

N° 2932

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 mars 2006.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION
ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE

sur la situation de l'immigration à Mayotte,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Didier QUENTIN

Député

en conclusion des travaux d'une mission d'information présidée par
M. René DOSIÈRE

et composée en outre de :

M. Jacques Floch, M. Guy Geoffroy, M. Philippe Houillon,
M. Mansour Kamardine, M. Jean-Christophe Lagarde, M. Jean-Claude Lefort,
M. Victorin Lurel, M. Thierry Mariani et M. Xavier de Roux

Députés.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	7
INTRODUCTION	11
I. — MAYOTTE EST SOUMISE A UNE PRESSION MIGRATOIRE INQUIETANTE DU FAIT D'UN ECART DE DEVELOPPEMENT CROISSANT AVEC LES ÉTATS VOISINS ET DE MOYENS DE CONTROLE INSUFFISANTS	13
A. UNE IMMIGRATION PRINCIPALEMENT CLANDESTINE QUI DÉSTABILISE LA SOCIÉTÉ MAHORAISE	13
1. Une immigration très majoritairement clandestine	13
2. Une immigration provenant essentiellement des Comores par voie maritime	15
3. Une immigration que les services publics peinent à prendre en charge malgré des efforts notables	16
<i>a) La prise en charge sanitaire</i>	16
<i>b) La prise en charge éducative</i>	18
4. Une immigration source de tensions sociales à Mayotte, ainsi qu'à La Réunion	19
<i>a) L'augmentation de la délinquance</i>	19
<i>b) La généralisation du travail clandestin</i>	20
<i>c) L'apparition de réactions de rejet à Mayotte, mais aussi à la Réunion</i>	21
B. UNE IMMIGRATION QUI S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR UN DIFFÉRENTIEL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL CROISSANT	22
1. La recherche de sécurité sanitaire	22
2. Le souhait d'une éducation de qualité	23
3. L'objectif de l'emploi rémunéré	24
4. La volonté de rejoindre un système politique et juridique plus avancé	25
5. L'espoir d'acquérir la nationalité française	27

C. LES FORCES DE L'ORDRE DISPOSENT DE MOYENS ENCORE INSUFFISANTS POUR CONTROLER LES FLUX D'IMMIGRATION CLANDESTINE VERS MAYOTTE	28
1. Des moyens humains et matériels longtemps dérisoires	28
a) Des effectifs nettement insuffisants et parfois mal formés	29
b) Des équipements peu nombreux et dépassés	30
2. Une mobilisation encore très récente et incomplète	31
a) L'augmentation sensible des effectifs des forces de l'ordre	31
b) L'installation de radars	32
c) La mise à disposition de vedettes adaptées	32

II. — LA REDUCTION DES FLUX MIGRATOIRES VERS MAYOTTE SUPPOSE UNE DIMINUTION DE SON ATTRACTIVITE POUR LES CLANDESTINS..... 34

A. LE NECESSAIRE DEVELOPPEMENT DE LA COOPERATION AVEC L'UNION DES COMORES	34
1. Une aide régionale longtemps restée insuffisante	34
2. Les perspectives offertes par la mobilisation récente de la France et le processus politique en cours	36
3. Une aide qui doit être liée aux efforts accomplis pour maîtriser les flux migratoires	38
4. L'intérêt d'une coopération ciblée et contrôlable	39
5. Les débouchés à fournir à l'économie comorienne	42
B. LES MODALITES DE CONTROLE DES FLUX MIGRATOIRES POURRAIENT ETRE ENCORE AMELIOREES	43
1. Grâce à une organisation plus adaptée des forces de l'ordre	43
2. Grâce à de nouveaux moyens de détection et d'interception des embarcations clandestines	44
3. Grâce à une nouvelle politique de visas	45
C. L'ATTRACTIVITE DE MAYOTTE POUR LES CLANDESTINS DOIT EGALEMENT ETRE REDUITE PAR DES AMENAGEMENTS JURIDIQUES CIBLES	48
1. L'attractivité économique et sociale de Mayotte est difficilement réductible pour les clandestins du fait du développement en cours	48
a) La récente limitation des abus en matière sanitaire	48
b) La régulation des dysfonctionnements du système éducatif	50
c) Les difficultés de la lutte contre le travail clandestin	51
d) La fixation du niveau des prestations sociales à Mayotte	53

