le renforcement des contrôles aux frontières met une fois encore en évidence l'échec de l'administration que ce soit face à son objectif affiché de « lutter contre l'immigration clandestine » ou celui de « sauver des vies humaines »³².

Le renforcement des contrôles aux frontières

A Mayotte plus qu'ailleurs, "l'afflux massif" d'étrangers est l'argument mis en avant par l'administration pour justifier le renforcement incessant des contrôles aux frontières.

LE VISA BALLADUR

Pendant plus de cinq siècles, les quatre îles comoriennes étaient « reliées » par une importante activité maritime favorisant les liens commerciaux, économiques, sociaux, humains et familiaux. Le 18 janvier 1995, mettant fin à cette longue tradition maritime et à la libre circulation entre les îles, le gouvernement Balladur a imposé aux Comoriens désirant se rendre à Mayotte l'obtention d'un visa spécifique, y compris pour les courts séjours.

Les ressortissants comoriens rencontrent beaucoup de difficultés pour obtenir ce visa. Sur le site de l'Ambassade de France aux Comores, seul est disponible le formulaire de visa court séjour pour entrer dans l'espace Schengen. De plus, ce site n'est pas à jour³³ : certains liens internet ne fonctionnent pas. La liste des pièces à fournir est conséquente et la liste des garanties à fournir à l'arrivée n'est pas à jour (l'obligation de justificatif d'hébergement n'est plus obligatoire en cas de ressources suffisantes). En pratique, peu de personnes ont accès au consulat et donc aux informations pour obtenir un visa.

<http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actus/presse/communiqués-de-presse/mayotte-des-familles-d'origine-comorienne-expulées-de-leurs>

Serge Slama, « Chasse aux migrants à Mayotte : le symptôme d'un archipel colonial en voie de désintégration », octobre 2016, <https://revdh.revues.org/2479>

²⁸ <http://www.lacimade.org/mayotte-la-chasse-aux-etrangers-par-la-population-est-ouverte-et-couverte/>

²⁹ TA de Mayotte, 4 juin 2016, Cimade, Gisti, Secours catholique, n°1600461, <http://www.gisti.org/spip.php?article5366>

³⁰ Mesure prise au cours de l'audience d'un référé-liberté introduit par Cimade, Gisti, LDH, Médecins du monde, Secours catholique (TA de Mayotte, 23 juin 2016, n°1600524), <http://www.gisti.org/spip.php?article5396>

³¹ <https://revdh.revues.org/2479>

³² Pour faire un parallèle avec l'agence Frontex dans la méditerranée qui prétend avoir un but de sauvegarde des personnes, alors que l'objectif est la protection des frontières européennes : <https://www.frontexit.org/fr/>

³³ <http://www.ambafrance-km.org/Visas-formalites-d-entree-en-France>

Régulièrement dénoncé par les associations³⁴, ce visa est le symbole d'une frontière qui depuis 1995 s'est érigée en forteresse et est sans doute en grande partie responsable des pertes de vies humaines dans le canal du Mozambique (environ 10 000 en 20 ans). Mais il a aussi des conséquences d'un point de vue économique et social. Intimement liées à la libre circulation entre les quatre îles, notamment par l'usage de *kwassas*³⁵, les liaisons économiques, sociales et familiales se sont nettement détériorées depuis l'instauration de ce visa.

Pour les associations locales, le « visa Balladur » est le problème majeur en matière d'immigration à Mayotte : c'est une véritable hérésie humaine avec un impact social fort. Certaines autorités locales (notamment la PAF) confirment également cette analyse. Les représentants de la PAF rencontrés par l'Anafé lors de sa mission ont expliqué qu'il y avait moins de problèmes d'immigration lorsqu'il n'y avait pas ce visa et que ce dernier avait « *compliqué les choses* ».

Mayotte est devenue une véritable forteresse, complexifiant ainsi les relations avec les autres îles comoriennes (Mohéli, Anjouan, Grande Comores).

UN ARSENAL QUASI-MILITAIRE...

Le contrôle de la frontière maritime de Mayotte est assuré par la police aux frontières (PAF), la gendarmerie, la douane et l'armée. La fortification de l'île se renforce chaque année avec la mise en place d'un arsenal quasi-militaire, en rendant l'accès de plus en plus difficile. Régulièrement, le ministère de l'intérieur annonce un renforcement des effectifs des forces de l'ordre (notamment de la PAF) dans le but de « *limiter l'afflux massif* » de Comoriens (129 personnels supplémentaires en 2016).

Des navires militaires et des hélicoptères patrouillent dans le lagon mahorais pour « *éviter* » l'arrivée de *kwassas*. Les sept radars installés autour de l'île pour détecter les embarcations qui tenteraient d'entrer doivent être modernisés en 2017. Ce système fonctionne 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. Dès qu'un *kwassa* est détecté par un radar, un navire est envoyé pour l'arraisonner. Les services de police, de douane, de gendarmerie et l'armée se relaient sans relâche pour intercepter les bateaux qui tenteraient d'entrer sur le territoire mahorais.

En 2016, 432 *kwassas* ont été interceptés et le nombre de personnes refoulées est en hausse de 21 % par rapport à 2015 (22 677 contre 18 763).

Les bateaux intercepteurs sont plus présents en mer. Un nouveau dispositif a été déployé permettant la réalisation d'une action chaque jour de l'année, avec un renforcement du dispositif par le biais des missions réalisées par la légion étrangère et l'appui renforcé des moyens hauturiers et aériens des forces armées de la zone sud de l'Océan indien (FAZSOI).

Ce renforcement des contrôles à l'entrée est doublé par un renforcement des contrôles pour sortir du territoire mahorais. La plupart des titres de séjour délivrés par la préfecture de Mayotte ne sont valables que sur le territoire mahorais³⁶, violant par là-même le principe de l'indivisibilité du territoire français. Au départ de Mayotte, il y a donc des contrôles renforcés.

Mais, l'Anafé a pu également constater que des contrôles « *passerelle* », en porte d'avion, étaient pratiqués à l'arrivée à l'aéroport Roland-Garros de la Réunion. Ces contrôles interviennent avant le contrôle « *classique* » en aubettes. De l'aveu des policiers, ces contrôles ont pour but d'identifier les passagers comoriens et de les renvoyer directement, sans aucune procédure. La PAF effectue

³⁴ <http://www.migrantsoutremer.org/Le-visa-Balladur-tue-Abolissons-le>

³⁵ *Kwassa* : nom comorien des petits canots de pêche rapides de 7-10 mètres, à fond plat et nantis de deux moteurs.

³⁶ <http://www.gisti.org/spip.php?article4844>

des contrôles généralisés en porte d'avion pour les vols internes, et sans autre justification que la « lutte contre l'immigration irrégulière » et contre les "afflux massifs" depuis Mayotte.

Tous ces dispositifs constituent de nouvelles entraves rendant plus difficile et plus dangereux l'accès au territoire mahorais.

... AUX CONSEQUENCES DRAMATIQUES

Ces entraves des voies de circulation traditionnelles entre les îles de l'archipel ont entraîné la multiplication des prises de risques pour parvenir jusqu'à Mayotte. Depuis l'instauration du « visa Balladur », en 20 ans, plus de 10 000 personnes sont décédées au cours de leur voyage, parmi lesquelles de nombreux enfants.

Les morts en mer à Mayotte sont un sujet régulier ; les marins découvrent régulièrement des cadavres en mer ou sur les plages, surtout les lendemains de tempête. En raison de l'arsenal mis en place, les kwassas cherchent de nouvelles voies d'accès, toujours plus dangereuses. Les périodes de tempêtes, pluies ou vents violents, sont aussi privilégiées, l'efficacité des radars étant alors réputée plus limitée.

Outre la prise de risque de plus en plus importante, de nombreux récits montrent le désespoir des personnes et les conséquences des entraves. Par exemple, lorsqu'un kwassa approche des côtes mahoraises, un passager bruyant, notamment un enfant en bas âge, peut être jeté par-dessus bord pour éviter que l'embarcation ne soit repérée par les autorités.

Bien que les habitants de l'île soient tous au fait de ces drames, l'administration (préfecture et PAF) a refusé de donner à l'Anafé des informations chiffrées à ce sujet et s'est contredite sur les derniers naufrages. Pour la préfecture, lors d'un entretien avec la directrice de cabinet du préfet pendant la mission de l'Anafé, plus de huit mois s'étaient écoulés depuis le dernier naufrage, ce qui a été contredit par la PAF et par la société civile.

LE RETABLISSEMENT DES FRONTIERES INTERNES DE L'ESPACE SCHENGEN ET L'ETAT D'URGENCE APPLIQUE A MAYOTTE

Suite aux événements du 13 novembre 2015, le Président de la République française a déclaré la mise en place du mécanisme d'état d'urgence et la fermeture immédiate de toutes les frontières françaises y compris les frontières internes, mesure applicable sur l'ensemble du territoire métropolitain et en outre-mer, et renouvelée depuis.

Dès l'annonce du rétablissement en France métropolitaine des contrôles aux frontières internes de l'espace Schengen, l'Anafé a alerté sur les risques de cette pratique. Les conséquences négatives ont été constatées pour les étrangers se présentant à ces frontières³⁷.

Le rétablissement des frontières internes de l'espace Schengen a une fois encore été pris comme prétexte pour un renforcement des contrôles à Mayotte, comme par exemple le déploiement d'un croiseur de l'armée dans les eaux mahoraises. Cet argument a également parfois été avancé – à tort – concernant les contrôles en porte d'avion exercés à la Réunion pour les vols en provenance de Mayotte. Lors d'une conférence de presse, le préfet alors en place, Seymour Morsy, a affirmé, concernant l'application de l'état d'urgence à Mayotte, qu'« on a une frontière qui est à 70 kilomètres de chez nous, oui on a cette frontière, il faut faire attention. Ce qu'il faut c'est que l'on se donne des moyens tous les jours pour pouvoir saisir, arrêter, raccompagner les personnes qui veulent rentrer en situation illégale chez nous » et que la « lutte contre l'immigration clandestine [s'inscrit] naturellement dans les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence »³⁸. Ainsi, de

³⁷ <http://www.anafe.org/spip.php?article363>

³⁸ <http://onsbouge.unblog.fr/2015/12/23/inutile-et-dangereuse-utilisation-de-letat-durgence-a-mayotte/>

l'aveu des autorités, l'état d'urgence a été utilisé à Mayotte à des fins de lutte contre l'immigration irrégulière, alors que cette procédure doit être exclusivement utilisée en raison d'un « *péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public* » comme le prévoit la loi.

Le détournement de cette procédure d'exception attentatoire des libertés les plus fondamentales par l'administration française à Mayotte pose nécessairement question et a été dénoncé par les associations locales³⁹.

³⁹ <http://www.migrantsoutremer.org/Inutile-et-dangereuse-utilisation>

Le double régime dérogatoire de l'enfermement administratif des étrangers

Le régime dérogatoire applicable en matière de droit des étrangers à Mayotte permet l'application de normes juridiques spécifiques moins protectrices des droits des personnes, et ce, en contradiction avec les droits fondamentaux, le droit international et européen, ainsi que le droit interne⁴⁰. En matière d'enfermement administratif des étrangers, ce phénomène est accru, plusieurs systèmes dérogatoires se superposant pour faciliter le renvoi des personnes étrangères et éviter l'« afflux massif ».

Un business au détriment des droits fondamentaux

DE L'AUTRE COTE DE LA FRONTIERE

Les kwassas sont des petites embarcations mesurant 7-10 mètres de long et un mètre de large utilisés depuis plusieurs siècles pour faire la jonction entre les quatre îles comoriennes. Elles peuvent contenir jusqu'à 50 personnes.

