

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie législative)

NOR : INTX1409906P

Monsieur le Président de la République,

L'article 27 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer autorise le Gouvernement à prendre dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution les mesures législatives nécessaires pour rapprocher la législation applicable au Département de Mayotte de la législation applicable en métropole et dans les autres collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution.

La présente ordonnance répond à deux objectifs :

- transposer les directives européennes relatives à la migration légale et au retour, cette transposition étant rendue nécessaire par l'accession de Mayotte, à compter du 1^{er} janvier 2014, au statut de région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne ;
- rapprocher la législation applicable à Mayotte en matière d'entrée et de séjour des étrangers du droit commun. Elle s'inscrit dans l'objectif de réduction des écarts avec le droit commun fixé par le Conseil d'Etat dans son avis du 20 mai 2010 sur la compatibilité du maintien d'une législation spécifique après le 31 mars 2011, date à laquelle Mayotte est devenue le 101^e département français.

L'intégration de Mayotte dans le champ d'application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui a été retenue dans la présente ordonnance autorise une transposition totale et immédiate des directives relatives aux migrations légales. Elle a l'avantage d'assurer un rapprochement avec le droit commun et une simplification juridique qui permettra d'envisager les futures évolutions législatives de manière rapide et harmonisée. Elle est également préconisée par le rapport sur l'immigration comorienne à Mayotte présenté par M. Alain Christnacht en 2012, et met donc fin au régime de spécialité législative en matière de droit des étrangers sous réserve toutefois de certaines adaptations justifiées par le contexte migratoire particulier à Mayotte.

Les dispositions de l'ordonnance prévoient, d'une part, l'intégration de Mayotte dans le CESEDA.

L'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte s'inspirait largement du CESEDA, avec néanmoins certaines spécificités. L'application directe du code à Mayotte aura pour effet la création de nouveaux types de titres de séjour issus du droit français ou de la transposition de directives européennes, dont la carte de résident « résident de longue durée-CE » qui permet une admission au séjour dans un second Etat membre de l'Union européenne dans des conditions simplifiées.

Compte tenu des adaptations proposées dans la présente ordonnance, l'intégration de Mayotte dans le champ d'application du CESEDA aura un impact limité sur le droit au séjour des étrangers, si ce n'est par un accès facilité à la carte de résident valable dix ans pour les conjoints et parents de Français résidant régulièrement sur le territoire depuis au moins trois ans.

En outre sera introduit le visa long séjour valant titre de séjour qui évite le passage de l'étranger en préfecture la première année de son séjour en France. L'application du CESEDA aura également pour effet de rendre effectif le regroupement familial, initialement prévu dans l'ordonnance du 26 avril 2000 précitée mais jamais appliqué faute de décret d'application.

Les articles 1^{er} et 2 modifient les articles relatifs au champ d'application territoriale du CESEDA, qui couvre la France métropolitaine, les départements d'outre-mer, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin, afin de l'étendre désormais à Mayotte.

L'article 3 crée un observatoire de l'immigration à Mayotte, institué dans les autres départements d'outre-mer en 2007, chargé d'évaluer l'application de la politique de régulation des flux migratoires et les conditions d'immigration dans chacun des départements d'outre-mer. **L'article 22** prévoit un délai pour la constitution de cet observatoire, que le préfet devra convoquer dans les six mois suivant la publication de la présente ordonnance.

D'autre part, l'ordonnance contient des dispositions d'adaptation aux spécificités locales propres à Mayotte.

Ces différences par rapport au droit commun découlent principalement de la volonté de dissuader autant que possible l'immigration irrégulière, notamment de mineurs, en provenance essentiellement des Comores et, en particulier, de l'île d'Anjouan, située à 70 km de Mayotte et dont le niveau de vie est très inférieur à celui de cette dernière. Cette immigration est déjà extrêmement présente : selon le rapport de M. Christnacht de novembre 2012, elle représenterait 75 000 personnes, soit 34 % de la population de l'île, et cause déjà de forts déséquilibres sociaux et économiques qu'il importe de contenir. Les adaptations proposées sont conformes à l'avis du Conseil d'Etat précité et ne sont pas disproportionnées ni n'excèdent ce qui est strictement requis pour tenir compte des « caractéristiques et contraintes particulières » de Mayotte, au sens de l'article 73 de la Constitution.