2. Les conditions d'acquisition et de reconnaissance de la nationalité française appellent une vigilance particulière à Mayotte	54
a) <i>L'augmentation sensible des reconnaissances de paternité abusives appelle des contrôles accrus à Mayotte</i>	55
b) <i>Les moyens de lutter contre les mariages de complaisance doivent être renforcés</i>	56
c) <i>Les modalités d'acquisition de la nationalité française par naissance sur le sol français doivent être clarifiées</i>	57
3. L'aménagement des conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte	59
a) <i>Les règles applicables à Mayotte</i>	59
b) <i>Les adaptations envisageables</i>	61
4. Le nécessaire respect des règles d'urbanisme à Mayotte	63
III. — L'ELOIGNEMENT DES IMMIGRES CLANDESTINS DEJA PRESENTS A MAYOTTE APPELLE UNE CLARIFICATION JURIDIQUE ET DES MOYENS COMPLEMENTAIRES	64
A. UNE CLARIFICATION JURIDIQUE DEVENUE INDISPENSABLE A MAYOTTE	64
1. L'urgence de la remise en ordre de l'état civil à Mayotte	64
a) <i>Une condition nécessaire pour identifier les clandestins</i>	65
b) <i>L'indispensable effort pour améliorer le fonctionnement de la Commission de révision de l'état civil (CREC)</i>	68
2. L'extinction progressive du statut personnel de droit local et la transformation du rôle des cadis	71
B. LA MISE EN ŒUVRE DE MOYENS COMPLEMENTAIRES PERMETTRAIT D'ELOIGNER D'AVANTAGE D'ETRANGERS EN SITUATION IRREGULIERE	75
1. Le renforcement de l'efficacité des contrôles terrestres	75
2. L'amélioration des modalités pratiques des reconduites à la frontière	77
EXAMEN EN COMMISSION	87
CONTRIBUTION DE M. MANSOUR KAMARDINE, MEMBRE DU GROUPE UMP	90
CONTRIBUTION DE M. JEAN-CLAUDE LEFORT, MEMBRE DU GROUPE DES DEPUTE(E)S COMMUNISTES ET REPUBLICAINS	97
ANNEXES	103
PROGRAMME DU DEPLACEMENT DE LA MISSION D'INFORMATION A LA REUNION, A MAYOTTE ET AUX COMORES DU 10 AU 17 DECEMBRE 2005	148
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA MISSION D'INFORMATION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE	154

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA MISSION :

<i>Audition de M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer</i>	158
<i>Audition conjointe de Mme Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration et de M. Rémy Maréchaux, sous-directeur d'Afrique australe et de l'Océan indien au ministère des Affaires étrangères</i>	172
<i>Audition de M. Henry Jean-Baptiste, ancien député de Mayotte</i>	186
<i>Audition de M. Richard Samuel, directeur des affaires politiques, administratives et financières (ministère de l'Outre-mer), de M. Jean-Pierre Guardiola, sous-directeur des étrangers et de la circulation transfrontalière à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques (ministère de l'Intérieur), et de M. François Barry-Delongchamps, directeur des français à l'étranger et des étrangers en France (ministère des Affaires étrangères)</i>	201
<i>Audition de M. Jean-Jacques Brot, préfet des Deux-Sèvres et ancien préfet de Mayotte et de M. Alain Chateaufort, président du tribunal de grande instance d'Albertville et ancien président du tribunal de première instance de Mamoudzou</i>	214
<i>Table ronde réunissant : M. Bruno Genevois, président de la section du contentieux du Conseil d'État et ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, Mme Edwige Belliard, directrice des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, Mme Marie-Noëlle Teiller, sous-directrice du droit civil à la direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice, et M. Olivier Gohin, professeur à l'Université Paris II</i>	223
<i>Audition de M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, ministre de la Justice</i>	239
<i>Audition de Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie</i>	257
<i>Audition de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire</i>	265

AVANT-PROPOS

L'ampleur de l'immigration clandestine à Mayotte, qui ne cesse de s'accroître au fil des années au point de concerner un tiers de la population, met en danger la cohésion sociale de l'île et constitue une menace pour la métropole, dans la mesure où elle constitue un terrain favorable à l'arrivée du fondamentalisme musulman.