La fabrication des kwassas utilisés pour faire une seule traversée entre les Comores (notamment depuis Anjouan) et Mayotte est devenue une véritable industrie, notamment à Anjouan. Les bateaux parvenant à Mayotte et récupérés sur les plages ou arraisonnés par les autorités sont détruits. Des centaines d'embarcations sont ainsi entassées sur Petite Terre, à proximité de l'usine de dessalement sur la route D10, attendant d'être détruites par les autorités françaises. Les kwassas représentent donc une véritable industrie, déjà en termes de fabrication, étant donné qu'ils ont vocation à ne faire qu'une seule traversée. Selon les officiers de la PAF, il s'agit d'un « *marché très juteux* » et rien ne serait fait pour limiter ce commerce. A cela s'ajoute le « *commerce de la traversée* » : 300 euros par personne pour une traversée « *classique* », tarif plus élevé si le nombre de personnes à bord diminue, jusqu'à 2 000 euros pour un kwassa « *privé* » (2-3 personnes) ou « *sanitaire* » (kwassa transportant des personnes malades)⁴¹.

Ainsi, les entraves mises en place par les autorités françaises entraînent (comme c'est le cas ailleurs) un véritable business des voyages dangereux à destination de Mayotte et constitue une manne pour les passeurs. Par ailleurs, lorsqu'un bateau est arraisonné, la barre serait confiée à un mineur pour lequel les poursuites pénales sont moins lourdes⁴². L'augmentation constatée du nombre des poursuites pénales et de la lourdeur des condamnations pour les personnes considérées comme passeurs, y compris des mineurs, contribue à la surpopulation à la maison d'arrêt de Majicavo.

Enfin, ce business perdure puisque beaucoup de personnes arrêtées et renvoyées en général dans des délais extrêmement brefs, retiennent la traversée. Ainsi, de nombreuses personnes font plusieurs tentatives et font l'objet de plusieurs placements en rétention par an.

MAYOTTE, L'ENJEU ECONOMIQUE DE L'ELOIGNEMENT

Côté français aussi, l'immigration est un facteur pour « booster » l'économie locale. Déjà, de nombreux Comoriens présents sur le territoire mahorais travaillent qu'ils soient en situation régulière ou non et participent à l'activité économique de Mayotte. Selon les officiers de la PAF

⁴⁰ Pour le détail du régime dérogatoire applicable à Mayotte : les Cahiers juridiques du Gisti, Singularités mahoraises du droit des personnes étrangères, http://www.gisti.org/IMG/pdf/cj_mayotte_2015.pdf

⁴¹ Voir p. 24 et s.

Rémi Carayol, « Les enfants passeurs de Mayotte », Plein droit n°84, mars 2010 - <http://www.gisti.org/spip.php?article1928>

⁴² Ce système est un système que l'on retrouve régulièrement dans d'autres réseaux à d'autres frontières.

rencontrés lors de la mission, les Comoriens « dociles » sont exploités par les Mahorais qui eux, seraient « fainéants par nature », et ces derniers se « débarrassent » des Comoriens (lorsqu'ils sont en situation irrégulière) dès qu'ils n'en ont plus besoin ou pour éviter de les payer. De plus, selon d'autres interlocuteurs, des Mahorais loueraient sans contrat de bail certaines de leurs parcelles de terrain à des Comoriens et profiteraient des opérations de « décasage » pour se « débarrasser » de locataires devenus indésirables.

Si les autorités ne cessent de clamer que Mayotte fait l'objet d'une « *pression migratoire hors du commun* », l'immigration fait tourner une partie de l'économie mahoraise. Déjà, au sein des administrations, certains postes sont très demandés comme ceux d'enseignants et les modalités d'accès à cette profession sont moins restrictives que sur le reste du territoire national pour répondre aux besoins. De même, selon les informations recueillies auprès des juges des enfants, de la protection judiciaire de la jeunesse, de salariés de la protection maternelle infantile et d'associations, les familles d'accueil, seul système qui fonctionne (très) relativement à Mayotte en termes d'aide sociale à l'enfance, est un véritable marché : 3 600 euros par mois pour l'accueil de trois mineurs isolés, 6 000 pour 6 enfants.

Vu l'ampleur des moyens mis en place et le renforcement régulier du personnel des forces de l'ordre, l'éloignement est lui aussi un véritable moteur de l'économie à Mayotte. La construction du nouveau CRA a permis de réaliser des travaux de grande ampleur et fait appel à de la main d'œuvre locale⁴³. Les entreprises de nettoyage et de restauration, ainsi que les associations répondent toutes à des marchés publics. Sur le territoire, certaines associations reçoivent des financements importants pour assurer des missions auprès des mineurs isolés étrangers (Association Tama⁴⁴ par exemple) ou auprès des demandeurs d'asile (Solidarité Mayotte⁴⁵).

La société SGTM, qui assure les navettes de voyageurs entre Mayotte et Anjouan, a répondu à un marché public et réserve des places pour les étrangers éloignés du territoire vers les Comores. Elle met un navire et son équipage à la disposition de l'administration si le nombre de personnes à renvoyer est supérieur à cinquante ou s'il n'y a pas de navette (le dimanche par exemple). Selon un employé de cette société, ce marché représentait une part non négligeable des produits.

Ainsi, l'éloignement et plus largement l'immigration représentent un véritable business des deux côtés de la frontière, au détriment des droits fondamentaux des migrants et notamment le droit à la dignité et à la vie.

Une procédure dérogatoire pour faciliter l'éloignement

Depuis le 26 mai 2014, et après une série d'ordonnances fixant les conditions d'entrée des étrangers à Mayotte, le CESEDA s'applique dans ce département mais de façon dérogatoire, en violation du principe d'égalité qui prévaut sur l'ensemble du territoire national⁴⁶.

En matière de droit au séjour, il existe de nombreuses exceptions mahoraises : validité restreinte à Mayotte de la plupart des cartes de séjour temporaire délivrées sur place, pas d'admission exceptionnelle au séjour, pas de commission du titre de séjour, dispositifs d'accueil et d'intégration inadaptés, restriction de la liberté de circulation des personnes au seul territoire mahorais, restrictions en matière d'accès au séjour en fonction des liens familiaux, exigence accrue des conditions de ressources pour la carte de résident.... Ces restrictions ont pour objectif de limiter

⁴³ De même, en 2012, la maison d'arrêt de Majicavo a également fait l'objet d'une extension qui a été livrée en 2014. L'ancienne maison d'arrêt a ensuite fait l'objet de travaux de destruction/rénovation. http://www.apij.justice.fr/APIJ_WEB/FR/PAGE_majicavo.awp

⁴⁴ <http://www.tama-mayotte.com/presentation>

⁴⁵ <http://www.solidarite-mayotte.org/historique/>

⁴⁶ <http://www.gisti.org/spip.php?article4844>

l'accès au territoire mahorais mais également de complexifier la procédure et par voie de conséquence d'entraîner l'irrégularité de la situation d'un plus grand nombre de personnes.

LES CONTROLES

Les contrôles d'identité peuvent être réalisés par la police sans réquisition du procureur de la République sur une bande de 1 kilomètre de large depuis le bord des côtes, ce qui représente l'essentiel du territoire mahorais (article 78-2 du CPP). Pour une vérification d'identité, lorsque la personne est sur le territoire, le temps maximum de maintien d'une personne dans les locaux de la police pour l'établissement de son identité est de huit heures à Mayotte alors qu'il n'est que de quatre heures selon le droit commun (article 78-3, alinéa 3 du CPP).

S'agissant des contrôles des kwassas, les services de police et de gendarmerie se relaient 7 jours sur 7, 24h/24, pour « *assurer la protection de la frontière mahoraise* ». Lorsqu'un kwassa est repéré, les services de police, de gendarmerie ou l'armée l'arraisonnent. Les personnes montent à bord du bateau des autorités ; les bagages et les animaux restent dans le kwassa. Il est quasiment impossible de récupérer ses affaires ; souvent le kwassa prend l'eau et tout est trempé à l'arrivée. Pendant le trajet, la police commence à prendre les identités et transmet les informations à la préfecture afin de lancer les procédures. Les personnes débarquées au quai Ballou sont conduites au « *tri sanitaire* »⁴⁷ puis à la direction départementale de la PAF (DDPAF) dont les bureaux sont accolés au CRA.

Que la personne soit arrêtée sur le territoire ou à bord d'un kwassa, les services de la police commettent de fréquentes erreurs au moment de l'enregistrement des identités (date et année de naissance, orthographe du nom, etc.) et, pour les personnes arrêtées à bord d'un kwassa, aucune véritable vérification n'est effectuée. L'Anafé a suivi une affaire concernant un mineur isolé rattaché arbitrairement à un adulte : la procédure a été faite pour une fille alors qu'il s'agissait d'un garçon⁴⁸.

LES MESURES D'ELOIGNEMENT

La préfecture prend des mesures d'éloignement et de placement en centre de rétention dans des délais record. Une permanence 24h/24, 7j/7 prend des OQTF sans délai de départ volontaire dès qu'un kwassa est arraisonné ; la procédure prend environ deux heures pour une trentaine de personnes ou trois heures pour davantage. La justification de l'OQTF est l'arrestation dans le kwassa, il n'y a jamais de justification en fait et en droit, car selon la PAF « *le droit ne s'applique pas de la même manière à Mayotte* ».

Le contentieux des mesures d'éloignement applicable à Mayotte étant dérogatoire, il n'y a pas de délai suspensif c'est-à-dire permettant d'introduire un recours contre l'OQTF avant l'exécution de l'éloignement. En raison de l'urgence, les seules procédures éventuellement accessibles sont les référés. Depuis la loi du 7 mars 2016, un référé-liberté est suspensif ; mais les conditions du référé-liberté sont plus difficiles à remplir que pour un référé-suspension.

Aucun accès au juge n'est garanti. Le nombre de recours est très faible. Il est également très difficile de faire appel à un avocat : un seul des vingt-sept avocats du barreau mahorais se consacre quasi-exclusivement à la défense du droit des étrangers, et la durée des placements en rétention est très courte (17 heures en moyenne). Par conséquent, les mesures d'éloignement peuvent être mises en œuvre dès l'interpellation de la personne, avant même qu'un recours ait pu être déposé⁴⁹.

⁴⁷ Voir p. 24.

⁴⁸ <http://www.anafe.org/spip.php?article327> ; <http://www.gisti.org/spip.php?article5325>

⁴⁹ <http://www.anafe.org/spip.php?article368>

De manière plus générale, il n'y a pas d'aide au retour à Mayotte et les audiences de la Comex pour les recours contre les arrêtés d'expulsion sont audiovisuelles. Ce n'est que de manière exceptionnelle et sous certaines conditions que les personnes renvoyées peuvent faire l'objet d'une aide à la réinsertion économique si elles présentent un projet viable, ou de mesures d'accompagnement si elles sont accompagnées par un ou plusieurs enfants mineurs.

Les renvois de Mayotte vers Anjouan se font sans sauf-conduit et sur la base d'aucun accord entre la France et les Comores. Pourtant, selon le droit français, l'éloignement d'une personne d'un pays vers un autre doit être prévu par un accord entre les deux, l'autorité consulaire du pays concerné doit délivrer un sauf-conduit, sauf si une clause de réadmission est prévue (pour mémoire, il n'y a pas d'antenne consulaire comorienne ou malgache à Mayotte – principaux pays de renvois).