L'article 5 vise à écarter l'application de la règle du « jour franc » permettant à un étranger non autorisé à entrer en France de refuser d'être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc. Cette différence avec le droit commun se justifie par des arrivées fréquentes d'embarcations de fortune transportant plusieurs dizaines de passagers qui sont généralement réadmis dans les vingt-quatre heures par les autorités comoriennes. La rapidité de cette réaction est une condition de l'efficacité de la dissuasion.

L'article 6 écarte l'application du dernier alinéa de l'article L. 221-2 du CESEDA, qui dispose que le même local ne peut accueillir simultanément des étrangers relevant du régime de la zone d'attente et des étrangers relevant de celui de la rétention administrative. Il substitue à cet alinéa deux alinéas spécifiques :

- le premier vise à rendre possible, à Mayotte, cette mixité d'usage. Il est destiné à pallier l'absence actuelle de lieu d'hébergement dans la zone d'attente du port de Mamoudzou (Mayotte) en permettant à l'administration d'héberger des non-admis dans le centre de rétention administrative.

Il est prévu de limiter à une période de cinq ans l'effet de cette disposition dérogatoire. En effet, la construction d'un nouveau bâtiment est programmée, qui comprendra des locaux distincts pour la zone d'attente et pour la rétention administrative, ce que ne permet pas le centre de rétention actuel. Au surplus, on observera qu'au plan pratique la portée de cette dérogation est limitée : le centre de rétention est à faible distance du port et la durée du séjour des non-admis y est brève : moins de vingt-quatre heures, en attendant leur réacheminement vers les Comores ;

- le second alinéa précise expressément, afin d'éviter toute ambiguïté, que les étrangers concernés, bien qu'hébergés dans les mêmes locaux, demeurent soumis, selon la mesure administrative dont ils font l'objet, au régime juridique applicable respectivement aux non-admis et aux reconduits.

L'article 7 rend non applicables à Mayotte :

- le contrat d'accueil et d'intégration (art. L. 311-9 du CESEDA) ;
- le dispositif de formation aux droits et devoirs des parents bénéficiant d'un regroupement familial et ayant un ou des enfants (art. L. 311-9-1).

Ces différences avec le droit commun s'expliquent par l'inadaptation de ces dispositifs aux spécificités de Mayotte. En effet, bien que les dispositifs du contrat d'accueil et d'intégration et du contrat d'accueil et d'intégration pour la famille soient en cours d'évaluation et de refonte, la connaissance du français et des valeurs de notre pays resteront des objectifs prioritaires des dispositifs d'accueil en faveur des étrangers primo-arrivants. Or la particularité des habitants de l'île est que, si le français est la langue officielle de l'île, il n'est pas ou peu connu des personnes âgées qui, ainsi que la plupart des plus jeunes, utilisent une langue africaine vernaculaire. Ainsi, un dispositif volontariste en faveur de l'apprentissage du français par les étrangers pourrait amener des incompréhensions. De même, la formation civique apportée dans ces prestations pourrait contenir des prescriptions opposées aux dispositions du statut personnel autorisé à Mayotte et dérogatoire au droit commun sur de nombreux points (mariage, droit religieux...).

Dans le même esprit, **l'article 4** rend non applicable la disposition de l'article L. 211-2-1 qui prévoit que le conjoint de Français qui sollicite un visa pour venir s'installer en France est soumis à une évaluation de son degré de connaissances de la langue et des valeurs de la République.