Il est donc important de prendre les mesures susceptibles de la maîtriser : tel est l'objet des travaux de la mission mise en place par l'Assemblée nationale et qui sont fidèlement exposés dans le présent rapport.

L'immigration clandestine à Mayotte constitue une nouvelle forme d'esclavage dont les intéressés n'ont pas toujours conscience puisqu'ils fuient un pays qui ne leur offre aucune perspective d'avenir, pour gagner ce qu'ils considèrent comme un « Eldorado ». Pour y parvenir, ils doivent se soumettre à des conditions de transport dangereuses et coûteuses ; une fois à Mayotte, ceux qui trouvent un emploi sont exploités de manière éhontée. Enfin, la plupart de ces immigrés vivent dans des conditions de logement semblables aux « favellas » d'Amérique latine et qui ne sont pas gratuites. Bien évidemment, ces conditions de vie et la précarité ambiante constituent autant de sources de délinquance, voire de prostitution.

Devant cette situation, on ne peut s'empêcher de penser à la formule employée en 1989 par M. Michel Rocard, alors Premier ministre : « La France [Mayotte] ne peut pas accueillir toute la misère du monde, raison de plus pour qu'elle traite bien la part qu'elle se doit d'en accueillir ».

À cet effet, le recours généralisé au « travail dissimulé » (pour reprendre l'expression de M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer) dans les divers secteurs économiques de l'île doit faire l'objet d'une répression déterminée qui ne saurait exclure personne, en particulier tous ceux qui doivent être exemplaires. Les propositions de la mission dans ce domaine peuvent être rapidement mises en œuvre.

Au-delà de ce premier pas, les nombreuses propositions formulées par la mission constituent un ensemble cohérent de réponses susceptibles de maîtriser cette immigration et d'en réduire l'ampleur.

Leur mise en œuvre implique un regard nouveau de la métropole sur Mayotte. L'attachement affectif à la France de ce territoire et de sa population dépasse le seul désir d'un bien-être matériel. Mais l'éloignement de la métropole a, trop longtemps, favorisé un désintérêt certain pour Mayotte. Nous avons constaté l'ampleur et la qualité des investissements entrepris ces dernières années pour rat-

traper ce retard. Le développement qui en résulte a accentué l'attractivité de Mayotte pour ses voisins, en particulier les Comoriens de l'île d'Anjouan.

Il est évident que la maîtrise de cette immigration passe par un renforcement et un développement de la coopération avec l'Union des Comores, et plus particulièrement avec l'île d'Anjouan. Ses diverses modalités, exposées dans le rapport, doivent être déterminées avec le souci majeur d'éviter le détournement de l'aide à des fins personnelles. Cette coopération, indispensable, demande un peu de temps pour faire sentir ses effets.

Dans cette attente, les mesures de prévention et de répression de l'immigration clandestine sont nécessaires. Les efforts non négligeables, entrepris ces dernières années, de renforcement des effectifs et des moyens des forces de sécurité ne sont cependant pas à la hauteur des problèmes rencontrés. Le rapport de la mission souligne ainsi la nécessité d'une meilleure cohérence dans la mise en œuvre de ces moyens.

Enfin – et ce fut une découverte pour la mission – il convient de (re)mettre en ordre l'état civil, sans lequel tous les efforts précédents seraient vains. Cette dimension est fondamentale dans la lutte contre l'immigration clandestine. Comment agir contre les détournements concernant l'acquisition de la nationalité française sans un état civil crédible ? Or, dans ce domaine, le plus grand désordre règne, non seulement par manque de moyens, mais surtout par une absence manifeste de volonté politique. De ce fait, les efforts entrepris – par exemple en matière d'informatisation de l'état civil des mairies – apparaissent dérisoires, quand ils ne sont pas réduits à néant par l'absence de coordination entre les administrations concernées.