RETENTION ET ELOIGNEMENT DEPUIS MAYOTTE

En 2015, selon les données du préfet lors d'une conférence de presse de février 2016, il y aurait eu 9 878 passages de kwassas interceptés et 18 763 reconduites (enfants compris), moins qu'en 2014 du fait d'une « mauvaise météo »⁵⁰. Selon La Cimade⁵¹, en 2014, 19 810 personnes ont été enfermées à Mayotte (18 429 au CRA et 1 381 dans les LRA), dont 5 582 mineurs. La durée moyenne de rétention était de 0,78 jour. Il y a eu 20 007 personnes éloignées (y compris sans passer en rétention). En 2015, 4 378 mineurs ont été enfermés au centre de rétention⁵².

Les conditions matérielles de rétention à Mayotte

La rétention administrative fait elle aussi l'objet d'une série de mesures dérogatoires à Mayotte avec des conséquences sur les droits fondamentaux dénoncées depuis longtemps par le milieu associatif⁵³ et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté⁵⁴. Jusqu'en 2015, l'enfermement était pratiqué dans des conditions indignes, quasi inhumaines, dans l'ancien centre totalement insalubre. Le nouveau centre, ouvert le 19 septembre 2015, est composé de 136 places avec une zone spéciale pour les familles. La nouvelle zone d'attente composée de 12 places est accolée au centre.

A Mayotte, les conditions d'enfermement et d'expulsion dans les locaux de rétention administrative (LRA) sont totalement opaques et aucune association n'y a accès. Un usage détourné de ces locaux est régulièrement constaté⁵⁵ : pour la seule période du 24 octobre au 29 décembre 2014, 42 arrêtés préfectoraux ont été prononcés pour des locaux créés pour 24 à 96 heures. 1 381 personnes y ont été enfermées en 2014, dont 611 enfants illégalement, ces lieux de privation de liberté n'étant pas habilités à cette fin⁵⁶. En 2015, 995 personnes y ont été privées de liberté.

Les normes minimales de rétention ne s'appliquent donc pas à Mayotte. Malgré des améliorations des conditions matérielles dans le nouveau centre, des problèmes déjà dénoncés persistent : l'accès aux droits est toujours limité – les associations TAMA (aide sociale) et Solidarité Mayotte (aide à l'exercice des droits) n'ayant que peu d'intervenants au CRA (2 intervenants en 2016 – 4 en 2017 – assurant l'accompagnement juridique alors que Mayotte compte le nombre de personnes enfermées en CRA le plus important de France)⁵⁷ et l'enfermement des mineurs persiste toujours⁵⁸.

⁵⁰ Conférence du préfet de Mayotte sur les "chiffres catastrophiques" de la délinquance à Mayotte, 7/02/ 2016.

⁵¹ La Cimade, *Centre et locaux de rétention administrative*, Rapport 2014.

⁵² http://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2016/06/RapRet2015_web-planches.pdf

⁵³ <http://www.migrantsoutremer.org/Le-centre-de-retention>

⁵⁴ <http://www.cgpl.fr/2010/recommandations-du-30-juin-2010-relatives-au-centre-de-retention-administrative-de-pamandzi-mayotte/>

⁵⁵ Voir aussi article du Gisti « *Mayotte 2015-2016 : des LRA par salves de trois dont un dans le nouveau CRA* » : <http://www.gisti.org/spip.php?article5278>

⁵⁶ La Cimade, *Centre et locaux de rétention administrative*, Rapport 2014.

⁵⁷ http://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2016/06/RapRet2015_web-planches.pdf

⁵⁸ Voir p. 26 et s.

Si les autorités (préfecture et PAF) ont affirmé à l'Anafé qu'il n'y avait pas de violence au CRA de Mayotte, ni de gestes désespérés (tentatives de suicide ou automutilations), le représentant du Défenseur des droits sur place a quant à lui assuré que l'usage de la force et des actes de violence étaient régulièrement opérés sur les personnes retenues par les services de la PAF, notamment lorsque les personnes ne souhaitent pas repartir.

Privation de liberté et contrôle juridictionnel

A Mayotte, le contrôle par le juge des libertés et de la détention est particulièrement restreint. La procédure dérogatoire applicable a pour objectif affiché l'éloignement d'un nombre de personnes majeures ou mineures toujours plus important, quand bien même les moyens mis en œuvre seraient attentatoires aux droits des personnes.

Tous les jours, il y a des renvois principalement à destination d'Anjouan (par voie maritime) mais également vers Madagascar (par voie aérienne principalement). Les retenus, y compris les mineurs, ne restent en moyenne pas plus de 17 heures en CRA, en LRA ou en ZA et peuvent être renvoyés immédiatement ou dans les heures qui suivent leur arrivée sur le territoire. La compagnie SGTM leur affecte des places ou met un navire à disposition si leur nombre est trop important ou si aucun voyage commercial n'est prévu (exemple : le dimanche).

Depuis la loi du 7 mars 2016, le contrôle en matière de rétention par le juge des libertés et de la détention, garant des libertés individuelles, intervient en principe au bout de 48 heures en métropole mais à Mayotte au bout de cinq jours⁵⁹. Au vu de la durée de maintien moyenne de 17 heures, un nombre infime de retenus peut, en définitive, faire valoir sa situation devant le juge. Cependant, les rares fois où il a été saisi par le préfet d'une demande de prolongation de la rétention, le juge a pu décider de libérer au motif par exemple que les éléments présentés « *qui démontrent un manque de rigueur dans le traitement de la [...] procédure dont la régularité est incertaine* [doivent] *conduire à rejeter la demande* » (TGI de Mamoudzou, JLD, 9 octobre 2013).

La zone d'attente

La zone d'attente connaît également son lot de dérogations, tant au niveau de la procédure que du droit de regard des associations. Le recours à cette procédure est très limité en raison notamment de la confusion entre les régimes de la rétention et de la zone d'attente et de l'application d'une procédure dérogatoire de rétention à des personnes arrivant à la frontière par voie maritime. Selon la PAF de Mayotte, en 2015, seules 57 personnes ont été placées dans les trois zones.

RAPPEL DE LA PROCEDURE APPLICABLE EN ZONE D'ATTENTE

Selon l'article L. 221-2 du CESEDA, la zone d'attente est un espace physique qui s'étend « *des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes. Elle peut inclure, sur l'emprise, ou à proximité, de la gare, du port ou de l'aéroport ou à proximité du lieu de débarquement, un ou plusieurs lieux d'hébergement assurant aux étrangers concernés des prestations de type hôtelier* »⁶⁰. Concrètement, cet espace correspond à la zone sous douane, dont l'accès est limité, ainsi que certains lieux d'hébergement. En octobre 2016, le ministère de l'intérieur recensait au total 67 zones dans les aéroports, les ports et les gares desservant l'international, la métropole et en outre-mer.

⁵⁹ https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do;jsessionid=0181A31F889D25652260A595BA469A73.tpdila17v_3?cidTexte=JORFTEXT000034103762&categorieLien=id

⁶⁰ L'article L 221-2 alinéa 2 du CESEDA prévoit également la possibilité de créer des zones d'attente mobiles et temporaires.

Peuvent être maintenues en zone d'attente des personnes « *en transit interrompu* », des personnes sollicitant leur admission sur le territoire au titre de l'asile et des personnes « *non-admises* » qui ne remplissent pas les conditions d'entrée sur le territoire français ou dans l'espace Schengen⁶¹. Les mineurs isolés ou accompagnés peuvent également y être maintenus ; s'ils sont isolés, ils doivent bénéficier de l'assistance d'un administrateur *ad hoc* tout au long de la procédure. Selon l'article L. 221-1 du CESEDA, l'enfermement d'une personne dans une zone d'attente est prévu en cas de refus d'entrée (le « *temps nécessaire à son départ* ») ou de demande d'asile (pour « *déterminer si sa demande n'est pas manifestement infondée* »).

Le délai de maintien maximum est de 20 jours (sauf cas exceptionnels). Le juge des libertés et de la détention se prononce au terme des 4 premiers jours, sur une prolongation de 8 jours, puis, si la personne est toujours maintenue, sur une nouvelle prolongation de 8 jours. Les décisions du juge peuvent faire l'objet d'un appel non suspensif dans le délai de 24 heures.

Il n'existe en zone d'attente aucun recours suspensif et effectif contre les décisions de refus d'entrée et de maintien en zone d'attente. Le seul recours suspensif (mais dont l'effectivité n'est pas assurée) est le recours contre les décisions de refus d'entrée au titre de l'asile prise par le ministère de l'intérieur.

En cas de refus d'entrée sur le territoire français, l'étranger se voit notifier une décision de maintien en zone d'attente et il « *est informé, dans les meilleurs délais, qu'il peut demander l'assistance d'un interprète et d'un médecin, communiquer avec un conseil ou toute personne de son choix et quitter à tout moment la zone d'attente pour toute destination située hors de France* » (article L. 221-4 du CESEDA). Depuis la loi du 29 juillet 2015, il doit aussi être informé des droits qu'il est susceptible d'exercer en matière de demande d'asile. De plus, la personne maintenue peut refuser d'être rapatriée avant l'expiration du délai d'un jour franc. Hormis ce délai (et la procédure d'asile à la frontière), la personne étrangères, majeure ou mineure, accompagnée ou non, peut être refoulée à tout moment vers le pays de provenance (pays de transit ou pays d'origine s'il n'a pas effectué de transit).

A Mayotte, la question de la zone d'attente relève d'un double régime dérogatoire : au régime spécifique de la zone d'attente s'ajoute le régime mahorais concernant l'entrée des personnes étrangères. Les dérogations les plus importantes sont l'absence de « *jour franc* » et la confusion entre zone d'attente et rétention.

Concernant l'application du « *jour franc* », l'étranger maintenu est informé de ses droits et notamment celui « *de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc* » mais avec la précision « *sauf à Mayotte* » (article L. 213-2 du CESEDA). La PAF pouvant refuser l'entrée au motif du non-respect des conditions requises, l'absence de jour franc favorise les refoulements expéditifs et fragilise les droits des étrangers, les empêchant de contacter toute personne de leur choix, de produire des documents manquants, de désigner un avocat, etc..

Pour les autorités, les personnes arrivant à Mayotte à bord de kwassas ne relèvent pas du régime de la zone d'attente. Elles sont débarquées, interpellées pour contrôle d'identité (considérées comme étant entrées sur le territoire français), placées en rétention pour situation irrégulière puis renvoyées avec une OQTF. Les refus d'entrée formellement enregistrés sont donc très peu nombreux à Mayotte (57 en 2015 selon la PAF).

⁶¹ Pour plus de détails, voir le support de formation de l'Anafé, novembre 2016, p. 6, <http://www.anafe.org/spip.php?article296>

Les maintenus en zone d'attente sont principalement des personnes contrôlées à l'aéroport qui ne repartent pas directement ou des personnes arrivant de Madagascar au port avec un bateau de voyageurs.

LES TROIS ZA DE MAYOTTE

Trois zones d'attente existent à Mayotte et sont en état de fonctionner, deux sans lieu d'hébergement et une permettant l'hébergement des personnes interpellées dans le port et l'aéroport⁶². L'Anafé a pu recueillir des informations sur les trois zones mais n'a été autorisée à en visiter qu'une seule, celle accolée au centre de rétention. Deux zones existent depuis 2012 : à l'aéroport de Pamandzi et à la gare maritime de Dzaoudzi (arrêtés n°296 du 25 avril 2012, abrogé, puis n°6575 du 26 mai 2014). La troisième zone accolée au centre a été ouverte en septembre 2015. Lors de la réunion annuelle sur le fonctionnement des zones d'attente avec le ministère de l'intérieur du 18 octobre 2016, la liste des zones d'attente transmise aux associations ne mentionnait que les zones d'attente de l'aéroport et du port et non pas celle accolée au CRA, pourtant en fonction comme cela a été vérifié pendant la mission.