L'article 8 étend à Mayotte l'exception faite pour Saint-Martin et la Guyane les autorisant à ne pas mettre en place de commission du titre de séjour. Cette commission est chargée d'émettre des avis ne liant pas l'administration en cas de refus de délivrance ou de renouvellement de certains titres de séjour prévus de plein droit. Son absence s'explique par une pression migratoire très forte induisant un nombre élevé de demandes de régularisation susceptibles de relever de la commission, entraînant des délais importants qu'il convient de ne pas allonger.

L'article 9 restreint la délivrance d'un titre de séjour aux étrangers avant l'âge de treize ans aux seuls mineurs entrés avec au moins un parent en séjour régulier (2° de l'article L. 313-11 du CESEDA).

L'article 10 rend non applicables à Mayotte les dispositions relatives l'admission exceptionnelle au séjour (article L. 313-14 du CESEDA) ainsi qu'à l'admission au séjour pour les mineurs isolés entrés en France entre seize et dix-huit ans et engagés dans un projet de formation qualifiante (article L. 313-15 du CESEDA).

L'article 11 subordonne la délivrance d'une carte de résident au bout de trois ans aux parents et conjoints de Français à la justification de ressource (2° et 3° de l'article L. 314-9 du CESEDA).

Les dispositions de ces trois articles découlent de la volonté de ne pas accroître l'attractivité de Mayotte pour les candidats à l'immigration irrégulière, notamment pour les parents qui envoient leurs enfants à Mayotte où ils vivent ensuite dans des conditions extrêmement précaires : en effet, le conseil général n'a pas les moyens de financer un dispositif d'aide sociale à l'enfance (ASE) suffisant. Le préfet dispose néanmoins d'un pouvoir général de régularisation, au cas par cas, même sans texte.

L'article 12 rend non applicable le titre III du livre III relatif aux aides au retour et **l'article 13** prévoit un régime d'aides spécifique :

- une aide à la réinsertion économique. Les flux et les caractéristiques de l'immigration illégale à Mayotte orientent ce choix afin que la situation actuelle ne soit pas rendue plus délicate, dans le contexte socio-économique local, par la mise en place d'un régime d'accompagnement comportant une part d'incitatifs financiers. La notion de réinsertion économique se réfère à un objectif de fixation des populations et renvoie à un projet présenté par le demandeur et donc à un public plus limité ;
- des mesures d'accompagnement qui pourront comprendre des aides financières au profit des personnes regagnant leur pays accompagnées d'un ou plusieurs enfants mineurs à charge. Cette disposition est destinée à favoriser le retour des mineurs vivant à Mayotte en situation de grande précarité.

Un arrêté des ministres chargés de l'intérieur et des outre-mer précisera le régime de ces mesures.

L'article 14 organise le maintien à Mayotte du caractère non suspensif de plein droit du recours contre les décisions d'éloignement d'étrangers en situation irrégulière, à l'instar du régime existant aussi en Guyane et à Saint-Martin de façon pérenne ou en Guadeloupe et à Saint-Barthélemy de façon temporaire. 13 000 reconduites à la frontière (soit l'équivalent de la moitié du volume des éloignements effectués en métropole) sont réalisées annuellement depuis Mayotte. Le caractère exceptionnel de l'immigration irrégulière à Mayotte justifie de ne pas renoncer à ce régime spécifique auquel les obligations européennes ne s'opposent pas. Une solution contraire aboutirait à une complexification de l'action administrative ainsi qu'à un engorgement de la juridiction administrative dont pâtirait aussi, *in fine*, le justiciable.

L'article 15 permet de recourir à la visioconférence lors de la tenue de la commission de l'expulsion afin que l'empêchement de la venue sur place d'un ou de plusieurs des magistrats concernés ne constitue pas un obstacle à la validité de la réunion de cette instance consultative. Cette disposition se justifie par l'éloignement de l'île.