La spécificité des difficultés à résoudre est encore compliquée par la coexistence de deux types d'état civil : celui de droit commun d'une part, et un état civil musulman, peu conciliable avec le précédent d'autre part. Disons le clairement : la République ne peut pas vivre sans un état civil crédible et fiable. Et Mayotte n'est pas seule concernée, car la situation de confusion extrême qui y règne n'est pas sans lien avec l'immigration clandestine en métropole de musulmans originaires de divers pays africains.

La mission a pu constater le gouffre existant entre la réalité du terrain et la vision des administrations centrales. Seule une décision politique de traiter tous les aspects de cette question permettra que les moyens mis en œuvre soient, enfin, efficaces. Cela passe également par une remise en cause de pratiques liées au droit local, ce qui permettra de faire la démonstration que l'Islam peut s'épanouir dans le cadre de la laïcité de la République. Pour éviter toute interprétation erronée, on rappellera que la loi de 1905 proclame, dès son article premier, que la liberté religieuse est la règle dans la République française. Remettre en cause certaines dispositions du droit local en matière d'état civil ne saurait donc être perçu comme une attaque contre la religion musulmane.

Pour Mayotte, il s'agit d'un enjeu majeur, inséparable de la mise en place de la départementalisation. Si le rapport de notre mission permet que ce débat s'engage dans le cadre d'un consensus entre les responsables politiques mahorais, alors ce sera une avancée considérable concernant la place de Mayotte dans la République française.

René DOSIÈRE
Président de la mission

MESDAMES, MESSIEURS,

Depuis l'accession des Comores à l'indépendance en 1975, les électeurs de Mayotte, maintes fois consultés, n'ont cessé de confirmer leur souhait de demeurer français. Ce souhait indiscutable d'un avenir républicain pour Mayotte s'est accompagné d'un développement accéléré de l'île, qu'il s'agisse du rattrapage de ses retards économiques ou sociaux, ou encore de sa modernisation politique et juridique.

La société mahoraise est pourtant confrontée, depuis plusieurs années, à des tensions croissantes, du fait de l'installation sur l'île d'une population toujours plus nombreuse d'étrangers en situation irrégulière. Ainsi, malgré des reconduites à la frontière en augmentation – qui représentaient en 2004 environ le quart de celles de la France dans son ensemble –, les étrangers clandestins représentent désormais près d'un tiers de la population mahoraise ! L'inquiétude et le sentiment d'abandon de nombreux Mahorais face à un phénomène d'une ampleur exceptionnelle ont provoqué, au début de l'automne dernier, des troubles à l'ordre public qui ont conduit la représentation nationale à se saisir de ce problème. Conformément au souhait exprimé par la Conférence des Présidents de l'Assemblée nationale le 11 octobre dernier, la commission des Lois a ainsi décidé, le 26 octobre 2005, la création d'une mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte.

Cette mission, comprenant 11 députés de toutes sensibilités parlementaires, a été constituée le 8 novembre dernier et a procédé, du 17 novembre 2005 au 25 janvier 2006, à l'audition des principaux responsables politiques et administratifs concernés. En outre, une délégation de six de ses membres, représentative de l'ensemble des groupes politiques, s'est rendue sur place la semaine du 12 décembre 2005, afin de constater les difficultés rencontrées sur le terrain et de dialoguer avec l'ensemble des acteurs intéressés. Elle s'est attachée à étudier, avec objectivité et sérénité, tant la nature et les conséquences de l'immigration vers Mayotte que ses causes et les moyens d'y remédier, par l'adaptation des pratiques administratives et, si nécessaire, du cadre juridique.

Il apparaît que Mayotte fait face actuellement à une immigration clandestine massive, qui freine son développement et déstabilise sa société. Cette immigration, essentiellement composée de Comoriens qui cherchent à Mayotte une vie

meilleure, s'explique principalement par le différentiel croissant de niveau de vie entre Mayotte et son environnement régional, ainsi que par l'insuffisance des moyens dont disposent les forces de l'ordre pour contrôler les flux d'immigration clandestine.