La zone de l'aéroport de Pamandzi

Dans la partie « ville » de l'aéroport de Pamandzi, non loin d'un escalator, se trouve un téléphone et une affiche avec le logo de la PAF. Pour contacter la PAF, il faut décrocher ce téléphone.

Lorsqu'une personne se voit refuser l'entrée à l'aéroport, elle repart en général avec le prochain avion retour. Selon les officiers de la PAF, le cas de personnes maintenues en zone d'attente après un refus d'entrée est très rare. La procédure de refus d'entrée et de maintien se fait en une dizaine de minutes (le temps pour l'escorte policière de venir du CRA pour la récupérer) ; s'il est besoin d'un interprète, des policiers d'origine comorienne procéderaient à la traduction. La personne est ensuite immédiatement transférée à la zone du CRA. Elle peut être réacheminée par avion mais il arrive qu'elle soit renvoyée par bateau (même bateau que pour les retenus) vers les Comores ou vers Madagascar. Les personnes qui se voient refuser l'entrée à l'aéroport sont en général en provenance de pays d'Afrique de l'Ouest et de Madagascar – le plus souvent, des personnes sans viatique suffisant, présentant des faux documents selon la PAF, et parfois des demandeurs d'asile. Il y a peu de Comoriens bloqués à l'aéroport et pas de mineurs.

La zone au port

Le quai Balou, entouré de grillage, se situe derrière la barge à Petite Terre : à droite, le quai d'enregistrement des personnes et des bagages ; au milieu, un portail est ouvert ; à gauche du portail, il y a le lieu de contrôle (douanes et PAF). Des files de personnes attendent de passer le contrôle. Il y a aussi deux *algecos* pour la douane et la PAF. Les contrôles frontières à l'arrivée sur le territoire sont effectués dans un poste de police. Les personnes qui se voient refuser l'entrée sur le territoire sont conduites en car au tri sanitaire, quelques dizaines de mètres plus loin, puis transférées dans le lieu d'hébergement de la zone du CRA.

La zone accolée au nouveau centre de rétention administrative

La zone située dans une aile du centre de rétention comprend 12 places, sans séparation entre hommes, femmes et enfants. La zone est neuve et semble avoir peu servi. Tout semble fonctionner et être en bon état. A l'entrée, une grande pièce fait office de salle commune, avec tables et chaises pour des repas. En face de l'entrée, une cour grillagée (présence d'un allume cigarette). Dans deux chambres, plusieurs lits avec matelas ; au fond, les sanitaires fonctionnent mais l'eau de la douche est froide.

Les personnes peuvent déposer leurs effets personnels dans une sorte de consigne gardée par la police mais ne peuvent pas conserver de téléphone muni de caméra. Des cabines téléphoniques sont présentes dans la zone.

⁶² Cette configuration ressemble fortement à la zone d'attente de Marseille qui est divisée en trois lieux : la ZA de l'aéroport Marseille-Provence (deux chambres), la ZA du port (pas d'hébergement) et la ZA accolée au CRA du Canet.

Pour les repas, un plateau, identique à celui des retenus est servi (plat unique, pas d'entrée ni dessert ou fromage...), rien n'est prévu pour enfants ou régimes alimentaires particuliers. Il n'y a rien pour boire une boisson chaude. Les kits hygiènes, draps et serviettes, sont les mêmes que pour les retenus ; rien n'est prévu pour les besoins spécifiques des femmes et enfants. Il y aurait des salles d'isolement.

ATTEINTES AU DROIT DE REGARD DES ASSOCIATIONS

Les États et l'Union européenne doivent non seulement permettre un accès et un exercice effectifs des droits des migrants et un contrôle indépendant de la situation dans les lieux d'enfermement des étrangers, mais également faire preuve de transparence notamment en communiquant sur l'existence, le nombre et le fonctionnement de ces lieux. Il appartient à la société civile de porter ces revendications car les gouvernements s'appliquent souvent à soustraire les lieux d'enfermement aux regards et à les rendre invisibles et impénétrables afin de masquer les effets néfastes et répressifs de la détention des migrants.

Un objectif essentiel de l'Anafé est de témoigner de la situation aux frontières. L'accès des associations dans les zones d'attente est une de ses principales revendications depuis sa création en 1989. Cet accès est fondamental car il permet de rencontrer les étrangers maintenus et de témoigner des observations faites sur le terrain lors des visites des zones, de l'évolution des pratiques et des dysfonctionnements. Ces visites permettent de dialoguer avec les représentants des divers services présents. Le décret du 2 mai 1995 a été déterminant car il a été le point de départ de l'accès de certaines associations humanitaires en zone d'attente (article R. 223-1 du CESEDA).

L'Anafé intervient dans les zones d'attente pour agir en faveur des droits des personnes en difficulté aux frontières et, depuis sa création, elle dénonce les dysfonctionnements et violations des droits dans les procédures de refus d'entrée et de refoulement notamment. L'accès aux zones afin d'exercer ses missions d'observation, d'assistance et de plaidoyer est donc primordial pour l'association. L'Anafé fait partie des quinze associations habilitées à y accéder⁶³ et les visites lui permettent de vérifier les conditions matérielles de maintien et le respect par les autorités de la procédure applicable. Ce travail d'observation est fondamental.

En amont de la mission, l'Anafé a pris de nombreux contacts afin d'organiser des visites des trois zones (ministère de l'intérieur, préfecture services de la PAF de Mayotte). Au cours de la mission à Mayotte, l'Anafé a pris contact avec la PAF afin de pouvoir visiter les zones : le 17 mars 2016 au poste de police de l'aéroport de Pamandzi et le 18 mars 2016 à la gare maritime pour la zone portuaire de Dzaoudzi. Dans les deux cas, l'entrée a été refusée par des agents de la PAF au motif que ces zones n'existaient pas. Pourtant, d'une part, un arrêté en vigueur concerne leur existence, d'autre part, dans les contacts précédant la mission, à aucun moment, la suppression de ces zones n'a été évoquée.

La représentante de l'Anafé titulaire d'une « *carte d'accès* » délivrée par le ministre de l'intérieur⁶⁴ a vainement tenté d'expliquer qu'elle devait pouvoir accéder à n'importe quelle zone de France⁶⁵. Les agents et officiers de la PAF ont réaffirmé qu'il n'existait de zone d'attente ni dans l'aéroport, ni dans le port de Mayotte.

Ce refus était illégal car l'accès à une zone ne peut être restreint que pour des motifs tenant à l'ordre public. Paradoxalement, l'Anafé a été informée que certaines associations non habilitées pour intervenir avaient parfois été appelées par la PAF pour intervenir en zone d'attente,

⁶³ <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000030680936&fastPos=1&fastReqId=62002703&categorieLien=id&oldAction=rechTexte>

⁶⁴ Conformément aux dispositions des articles R. 223-8 et suivants du CESEDA.

⁶⁵ Conformément notamment aux articles L. 223-1, R. 223-8 à R. 223-14 du CESEDA.

notamment celle accolée au CRA. L'atteinte au droit de regard de l'Anafé et plus largement de la société civile à Mayotte met en avant la logique mise en œuvre dans l'île : rejet et mise à l'écart, tri, stigmatisation et violations des droits fondamentaux. L'invisibilisation des lieux privatifs de liberté et le refus d'accès à la société civile sont des indicateurs de dysfonctionnements graves.

CONFUSION ASSUMÉE DES RÉGIMES « CRA/ZA »

Dans les textes, les locaux de rétention administrative et de zone d'attente doivent être « *matériellement distincts et séparés* » sauf à Mayotte « *pendant cinq ans* » à partir du 26 mai 2014⁶⁶ (article L. 221-2-1 du CESEDA). Jusqu'au 26 mai 2019 donc, un même lieu sert de zone d'attente et de centre de rétention, les personnes maintenues sont hébergées avec les retenues.

La confusion des régimes applicables en centre de rétention administrative (CRA) et en zone d'attente (ZA) permet à l'administration d'avoir recours au système le moins protecteur des deux et le plus attentatoire aux droits des personnes privées de liberté. La confusion des régimes permet d'appliquer aux personnes arrivant par kwassas la procédure la moins protectrice afin de faciliter le renvoi⁶⁷. Par exemple, un mineur doit être accompagné par un administrateur *ad hoc* tout au long de la procédure en zone d'attente mais pas en rétention. Pour la PAF, les personnes arraisonnées dans un kwassa seraient sur le territoire français dès qu'elles sont invitées à monter à bord d'un navire des autorités françaises ; ainsi, une fois arrivées au quai Balou, elles se voient notifier une OQTF. Les mineurs arrivant par ce moyen, ne peuvent bénéficier de l'assistance d'un administrateur *ad hoc* parce que ce n'est pas prévu par la loi, étant donné qu'en principe les mineurs isolés étrangers ne peuvent pas être retenus.

Il n'est bien sûr pas question ici de valoriser l'un des deux régimes privatifs de liberté des étrangers et encore moins le régime de la zone d'attente applicable à Mayotte par rapport au régime dérogatoire de la rétention. En effet, l'Anafé ne cesse de dénoncer les violations des droits humains et les dysfonctionnements constatés en matière de conditions de maintien et de procédure. Que ce soit en termes d'information et d'exercice des droits, de protection au titre de l'asile, de privation de liberté des mineurs, d'inégal accès à la santé, de violences subies ou d'absence d'accès garanti au juge, le régime de la zone d'attente porte atteinte aux droits fondamentaux des personnes qui y sont privées de liberté⁶⁸.

La confusion des régimes CRA/ZA est également constatée lors des renvois. Les personnes maintenues, arrêtées au port ou à l'aéroport, peuvent être réacheminées par avion mais il arrive qu'elles soient renvoyées par bateau vers les Comores ou vers Madagascar selon la pratique utilisée pour les personnes en CRA.

La logique mise en œuvre à Mayotte est celle de la priorité donnée à l'éloignement au détriment des conventions internationales signées par la France, des recommandations nationales et internationales et en violation de nombreux droits humains. En atteste le double régime dérogatoire applicable en matière d'enfermement administratif et d'éloignement des étrangers. Les constats opérés par l'Anafé lors de sa mission vont dans le sens des constats répétés des associations, collectifs, autorités indépendantes de contrôle qui insistent toutes sur la nécessité de mettre fin aux régimes juridiques d'exception en outre-mer en général et à Mayotte en particulier, dans un souci d'unité du territoire national et surtout de respect des droits fondamentaux de chacun.

⁶⁶ Date de publication de l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du CESEDA.

⁶⁷ A noter qu'en métropole, le régime le moins protecteur est celui de la zone d'attente.

⁶⁸ Pour plus de détails, voir les rapports de l'Anafé : *Voyage au centre des zones d'attente, Rapport d'observation et rapports d'activité et financier 2015*, novembre 2016 et *Des zones d'atteintes aux droits, Rapport d'observation et rapports d'activité et financier*, novembre 2015.

« Non-assistance à personnes plus vulnérables »

Issue du droit européen, la notion de vulnérabilité a été transposée en droit français en 2015 à l'occasion de la réforme « asile »⁶⁹. Sont considérés comme vulnérables « *les mineurs, les mineurs non accompagnés, les personnes en situation de handicap, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes atteintes de maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle, telles que des mutilations sexuelles féminines* » (article L. 744-6 du CESEDA).