L'article 17 reprend la possibilité pour la police judiciaire, inscrite dans l'ordonnance du 26 avril 2000 précitée, de procéder à des visites sommaires de véhicule dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà. Cette disposition existe déjà dans le CESEDA pour la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, où l'immigration irrégulière peut prendre la forme de débarquements clandestins compte tenu du caractère insulaire de ces collectivités. Elle est particulièrement utile à Mayotte en raison de la fréquence des arrivées de bateaux de fortune (dits « kwassa-kwassas »), dont plus de quatre cents sont interceptés chaque année.

Les articles 16, 18 et 19 sont des articles de coordination, qui tirent les conséquences de la modification de la définition du périmètre d'application du CESEDA, de l'abrogation de l'ordonnance du 26 avril 2000 précitée, mais également du maintien de Mayotte hors de l'espace Schengen, en ce qui concerne respectivement les mesures judiciaires et administratives d'éloignement, le délit d'entrée irrégulière et les dispositions relatives au droit d'asile.

L'article 20 crée un chapitre spécifique à Mayotte dans le livre VIII intitulé « Dispositions communes et dispositions diverses ».

Dans ce chapitre est créé en premier lieu un nouvel article L. 832-1 regroupant les adaptations suivantes du CESEDA applicables à Mayotte (IV de l'article 11).

L'article L. 832-1 comporte un certain nombre d'adaptations terminologiques. C'est ainsi que :

- le 1^o prévoit le remplacement de la référence au salaire minimum interprofessionnel de croissance par la référence au salaire minimum interprofessionnel garanti, qui est celle en vigueur à Mayotte, aux articles suivants : L. 313-4-1 (délivrance d'une carte de séjour temporaire à l'étranger titulaire d'une carte portant la mention « résident de longue durée - CE » délivrée par un autre Etat membre), L. 313-11-1 (carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale »), L. 311-15 (fixation de la taxe employeur en fonction du montant du salaire), L. 313-10 (5^o) (montant de la rémunération du « salarié en mission »), L. 314-8 (condition de délivrance de la carte de résident) et L. 411-5 (conditions du regroupement familial) ;
- les 2^o à 13^o remplacent des références au code du travail et au code de la sécurité sociale par les références correspondantes au code du travail applicable à Mayotte et à l'ordonnance n^o 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte ;
- le 14^o remplace le terme de « cour d'appel » par celui de « chambre d'appel de Mamoudzou ».

L'article L. 832-2 précise, par dérogation au principe d'unité du territoire d'application du CESEDA, que les cartes de séjour délivrées à Mayotte ne permettent le séjour qu'à Mayotte. En conséquence, il maintient l'exigence de visa pour les ressortissants de pays tiers à l'Union européenne titulaires d'un titre de séjour en cours de validité à Mayotte souhaitant se rendre dans un autre département d'outre-mer ou de France métropolitaine. Des exceptions sont toutefois prévues, d'une part pour les titres de séjour délivrés en application de directives européennes prévoyant le libre accès à l'ensemble des territoires de la République (cartes de séjour portant la mention « scientifique-chercheur » ou « carte bleue européenne » et cartes de résident portant la mention « résident de longue durée-CE ») et, d'autre part, pour l'ensemble des cartes de résident, qui exempteront leurs titulaires de visa pour se rendre dans un autre département. Compte tenu des dispositions de la directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts, qui ne distinguent pas entre les droits des réfugiés statutaires et ceux des

protégés subsidiaires en ce qui concerne la circulation, l'exemption de visa préfectoral est étendue à ces derniers (article L. 313-13 du CESEDA). Enfin, il est précisé que cette disposition ne concerne que les ressortissants de pays tiers membres de familles de Français.

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

Enfin, **l'article 23** fixe la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance. La date de publication de celle-ci sera antérieure à la date limite du 20 mai 2014 qui découle de la loi d'habilitation, mais sa date d'entrée en vigueur, fixée au 26 mai 2014, permet d'assurer la concomitance de l'entrée en vigueur des parties législative et réglementaire du CESEDA à Mayotte, compte tenu du calendrier d'adoption du décret portant extension et adaptation à Mayotte du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire).

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation. Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.