La mission estime possible de prévenir une aggravation de la situation de l'immigration à Mayotte en réduisant son attractivité pour les candidats au départ, afin d'obtenir une diminution des flux d'immigration clandestine. Cette stratégie doit nécessairement conduire à développer une coopération plus efficace avec les Comores, malgré leur instabilité politique. Elle implique également des aménagements juridiques limités, s'agissant en particulier de la lutte contre le travail clandestin et des conditions d'acquisition de la nationalité française.

Cette approche préventive doit s'accompagner d'une démarche réparatrice visant à corriger les dysfonctionnements juridiques et administratifs qui profitent aujourd'hui à l'immigration clandestine déjà présente à Mayotte. La mission a ainsi constaté qu'un éloignement effectif et durable des immigrés clandestins déjà présents à Mayotte appelait un double effort : d'une part, une clarification juridique, en matière notamment d'état civil et de droit local, sans laquelle l'identification des clandestins est impossible, et, d'autre part, une amélioration des conditions dans lesquelles les contrôles et les reconduites à la frontière sont effectués.

I. — MAYOTTE EST SOUMISE A UNE PRESSION MIGRATOIRE INQUIETANTE DU FAIT D'UN ECART DE DEVELOPPEMENT CROISSANT AVEC LES ÉTATS VOISINS ET DE MOYENS DE CONTROLE INSUFFISANTS

A. UNE IMMIGRATION PRINCIPALEMENT CLANDESTINE QUI DESTABILISE LA SOCIÉTÉ MAHORAISE

La mission a d'emblée constaté que l'immigration légale vers Mayotte était de faible importance comparée à la place prise par l'immigration clandestine, qui provient principalement de l'Union des Comores. Cette immigration, mal acceptée des Mahorais qui la ressentent comme une menace, conduit en outre à une saturation des services publics éducatifs et sanitaires, malgré des efforts constants d'adaptation des infrastructures d'accueil.

1. Une immigration très majoritairement clandestine

La comparaison du nombre de titres de séjour délivrés à Mayotte et de celui des reconduites à la frontière met en évidence la nette prédominance de l'immigration clandestine :

ÉVOLUTION COMPARÉE DES TITRES DE SÉJOUR DÉLIVRÉS ET DES RECONDUITES À LA FRONTIÈRE EFFECTUÉES DE 2001 À 2005 À MAYOTTE

Années	Titres de séjour délivrés	Reconduites effectuées
2001	2 172	3 733
2002	3 420	3 998
2003	3 624	6 241
2004	1 824	8 591
2005 <i>(au 30 novembre 2005)</i>	4 122	4 378

Source : Préfecture de Mayotte, direction de la réglementation et des libertés publiques

Bien sûr, la différence entre le nombre de titres de séjour délivrés et le nombre de reconduites effectuées pourrait témoigner d'une réduction progressive du nombre d'immigrés clandestins présents sur l'île, grâce à des éloignements plus nombreux que les arrivées. Toutefois, les recensements successifs de l'ensemble de la population présente à Mayotte font apparaître une réalité bien différente : alors que les étrangers en situation irrégulière représentaient 14 % de la population insulaire en 1991, cette proportion s'élevait à 21,5 % en 1997 et 34,5 % en 2002. Sur la base du dernier recensement de l'Institut national des statistiques et des étu-

des économiques (INSEE), la collectivité départementale de Mayotte comptait en 2002 160 265 habitants, dont 52 851 Comoriens, ces derniers étant pour 80 % d'entre eux en situation illégale. Selon les projections effectuées par la préfecture de Mayotte à partir de ces statistiques, les ESI pourraient représenter près de 60 % de la population de Mayotte en 2012 !

Toutefois, faute de recensement plus récent, la mission a été confrontée à des estimations variables du nombre d'étrangers en situation irrégulière à Mayotte : il ressort de l'ensemble de ces estimations qu'ils représenteraient actuellement de 45 000 à 60 000 personnes, sur une population totale comprise entre 165 000 et 200 000 personnes. Le ministère de l'Outre-mer estime quant à lui la population actuelle de Mayotte à 176 000 habitants, dont 46 000 étrangers en situation irrégulière et 12 000 étrangers en situation régulière ⁽¹⁾.