Qu'elles soient ou non demandeuses d'asile, les personnes qui répondent à une des catégories précitées sont considérées comme vulnérables et leur situation doit être prise en compte par l'administration. Ceci est d'autant plus vrai lorsque les personnes sont privées de liberté.

A Mayotte, la vulnérabilité n'est pas un critère pour permettre aux personnes de voir leurs droits respectés ou d'être protégées. Le fait d'être enceinte, malade, mineur ou demandeur d'asile n'a que peu d'incidence sur le traitement réservé par l'administration aux personnes étrangères notamment lorsqu'elles sont privées de liberté, le but étant le renvoi des personnes le plus rapidement possible.

Les personnes malades et les femmes enceintes

Toute personne privée de liberté a le droit d'accéder à un médecin et à des soins appropriés. Ce droit essentiel est lié, selon la Cour européenne des droits de l'Homme, au droit de ne pas subir des traitements inhumains et dégradants garanti par l'article 3 de la Convention européenne⁷⁰. Plus largement, l'accès à la santé doit être garanti à tous. A Mayotte, l'accès à la santé est difficile en général, que ce soit sur l'ensemble du territoire, mais surtout lorsque les personnes sont privées de liberté.

A L'ARRIVEE, LE « TRI SANITAIRE »

Première surprise, lorsque la question de la santé en rétention ou en zone d'attente à Mayotte est abordée, tous les interlocuteurs parlent de « *tri sanitaire* ».

Les personnes arraisonnées à bord de kwassas, dès leur arrivée au quai Balou et avant le départ au CRA, sont soumises à un examen médical sommaire, mis en œuvre par les autorités en lien avec le centre hospitalier de Mayotte, pratiqué par un médecin et un infirmier (ce dernier étant présent 24h/24). S'il y a un problème médical, la personne ne serait pas placée au CRA mais transférée à l'hôpital. Il semblerait que le transfert à l'hôpital soit très rare, réservé aux femmes sur le point d'accoucher (les autres placées au CRA et renvoyées dans les 24 heures), aux personnes très malades ou blessées.

Seconde surprise, les « *kwassas sanitaires* » pour des personnes malades ou blessées ou des femmes enceintes. Le prix de la traversée serait donc plus important. Selon les autorités mais aussi certains représentants de la société civile, il y en aurait régulièrement. Selon des officiers de la PAF, de nombreuses personnes malades ou blessées (par exemple avec une jambe cassée) feraient la traversée uniquement pour venir se faire soigner en France. Le directeur du CHM a expliqué être allé visiter les hôpitaux aux Comores et avoir pu constater l'état d'insalubrité,

⁶⁹ Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2015/7/29/INTX1412525L/jo>

⁷⁰ CEDH, 23 février 2012, *G c/ France*, n° 27244/09.

notamment des salles d'accouchement. Un nouvel hôpital construit à Anjouan par une société chinoise, a été laissé à l'abandon avant même d'être mis en état de fonctionnement.

LE DROIT A LA SANTE A L'EPREUVE D'UNE POLITIQUE PRIVILEGIANT D'ELOIGNEMENT

Il semblerait que l'administration privilégie le renvoi des personnes à leur prise en charge médicale ou à la poursuite de leur traitement. Au cours de la mission, il a été rapporté à plusieurs reprises que le terme « malade » ou « blessé » était très relatif. Par exemple, selon les informations recueillies auprès d'intervenants d'associations locales, un homme qui avait une fracture ouverte lorsque le kwassa a été arraisonné n'a pas été emmené à l'hôpital mais a été placé au CRA et renvoyé quelques heures après. Néanmoins, une fois privées de liberté au CRA, les personnes ont accès au service de l'unité médicale du centre de rétention administrative (UMCRA). Le rôle de l'UMCRA est, en principe, d'assurer la continuité des soins des personnes privées de liberté, faire de la prévention individuelle et collective, veiller aux conditions sanitaires mais aussi psychologiques et/ou psychiatriques de la rétention et rester vigilant en matière de protection contre l'éloignement du territoire des étrangers malades.

Concernant la zone d'attente, il serait fait appel au Samu et les personnes seraient conduites à l'hôpital. Cependant, selon les officiers de la PAF en charge du CRA, les personnes maintenues en ZA peuvent consulter les infirmières et les médecins du CRA et obtenir les médicaments nécessaires (ligne budgétaire du CRA). Si la personne arrive avec un traitement, l'UMCRA le conserve et lui donne sa dose journalière. En cas d'urgence, les personnes peuvent être transférées à l'hôpital, mais selon les policiers c'est très rare.

La question des évacuations sanitaires (EVASAN), décidées par le directeur de l'hôpital, a également été abordée, à différents moments de la mission de l'Anafé à Mayotte mais également à la Réunion. L'évacuation sanitaire est l'extraction par une unité aérienne (hélicoptère, avion), terrestre (ambulance) ou navale (navire-hôpital) d'une personne souffrant d'un problème de santé. Il y a environ 15 évacuations sanitaires par jour vers la Réunion dont un nombre important de Comoriens. Le système EVASAN, la restriction de la liberté de circulation des personnes titulaires d'un visa mahorais et la difficulté pour obtenir un visa auprès de la préfecture de la Réunion constituent une véritable maltraitance institutionnelle.

Le système EVASAN, complexe pour les adultes qui ne peuvent obtenir une autorisation de séjour à la Réunion, est d'autant plus dramatique pour les enfants qui peuvent s'y retrouver seuls des mois voire des années. Les parents ne se voient pas délivrer de visas et restent bloqués à Mayotte, qu'ils y aient un titre de séjour ou non ; ainsi, une mère n'a pas pu accompagner un nouveau-né évacué et placé sous pouponnière, et les parents d'un enfant décédé n'ont jamais pu venir à lui.

SUR LE TERRITOIRE, ACCES AUX SOINS ET AUX MEDECINS AU RABAIS POUR TOUS

L'accès à la santé à Mayotte est un réel défi et il n'est pas facile d'accéder aux soins que l'on soit résident ou que l'on soit privé de liberté.

Le centre hospitalier de Mayotte (CHM) s'occupe d'environ 300 000 personnes par an, mais n'a que 400 lits et places. Il y a un hôpital central et 4 centres de référence répartis sur les deux îles mahoraises. Environ 100 personnes arrivent chaque jour. L'hôpital est sous-dimensionné par rapport aux nécessités de la région. D'une manière générale, il faut parfois attendre plusieurs semaines pour un rendez-vous avec un généraliste, jusqu'à un an avec un spécialiste. L'accès au médecin et aux soins est mauvais pour tous.

Suite à une délibération n°2010-87 du Défenseur des droits du 1^e mars 2010 relative aux conditions d'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière et de leurs enfants ainsi que des

mineurs étrangers isolés, résidant à Mayotte⁷¹, une ordonnance de 2012 permet un accès gratuit aux soins pour les mineurs isolés et les enfants à naître sur l'île.

Mayotte est la plus grande maternité d'Europe et le nombre d'accouchements ne cesse de croître : 6700 en 2013, 7600 en 2014, 9000 en 2015 et plus de 9 500 en 2016⁷². Selon le directeur du CHM, 6 femmes sur 10 qui accouchent à Mayotte sont Comoriennes. Cependant, il est difficile d'assurer un suivi notamment prénatal, car les femmes comoriennes viennent accoucher de plus en plus près du terme pour éviter d'être placées en CRA et renvoyées parfois sans avoir vu de médecin. Pour les résidents de Mayotte, il est également difficile d'avoir un suivi prénatal en raison du nombre d'accouchements et d'urgences par jour. Les femmes ayant accouché ne restent pas plus de 48 heures à l'hôpital ; certaines accoucheraient même dans les couloirs de l'hôpital.

La privation de liberté des mineurs : pratique quotidienne contraire aux droits de l'enfant

Pour les instances nationales et internationales ainsi que pour les associations, les mineurs, en raison précisément de l'état de minorité, sont des personnes vulnérables en soi. L'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) prévoit que dans toutes les décisions concernant un enfant, son intérêt supérieur doit être une considération primordiale. Dès lors, l'administration devrait démontrer que l'intérêt supérieur de l'enfant justifie l'enfermement et qu'il n'y a pas d'alternative envisageable pour le protéger (CEDH, 5 avril 2011, *Rahimi c/ Grèce*).

De longue date, l'Anafé a pris position contre l'enfermement des mineurs qu'ils soient isolés ou non, qu'ils soient demandeurs d'asile ou non⁷³. Nombre d'instances internationales et nationales se sont alarmées de l'enfermement des mineurs en zone d'attente et en centre de rétention, qu'ils soient isolés ou accompagnés de leur famille. En effet, le Comité des droits de l'Homme de l'ONU, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU, le Comité contre la torture de l'ONU, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) et le Défenseur des droits ont tous pris des recommandations pour que soit clairement inscrite dans la loi du 7 mars 2016 l'interdiction des mesures privatives de liberté prises à l'encontre des mineurs isolés étrangers. Le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe a rappelé le 31 janvier 2017 qu'« *il n'existe aucune circonstance dans laquelle la détention d'un enfant du fait de son statut de migrant, qu'il soit isolé ou accompagné de sa famille, pourrait être décidée dans son intérêt supérieur. La suppression totale de la détention des migrants mineurs devrait être une priorité pour tous les Etats* »⁷⁴.

⁷¹ <http://www.defenseurdesdroits.fr/fr/actions/protection-des-droits-libertes/decision/deliberation-ndeg2010-87-du-1er-mars-2010-relative>

⁷² En 2007, il y avait 8000 naissances. Le nombre est important et en augmentation, mais la courbe sur 10 ans permet de relativiser cette hausse.

⁷³ L'Anafé a pris une résolution sur les enfants isolés étrangers qui se présentent aux frontières françaises le 30 juin 2005 dans laquelle elle considère que :

- tout mineur isolé étranger se présentant seul aux frontières françaises doit être admis sur le territoire sans conditions ;
- les enfants isolés ne doivent jamais faire l'objet ni d'un refus d'entrée sur le territoire ni d'un placement en zone d'attente ;
- du seul fait de son isolement, une situation de danger doit être présumée dès lors qu'un mineur isolé se présente à la frontière et les mesures légales de protection doivent être mises en œuvre ;
- tout étranger se déclarant mineur doit être présumé comme tel jusqu'à preuve du contraire et sa minorité ne devrait pouvoir être remise en cause que par une décision de justice ;
- le retour des mineurs isolés ne peut être envisagé, une fois qu'ils ont été admis sur le territoire, que dans les cas où la décision a été prise par un juge dans l'intérêt supérieur de l'enfant.

Cette position est fondée sur les prescriptions du droit international en la matière ainsi que sur l'analyse du droit français, qu'il s'agisse des dispositions spécifiques aux mineurs comme des règles applicables aux étrangers.

Cette position a, plus récemment, été élargie à tous les mineurs qu'ils soient isolés ou non.

⁷⁴ <http://www.coe.int/fr/web/commissioner/-/high-time-for-states-to-invest-in-alternatives-to-migrant-detention>

La spécificité mahoraise se retrouve particulièrement dans la privation de liberté des mineurs en zone d'attente (extrêmement rare) ou en rétention administrative (plusieurs milliers par an). Là encore, le droit applicable aux mineurs est dérogatoire à Mayotte par rapport au reste du territoire national et particulièrement attentatoire aux droits de l'enfant.

L'ENFERMEMENT QUASI-SYSTEMATIQUE DES MINEURS

La CEDH a constaté qu'il n'y avait aucun fondement légal permettant la rétention des mineurs, même accompagnés de leurs parents (CEDH, 19 janvier 2012, *Popov c/France*, n° 39472/07 et n° 39474/07). Suite à la condamnation de la France par la Cour européenne en 2012, François Hollande, alors candidat à l'élection présidentielle, s'était engagé à mettre un terme à la rétention des enfants et de leur famille.

Plus récemment, le 12 juillet 2016, la CEDH a rendu quatre arrêts mettant en exergue que l'enfermement de mineurs, bien qu'accompagnés de leurs familles, dans des centres de rétention administrative est incompatible avec la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales. La Cour considère que les conditions inhérentes aux structures d'enfermement ont un effet anxiogène sur les enfants en bas âge (présence policière, barbelés, tentatives d'embarquement...). La Cour a retenu la violation de l'article 3 interdisant la torture, les peines et traitements inhumains et dégradants, à la fois pour le risque de renvoi des personnes vers leurs pays d'origine où ils subissent des menaces mais surtout pour la rétention en elle-même d'un mineur en bas-âge. De plus, la violation de l'article 8 relatif au respect de la vie privée et familiale a été retenue. Enfin la violation de l'article 5, dans ses paragraphes 1 et 4 relatifs au droit à la liberté et à la sûreté et au droit de faire statuer à bref délai sur la légalité de la détention, a également été retenu.

Malgré ces condamnations et les recommandations des instances nationales et internationales, la France continue d'enfermer des milliers d'enfants à Mayotte. En 2015, 4 378 mineurs ont été enfermés au centre de rétention de Mayotte⁷⁵ (en 2014, 5 582 mineurs ont été placés en rétention et renvoyés). L'enfermement et le renvoi des mineurs fait partie de la priorité des autorités pour éviter ce qu'elles considèrent comme un possible « appel d'air ».

De manière générale, une confusion des régimes juridiques relatifs à la privation de liberté des étrangers est opérée en outre-mer⁷⁶. Concernant les mineurs, peu importe le régime juridique de privation de liberté et d'éloignement utilisé par l'administration, l'enfermement de mineurs en rétention et en zone d'attente est pratiqué en violation de la Convention internationale des droits de l'enfant et en contradiction avec les principes de droit international, de la jurisprudence européenne, du droit interne et des recommandations des instances de protection des droits de l'Homme.

LE RATTACHEMENT ARBITRAIRE DES MINEURS A DES ADULTES NON TITULAIRES DE L'AUTORITE PARENTALE

Par une ordonnance du 9 janvier 2015, le juge des référés du Conseil d'Etat s'est prononcé sur l'éloignement d'un mineur étranger arrivé en kwassa et rattaché fortuitement à un adulte accompagnant alors que ses parents résidents réguliers à Mayotte s'étaient manifestés auprès des autorités avant son renvoi vers les Comores⁷⁷. S'inscrivant dans le prolongement de plusieurs

⁷⁵ http://www.lacimade.org/wp-content/uploads/2016/06/RapRet2015_web-planches.pdf

En 2015, 116 enfants ont été privés de liberté en métropole.

⁷⁶ Voir p. 23.

⁷⁷ Le Conseil d'Etat a précisé qu'« il appartient à un ressortissant étranger établi à Mayotte qui souhaite que son enfant le rejoigne au titre du regroupement familial de se conformer aux exigences de la réglementation applicable à la mise en œuvre de ce droit ; [...] il n'appartient pas au juge administratif de prescrire des mesures qui, telle l'autorisation de sortie du territoire d'un autre Etat d'un de ses ressortissant mineur, relèvent

affaires, cette jurisprudence, faute de se conformer à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme (*De Souza Ribeiro*, 13 décembre 2013, n° 22689/07), n'est pas parvenue à ce que les pratiques manifestement illégales de la préfecture de Mayotte de rattachement fictif évoluent, ni à ce que le contrôle exercé par le Tribunal administratif soit réel et effectif⁷⁸.

Lorsqu'un mineur se trouve sur un kwassa arraisonné en pleine mer sans ses parents, la PAF le rattache arbitrairement à l'adulte le plus proche avant même sa montée à bord du bateau français. Lors d'un entretien, les policiers ont montré aux représentantes de l'Anafé la manière dont ils « répartissent » ainsi les enfants : d'un geste de la main, ils montrent qui sera rattaché à qui (« *toi avec toi, toi avec toi...* »). C'est ainsi que l'administration rattache arbitrairement des milliers d'enfants à des adultes, permettant ensuite de les rattacher aux OQTF des adultes, de les enfermer en rétention et de les renvoyer. L'administration justifie cette pratique illégale et dangereuse pour les mineurs par la « *spécificité mahoraise* » et le nombre croissant de mineurs isolés.

Au cours de la mission, les représentantes de l'Anafé ont pu connaître de la situation de D. où le Tribunal administratif avait considéré comme étant conforme à l'intérêt supérieur d'un enfant de 5 ans son renvoi aux Comores, rattaché à un majeur inconnu, malgré la présence de sa mère en situation régulière sur le territoire mahorais. La politique migratoire d'éloignement a primé sur le principe d'unité des familles et celui de l'intérêt supérieur de l'enfant⁷⁹.

Le rattachement fictif opéré par la PAF est purement et simplement illégal, mais faute de sanctions cette pratique prohibée par la loi française continue de concerner des milliers d'enfants par an. La situation du jeune D. que l'Anafé a pu suivre lors de sa mission, n'est qu'un exemple... mais le Conseil d'Etat saisi par l'avocate ainsi que par le Gisti et l'Anafé a validé cette pratique illégale⁸⁰.

Les mineurs présents sur le territoire mahorais peuvent aussi parfois être rattachés à leurs parents lorsque ces derniers sont en rétention. Police, préfecture et associations intervenant en rétention travaillent de concert pour retrouver l'enfant, le rattacher a posteriori à l'OQTF de son parent, le ramener au CRA et après quelques heures de privation de liberté, le renvoyer. Cette pratique est clairement illégale, mais là encore tous les acteurs justifient cette pratique par la « *spécificité mahoraise* » et le nombre important de mineurs livrés à eux-mêmes sur le territoire.

LE RECOURS A LA VISIO-CONFERENCE EN AUDIENCE, UNE DIFFICULTE SUPPLEMENTAIRE

L'Anafé – comme d'autres organisations – ne cesse d'alerter les pouvoirs publics sur les dangers et les limites de la visioconférence, en zone d'attente mais également concernant d'autres contentieux. Déjà, la visioconférence constitue une rupture d'égalité de traitement des justiciables devant les juridictions. Ensuite, cette pratique participe de la déshumanisation du requérant qui se trouve loin du magistrat. Dans un avis très critique du 14 octobre 2011⁸¹, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté estimait d'ailleurs que la visioconférence ne pouvait être utilisée

de la compétence des autorités de cet Etat ; [...] dans ces conditions, il y a seulement lieu d'ordonner au préfet de Mayotte, auquel il appartient, à cet effet, de prendre l'attache du consulat de France compétent, d'instruire la demande de regroupement familial que Mme F...D...a annoncé vouloir déposer, dans un délai de quinze jours à compter de la réception d'un dossier complet de demande »,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000030200610>

Cette ordonnance vient compléter une décision rendue peu avant par le même juge des référés (CE, 25 octobre 2014, n° 385173).

⁷⁸ Voir également : Camille Escuillié, « *Un encadrement cosmétique du renvoi des mineurs étrangers arbitrairement rattachés à des adultes accompagnants* », février 2015, <https://revdh.revues.org/1067>

⁷⁹ Pour le dossier complet <http://www.gisti.org/spip.php?article5325>

⁸⁰ Pour le dossier complet <http://www.gisti.org/spip.php?article5325>

⁸¹ <http://www.cglpl.fr/2011/avis-du-14-octobre-2011-relatif-a-lemploi-de-la-visioconference-a-legard-des-personnes-privées-de-liberte/>

sans l'accord express et éclairé de la personne concernée, notamment en ce qui concerne les demandes d'asile.

Situation de D., 5 ans

Le 23 mars 2016, les représentantes de l'Anafé ont assisté à une audience au Tribunal administratif concernant des requêtes en référé (procédure d'urgence) et constaté de nombreuses atteintes au procès équitable. A 14h55, cinq minutes avant le début de l'audience, le rôle des affaires jugées n'était pas affiché. L'audience s'est tenue par visioconférence, le juge étant à Saint-Denis de la Réunion. La qualité de la visioconférence était moyenne, avec une coupure au cours de l'audience. Personne n'a expliqué au jeune D., 5 ans, ce qui se passait, où il était, ni le contenu des échanges. L'enfant ne parlait pas français mais dans un premier temps, il n'a pas eu d'interprète pour lui expliquer les échanges entre la préfecture, l'avocate et le juge. Finalement, la secrétaire du greffe du Tribunal a été requise comme interprète mais uniquement pour traduire les questions du juge et les réponses de l'enfant. Elle n'a pas traduit la totalité des échanges, ni la décision du juge à D. Il n'a pas été accompagné, ni représenté par un administrateur *ad hoc*.

Au cours de l'audience, M. M., à qui D. était rattaché arbitrairement (comme deux autres enfants dont la mère s'était présentée au CRA dès le début de la procédure), a expliqué qu'il n'avait pas de lien avec l'enfant, que D. lui avait été « confié » par sa grand-mère pour faire la traversée et qu'il devait le remettre à ses parents présents sur le territoire mahorais. Il a ajouté qu'il préférerait que D. ne reparte pas avec lui aux Comores. Les autorités et les associations présentes en CRA connaissaient, au moment de l'audience la présence des parents mais elles n'ont pas jugé utile d'en informer le Tribunal ou l'avocate de D.

Le délibéré a été rendu sur le siège, sans suspension de séance. Le juge des référés a conclu qu'il était dans l'intérêt de l'enfant de repartir aux Comores avec M. M., qu'il avait qualifié de « *passer* » quelques minutes auparavant.

Cette audience surréaliste montre le désintérêt de l'administration, y compris les juridictions administratives, pour la protection des mineurs. La juridiction administrative a préféré « *confier* » cet enfant de 5 ans à une personne avec laquelle il n'avait pas de lien. La question de l'interprétariat interroge nécessairement les défenseurs des droits humains, la pratique mahoraise en la matière étant totalement en contradiction avec le droit à un procès équitable et le droit français. Le fait que cette audience ait eu lieu par visioconférence participe de la déshumanisation de cette situation : il est nécessairement plus difficile pour le juge qui se trouve à plusieurs centaines de kilomètres d'appréhender la réalité de l'enfermement d'un mineur de 5 ans. Mais cela ne justifie pas que l'administration française porte atteinte à tous les principes qu'elle défend en façade.

Le Conseil d'État, saisi de cette affaire, a rejeté, sans juger bon de tenir audience, le recours formé contre la décision du tribunal de Mayotte, recours à l'appui duquel l'Anafé et le Gisti avaient souhaité intervenir. Selon lui, « *les circonstances du litige ne révélaient aucune méconnaissance grave et manifeste des obligations qui s'imposent en la matière à l'administration, et partant, aucune atteinte grave et manifestation illégale aux libertés fondamentales évoquées* » (CE ordonnance 13 avril 2016)⁸². Ces pratiques illégales de l'administration concernant les enfants doivent cesser.

L'ABSENCE DE PRISE EN CHARGE DES MINEURS PAR L'ASE ET LEUR RENVOI

Il n'existe pas de recours suspensif contre une décision de non admission sur le territoire français ni de recours spécifique permettant de suspendre le renvoi d'un mineur avant un examen sérieux de sa situation par les services sociaux compétents, ce que ne sont pas les services de la PAF. Il en va de même pour les décisions rattachant les enfants à des OQTF à Mayotte et leur enfermement en CRA. Le Plan d'action pour les mineurs non accompagnés de la Commission

⁸² <http://www.anafe.org/spip.php?article327>

européenne (2010-2014) rappelle d'ailleurs l'obligation pour les Etats membres selon laquelle « *un mineur ne peut faire l'objet d'une mesure d'éloignement s'il n'est pas remis à un membre de sa famille, à un tuteur désigné ou à une structure d'accueil adéquate dans l'État de retour* ».

Les refoulements des mineurs isolés font courir à ces enfants des risques graves pour leur intégrité physique et psychique. Les pratiques administratives et la loi française n'apportent toujours aucunes garanties suffisantes, au regard de la gravité des violations des droits en jeu. Avant de refouler un mineur depuis la zone d'attente ou le centre de rétention administrative, l'administration assure vérifier les « *garanties de (sa) prise en charge* » à l'arrivée mais les modalités de cette vérification et l'étendue de ces garanties ne sont pas définies légalement, ni soumises à un contrôle juridictionnel spécifique.

A Mayotte, la vérification se borne à demander à un adulte qui n'a pas de lien avec l'enfant s'il le remettra à un membre de sa famille, sans garantie que cet adulte – également qualifié de « *porteur* » par cette même administration – connaisse un membre de la famille de ce mineur.

Selon le Comité des droits de l'Homme de l'ONU, dans son rapport d'examen périodique de la France publié en juillet 2015, l'Etat partie devrait « *interdire toute privation de liberté pour les mineurs en zones de transit et dans tous les lieux de rétention administrative en Métropole et en Outre-mer ; s'assurer que les mineurs isolés étrangers reçoivent une protection judiciaire et le soutien de l'aide sociale à l'enfance ; veiller à ce que le contrôle du juge judiciaire intervienne avant toute exécution d'une mesure d'éloignement ou de refoulement du territoire* ».

A Mayotte, il n'en est rien. Pour certaines associations et une partie de la société civile, dans certaines conditions, il vaut mieux qu'un mineur soit renvoyé aux Comores avec une tante plutôt que placé à l'ASE ou laissé seul dans la rue. L'ASE est dans un état lamentable⁸³ ; selon la juge des enfants, elle n'a pas les moyens de fonctionner. Elle est dans l'impossibilité d'accueillir ces mineurs, il n'y a rien d'autre que des familles d'accueil. Néanmoins, il n'y en a pas assez et de nombreux cas de violences sont recensés par les associations et les juges des enfants (un enfant ligoté pour l'empêcher de se servir dans le réfrigérateur). La scolarisation n'est pas non plus possible.

Par ailleurs, les services chargés de la protection de l'enfance n'ont pas les moyens (humains et financiers) de prendre en charge les mineurs isolés. Aucun moyen supplémentaire n'est mis en œuvre ; ce n'est d'ailleurs pas le but car, pour l'administration, une prise en charge de l'enfance en danger à Mayotte « *risquerait de créer un véritable appel d'air* ».

Mettre fin à l'enfermement des mineurs qu'ils soient accompagnés ou non, admettre les mineurs isolés étrangers sur le territoire et les prendre en charge, respecter les droits de l'enfant ne sont pas les priorités de l'administration française que ce soit au niveau local ou au niveau national. La priorité une fois de plus est celle de l'éloignement et du renforcement des contrôles aux frontières, au détriment de ceux qui ont le plus besoin de protection.

Le parcours du droit d'asile mis à mal à tous les stades de la procédure

La situation des demandeurs d'asile à Mayotte est également très problématique. L'Anaf a constaté de nombreuses violations à la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et notamment au principe de non-refoulement.

⁸³ Voir notamment le rapport de l'IGAS, *Mission d'appui au Département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'Enfance*, février 2016, http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2015-087R_TOME_1_Mission_d_appui_MAYOTTE_.pdf

LES PROBLEMES D'ENREGISTREMENT ET DE CONSTITUTION DE DOSSIER

Il y a peu de demandes d'asile à Mayotte (352 demandes d'asile en 2015 selon l'OFPRA⁸⁴). En 2015, environ 150 personnes ont obtenu le statut de réfugié, majoritairement des personnes originaires de la région des Grands Lacs et des Syriens⁸⁵. Il y a des mineurs principalement originaires du Rwanda et de la République Démocratique du Congo. Pour certaines autorités locales et nationales, les Comoriens ne sont pas considérés comme de réels demandeurs d'asile potentiels. Selon le HCR, les demandes pour motifs politiques sont très rares, alors même que la situation politique du pays est instable ; il y a quelques cas de demandes fondées sur les risques liés à l'homosexualité. Ces demandes sont placées en procédure accélérée, près de 96% sont rejetées.

Pour les demandes d'asile déposées en rétention ou en zone d'attente, il semble que les personnes soient libérées par la préfecture et placées en procédure prioritaire, sauf celles originaires des Comores ou de Madagascar.

La procédure appliquée aux Malgaches et aux Comoriens est illégale. L'Anafé souhaite attirer l'attention des autorités et notamment de l'OFPRA sur une pratique qui s'apparente à un refus d'enregistrement de la demande d'asile.

Solidarité Mayotte, présente en rétention, transmet à la préfecture une attestation d'expression de volonté de demande. Le demandeur est placé en procédure accélérée mais laissé en rétention. Deux personnes, semble-t-il agents de la préfecture, réalisent un entretien avec le demandeur. La confidentialité n'est pas garantie, il n'y a pas d'interprète indépendant mais des agents de la préfecture parlant comorien. La conclusion de l'entretien est communiquée à la préfecture qui prend une décision. Le demandeur n'a aucune copie de la procédure et des conclusions, il ne s'entretiendra pas avec l'OFPRA et sera en général renvoyé aux Comores sans avoir pu exposer sa situation au seul organe compétent en matière d'asile.

LES DROITS DES DEMANDEURS D'ASILE ET LA PRATIQUE A MAYOTTE

La prise en charge et la procédure pour les demandeurs d'asile à Mayotte posent de nombreuses questions. L'accès à la préfecture est très difficile et les délais sont très longs. Le personnel n'a pas une bonne connaissance des procédures. Les demandeurs n'ont pas accès à l'ATA/ADA⁸⁶ et n'ont pas non plus d'autorisation de travailler. Ils vivent dans une précarité très importante.

L'association Solidarité Mayotte tente d'apporter une solution globale pour la prise en charge des demandeurs d'asile à Mayotte. Elle gère depuis 2011 un centre d'accueil et, depuis 2015, dispose d'une quinzaine de places pour l'hébergement d'urgence. Elle assure l'accompagnement administratif des demandeurs et le suivi psychologique le cas échéant. Elle a mis en place un dispositif de distribution alimentaire pour les demandeurs privés de l'ATA/ADA et les personnes en situation irrégulière. Elle assure l'interprétariat lors des entretiens OFPRA.

La procédure d'asile en rétention n'est pas adaptée. Solidarité Mayotte fait un signalement du demandeur à la préfecture qui le libère (hormis les Comoriens et Malgaches). L'association transmet ultérieurement la procédure à la préfecture. Le demandeur est placé en procédure accélérée ; il est mis fin au placement en rétention mais pas à l'OQTF. Certains demandeurs sont ainsi renvoyés avant d'avoir pu s'entretenir avec l'OFPRA ce qui est contraire au principe de non-refoulement. Au vu de la durée moyenne de maintien (17 heures), il arrive aussi que des personnes soient renvoyées avant même l'enclenchement de la procédure d'asile et ce malgré la

⁸⁴ https://ofpra.gouv.fr/sites/default/files/atoms/files/rapport_dactivite_ofpra_2015_hd.pdf

⁸⁵ En mars 2016, Solidarité Mayotte suivait dix ressortissants syriens : 3 ayant obtenus le statut de réfugié, 1 la protection subsidiaire et 6 étant en attente de leur entretien OFPRA.

⁸⁶ ATA : Allocation temporaire d'attente / ADA : Allocation pour demandeur d'asile.

présence de Solidarité Mayotte du lundi au samedi avec une permanence téléphonique le dimanche.

Enfin, pour d'éventuels « *retours volontaires* » de personnes déboutées, rien ne semble être prévu par les autorités (préfecture, police aux frontières et OFII). La raison du blocage semble être un défaut de décision de la part des autorités nationales. Celles-ci se plaignent d'une présence importante d'étrangers à Mayotte mais ne mettent pas en œuvre les moyens pour que ceux qui le souhaitent puissent rentrer dignement dans leur pays.

LES DANGERS DE LA VISIOCONFERENCE

Les entretiens avec l'OFPPRA se font soit par visioconférence, depuis septembre 2015, soit lors de missions « *foraines* » de l'OFPPRA. A la date de la mission, plus de 150 personnes attendaient une mission foraine de l'OFPPRA et ce, depuis deux ans pour certains. Pour l'OFPPRA, la salle de visioconférence se situe à la préfecture. La visioconférence est aussi utilisée pour la CNDA, depuis la salle d'audience du Tribunal administratif depuis mars 2015. Une des exigences est que l'un des assesseurs soit déjà parti en mission à Mayotte, condition fondamentale pour le HCR pour pouvoir appréhender les enjeux de la situation et les conditions d'accueil des demandeurs sur le territoire mahorais.

Bien que les autorités jugent le système de bonne qualité, certaines associations expliquent que la visioconférence à la préfecture ne fonctionne pas toujours et précisent que ce local n'avait pas été habilité – ce qui a été fait en mars 2015.

Les constats de l'Anafé sont allés dans le même sens en ce qui concerne l'audience de la CNDA du 23 mars 2016 ; s'il y a trop de coupures lors de l'entretien par visioconférence, l'audience peut être reportée.

Les problématiques soulevées en matière d'audience par visioconférence devant le Tribunal administratif se retrouvent également en matière d'asile, lors des entretiens avec l'OFPPRA ou lors des audiences devant la CNDA. Le recours à un tel procédé pose d'importantes questions en termes notamment d'égalité des demandeurs d'asile. De nombreux problèmes techniques se posent de manière récurrente notamment depuis l'outre-mer en raison de connexions internet aléatoires.

Trois affaires étaient prévues à [l'audience du 23 mars 2016](#). L'audience s'est déroulée dans la salle d'audience du Tribunal administratif. Il n'y a pas de salle d'attente, pas de pièce pour s'entretenir confidentiellement avec l'avocat. La plupart des demandeurs d'asile ne sont pas accompagnés par un avocat (1 sur les 3). Une jeune femme très perturbée n'avait pas d'avocat, la demande d'aide juridictionnelle n'avait pas été envoyée à temps.

Pendant l'audience, il y a un bruit de fond important empêchant le public d'entendre correctement les débats (pluie battante et personnes parlant). Le demandeur d'asile était dans une situation particulièrement difficile, assis à une table très profonde, le micro posé assez loin de lui, l'obligeant à se pencher, presque couché sur la table. L'Anafé a pu constater de véritables problèmes concernant l'interprétariat : l'interprète n'est pas aux côtés du demandeur, il est présent par visioconférence, du côté de la CNDA, à Paris. Au cours d'une des trois affaires, le requérant parlait bien français, mais la Cour lui avait attribué un interprète en swahili qui ne traduisait pas correctement les propos du requérant, à l'aise dans les deux langues.

De manière générale, lors des trois affaires, les questions de la CNDA étaient sèches, techniques et appelaient des réponses rapides – ne permettant pas à la personne d'exposer clairement sa situation. Il n'a jamais été demandé au demandeur s'il avait quelque chose à ajouter. Aucune présentation des membres de la CNDA, des enjeux et du déroulement de l'audience, alors que les

demandeurs seuls, sans avocat et sans soutien. Le langage utilisé au cours de l'audience – des termes juridiques techniques – n'est pas adapté à la situation alors que des phrases simples pourraient être bien comprises par les demandeurs. Le ton de certains assesseurs était presque agressif.

Ainsi, selon les observations des représentantes de l'Anafé, le recours à la visioconférence en matière d'asile est loin d'être optimal à Mayotte. Plus largement, l'accompagnement des demandeurs d'asile, ainsi que la procédure applicable à Mayotte en matière d'asile à tous les stades, ne respectent pas les droits fondamentaux, voire s'effectuent en violation de la loi.

L'Anafé ne cesse de dénoncer depuis des années les atteintes au droit d'asile en zone d'attente, notamment en ce qui concerne les difficultés d'enregistrement des demandes d'asile et l'absence de confidentialité. Des problématiques similaires se retrouvent à Mayotte notamment pour les personnes qui sont privées de liberté. La confusion des régimes rétention / zone d'attente complexifie la procédure. En outre, les pratiques de la préfecture lors de demandes d'asile réalisées en rétention sont attentatoires à de nombreux principes.

Lorsqu'un étranger se présente à la frontière, il devrait pouvoir immédiatement faire enregistrer sa demande d'asile et ce, peu importe sa nationalité. Or, la pratique à Mayotte est très différente. Les ressortissants de certaines nationalités ont de graves difficultés pour faire enregistrer leur demande, qui bien souvent n'arrive pas jusqu'à l'OFPPRA, seul organe compétent pour déterminer si une personne peut bénéficier de la protection ou non. A Mayotte, pour les Comoriens et les Malgaches, il semblerait que l'administration renvoie une personne sans que sa demande soit enregistrée puis étudiée par l'OFPPRA. Cette procédure est illégale.

La confidentialité n'est pas respectée, des entretiens préalables sont pratiqués par l'administration alors que seul l'OFPPRA peut réaliser les entretiens en matière d'asile. Un demandeur d'asile devrait être mis à même d'exposer ses craintes et de raconter son vécu auprès de l'organe compétent pour statuer sur sa demande. De même, l'interprétariat pose de sérieuses questions quant au respect des garanties dues à tout demandeur d'asile.

Les atteintes au droit d'asile à Mayotte sont manifestement disproportionnées, illégales et ne peuvent en aucun cas être justifiées par l'exception de la situation mahoraise.

Nos recommandations

La situation des étrangers à Mayotte et notamment des personnes privées de liberté, des demandeurs d'asile, des personnes malades, des femmes enceintes ou des mineurs est catastrophique et appelle une réponse humaine, solidaire et immédiate de la part des autorités que ce soit au niveau national ou au niveau local.

L'Anafé demande ainsi que les personnes étrangères arrivant à la frontière mahoraise :

- ✓ soient correctement informées de leur situation, de la procédure appliquée et de leurs droits, notamment en ce qui concerne le droit de demander asile ;
- ✓ puissent bénéficier de l'assistance d'un interprète professionnel et d'une assistance juridique effective à tout moment et dès le début de la procédure ;
- ✓ qui sont privées de liberté le soient dans des conditions dignes : un accès libre et inconditionné à un point d'eau, à des sanitaires, à un téléphone, à leurs affaires personnelles, et aux services médicaux en présence d'un interprète professionnel chaque fois que c'est nécessaire ; des repas tenant compte des régimes alimentaires spécifiques notamment pour les bébés et personnes malades ; des kits hygiène adaptés aux besoins (femmes, enfants en bas âge) ; des locaux de maintien propres...

L'Anafé demande que l'administration :

- ✓ étudie la situation de chaque personne se présentant aux frontières et le cas échéant, justifie en fait et en droit les mesures privatives de libertés prises à son encontre ;
- ✓ respecte *a minima* la procédure d'asile telle que définie par la loi ainsi que le principe de non-refoulement des demandeurs d'asile ;
- ✓ mette fin à l'enfermement des mineurs qu'ils soient accompagnés ou isolés ainsi qu'à la pratique des rattachements aléatoires des mineurs auprès d'adultes non titulaires de l'autorité parentale. Les mineurs isolés étrangers doivent être pris en charge par l'aide sociale à l'enfance ;
- ✓ mette fin aux audiences par visioconférence que ce soit devant les juridictions administratives ou en matière de procédure d'asile ;
- ✓ permette à la société civile et aux associations d'exercer réellement leur droit de regard dans les lieux privatifs de liberté conformément aux dispositions européennes.

L'Anafé recommande également au législateur que :

- ➔ il soit **mis fin aux régimes dérogatoires** applicables à Mayotte en matière de droit des étrangers et de droit d'asile et que le CESEDA s'applique de manière uniforme sur l'ensemble du territoire national ;
- ➔ une réforme de la procédure applicable en zone d'attente, et notamment en matière d'asile à la frontière, soit envisagée dans un souci de respect des conventions internationales et des droits fondamentaux ;
- ➔ l'égalité réelle soit instaurée à Mayotte pour tous et dans tous les services administratifs de l'Etat.

Publications Anafé⁸⁷

- ✓ Rapport *Voyage au centre des zones d'attente*, Rapport d'observation et rapports d'activité et financier 2015, novembre 2016
- ✓ *Dans les coulisses de Roissy : l'enfermement des étrangers en aéroport*, Rapport de visites des aéroports de Roissy-Charles de Gaulle, Mars 2016
- ✓ Rapport *Des zones d'atteintes aux droits*, Rapport d'observation et rapports d'activité et financier, novembre 2015
- ✓ Rapport d'activité 2013, Décembre 2014
- ✓ *Le dédale de l'asile à la frontière - Comment la France ferme ses portes aux exilés*, Rapport d'observations, Décembre 2013.
- ✓ Rapport d'activité 2012, août 2013
- ✓ *La procédure en zone d'attente - guide théorique et juridique*, Janvier 2013
- ✓ *Zones d'ombre à la frontière - observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente*, Rapport annuel 2011, Décembre 2012
- ✓ *Des avocats aux frontières ! – Bilan de la « permanence d'avocats » organisée dans la zone d'attente de Roissy du 26 septembre au 2 octobre 2011*, Décembre 2011
- ✓ *A la frontière de l'inacceptable, Bilan 2009/2010 - Malmenés, enfermés et privés de leurs droits dans les zones d'attente d'Orly, de province et d'outre-mer*, Septembre 2011
- ✓ Rapport Anafé-Gisti, *L'Europe vacille sous le fantasme de l'invasion tunisienne - Vers une remise en cause du principe de libre circulation dans l'espace « Schengen » ?* - Missions d'observation à la frontière franco-italienne les 10-12 avril et 16-18 avril 2011, Juillet 2011
- ✓ *Dans l'angle mort de la frontière*, Bilan 2010 - Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy, Juin 2011
- ✓ *Indésirables étrangers*, Bilan 2009 - Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy, Décembre 2010
- ✓ *De l'autre côté de la frontière - Suivi des personnes refoulées*, Avril 2010
- ✓ *Visites dans les zones d'attente de province et d'outre-mer en 2007 et 2008*, Juillet 2009
- ✓ *Inhumanité en zone d'attente*, Bilan 2008 - Observations et interventions de l'Anafé en zone d'attente de Roissy, Mai 2009
- ✓ *Campagne de visite dans la zone d'attente de l'aéroport de Paris - Orly*, Septembre 2008
- ✓ Bilan 2007, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy, Septembre 2008
- ✓ *Réfugiés en zone d'attente - Rapport sur les dérives de l'examen de l'asile à la frontière - Comment la France piétine le principe de l'accès à son territoire de personnes menacées*, Septembre 2008
- ✓ Note, *Le droit à un recours effectif aux frontières françaises : l'arrêt « Gebremedhin » et ses suites en France*, 16 juin 2008
- ✓ *Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente*, Mars 2008
- ✓ *Visites des associations dans les terminaux de l'aéroport de Roissy et en ZAPI 4 du 28 décembre 2007 au 18 janvier 2008*, Février 2008
- ✓ *Une France inaccessible - Rapport de visites en aéroports / Zone d'attente de Roissy-Charles de Gaulle*, Décembre 2007
- ✓ Bilan 2006, Observation associative dans la zone d'attente de Roissy, Février 2007
- ✓ *Campagne de visites des zones d'attente en France - Novembre 2005 à mars 2006*, Novembre 2006
- ✓ Note de l'Anafé, *Mineurs isolés en zone d'attente : avec ou sans administrateur ad hoc, les droits des enfants constamment bafoués*, 4 octobre 2006
- ✓ Bilan 2005 - Observation associative dans la zone d'attente de Roissy, Juillet 2006
- ✓ *Du placement en zone d'attente... au Tribunal correctionnel - Campagne d'observation des audiences du Tribunal de grande instance de Bobigny* - Février/Avril 2005, Avril 2006

⁸⁷ <http://www.anafe.org/spip.php?rubrique8>

- ✓ Note, *Compétence du Juge des libertés et de la détention : quels moyens invoquer au profit des étrangers maintenus en zone d'attente ?*, Mars 2006
- ✓ *Guide théorique et pratique, La procédure en zone d'attente*, Mars 2006
- ✓ *La frontière et le droit : la zone d'attente de Roissy sous le regard de l'Anafé - Bilan de six mois d'observation associative (avril octobre 2004)*, Novembre 2004
- ✓ *La zone des enfants perdus - Mineurs isolés en zone d'attente de Roissy - Analyse de l'Anafé du 1er janvier 2004 au 30 septembre 2004*, Novembre 2004
- ✓ Note, *Commentaire de l'Anafé sur la loi Sarkozy, L'étranger et le juge au royaume de la police*, Décembre 2003
- ✓ *La roulette russe de l'asile à la frontière - Zone d'attente : qui détourne la procédure ? Rapport sur la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile*, Novembre 2003
- ✓ *Zone d'attente : 10 ans après, les difficultés persistent*, Mars 2003
- ✓ *Violences policières en zone d'attente*, Mars 2003
- ✓ *Pour un accès permanent des associations et des avocats dans les zones d'attente*, Décembre 2001
- ✓ *Zones d'attente : En marge de l'État de droit*, Mai 2001
- ✓ Bilan des visites en zone d'attente à Roissy, Campagne de novembre 2000 à mars 2001, Avril 2001
- ✓ *Zones d'attente des ports, des aéroports et des gares ferroviaires - Visites des associations habilitées, 1997-1998 et 1998 -1999*

Nous soutenir

Avec vos dons, nous pouvons poursuivre notre action d'assistance aux étrangers aux frontières françaises et d'information sur leurs droits.

Tous les dons que vous adressez sont déductibles de vos impôts à hauteur de 66% de leur montant dans la limite de 20% de votre revenu imposable, quel que soit le mode de versement choisi (ex. : un don de 150 euros vous revient au final à 51 euros).

Un reçu fiscal vous sera envoyé dans les semaines suivant la réception de votre don.

→ Je soutiens les actions de l'Anafé et je fais un don :

- 15 euros
- 30 euros
- 75 euros
- 150 euros
- Autre :

Mes coordonnées :

Nom.....

Prénom

Adresse

.....

Téléphone

e-mail

Je souhaite

→ recevoir les rapports de l'Anafé

→ recevoir les informations de l'Anafé et m'inscrire sur la liste de diffusion anafe-info :

- Oui
- Non

Fait le

Signature

Anafé

21 ter Rue Voltaire, 75 011 Paris - France

Tél / Fax : 01 43 67 27 52

contact@anafe.org

www.anafe.org

Permanence téléphonique pour les étrangers en zone d'attente : 01 42 08 69 93
--