L'afflux de nouveaux immigrants clandestins à Mayotte, dont la population a déjà été multipliée par cinq en 35 ans ⁽²⁾, risque fort de conduire bientôt à une situation démographique explosive. Reçu le 17 novembre par la mission, M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, indiquait que « *le nombre des naissances à Mayotte a augmenté de 50 % en dix ans* » ⁽³⁾. Or, les jeunes de moins de vingt ans représentent déjà 56 % de la population mahoraise ; leur prise en charge par les infrastructures publiques de l'île constitue donc assurément un défi. Nombre d'interlocuteurs rencontrés sur place par la mission ont, en outre, fait état de leurs craintes en matière de gestion de l'espace : la superficie de l'île est limitée à 374 kilomètres carrés et la densité de population y atteignait déjà 429 habitants par kilomètre carré en 2002.

La population clandestine, dont la mission a pu constater les conditions d'hébergement particulièrement difficiles, est désormais majoritaire dans les grandes villes mahoraises. M. Rémy Maréchaux, sous-directeur chargé de l'Afrique australe et de l'Océan indien au ministère des Affaires étrangères précise ainsi que, « *dans les grandes villes, comme Mamoudzou ou Koungou, la proportion (des Comoriens dans la population totale) est supérieure à la moitié* » ⁽⁴⁾. La mission a d'ailleurs remarqué sur place, en accompagnant la gendarmerie le 13 décembre dernier notamment à Koungou, l'existence de véritables bidonvilles ⁽⁵⁾, entièrement clandestins et peuplés d'une majorité d'enfants – dont la première réaction consiste souvent à prendre la fuite à l'arrivée des forces de l'ordre...

Ces chiffres montrent avec clarté que les éloignements effectués par les forces de l'ordre, bien que nombreux – ils représentaient en 2004, selon les indications fournies par M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, lors de son audition par la mission le 17 novembre dernier, plus de la moitié des éloignements ef-

(1) Informations communiquées à la mission par M. Richard Samuel, directeur des affaires politiques, administratives et financières du ministère de l'Outre-mer.

(2) Le taux de fécondité s'élève actuellement à près de 5 enfants par femmes à Mayotte.

(3) Audition du 17 novembre 2005.

(4) Audition conjointe du 24 novembre 2005.

(5) Les « bangas », constituées de bois et de tôle, constituent l'essentiel de cet habitat précaire, regroupé par quartiers (à Mamoudzou, quartiers de Kaweni et de Mgombani par exemple).

fectués outre-mer et le quart de ceux de la France dans son ensemble –, restent quantitativement insuffisants au regard de l'importance des flux de nouveaux clandestins arrivant à Mayotte chaque année.

2. Une immigration provenant essentiellement des Comores par voie maritime

Selon les informations communiquées à la mission par M. Richard Samuel, directeur des affaires politiques, administratives et financières du ministère de l'Outre-mer, les Comoriens représentent environ 90 % des étrangers présents à Mayotte, les autres étrangers provenant de Madagascar (7 % de l'ensemble des étrangers) ou d'autres États de la région (principalement situés sur la côte Est du continent africain ⁽¹⁾).

Cette prédominance d'une immigration originaire des Comores, en particulier de l'île d'Anjouan, découle naturellement de la proximité géographique de cet État. Ainsi, la distance qui sépare les côtes mahoraises des côtes anjouanaises ne s'élève qu'à 70 kilomètres (*voir cartes en Annexe I*). Elle est sans cesse parcourue, surtout la nuit, par des « *kwasa-kwasa* », petites embarcations en plastique moulées aux Comores, dotées d'un moteur ⁽²⁾ et comprenant en règle générale une trentaine de personnes ⁽³⁾ qui payent à leur passeur un prix compris entre 100 et 150 euros par traversée.

Ce transport s'effectue dans des conditions particulièrement dangereuses, donnant lieu à de nombreux accidents : selon les estimations communiquées à la mission par M. Rémy Maréchaux, sous-directeur chargé de l'Afrique australe et de l'Océan indien au ministère des Affaires étrangères ⁽⁴⁾, les naufrages, volontaires ou non ⁽⁵⁾, seraient à l'origine de 100 à 200 morts par an ⁽⁶⁾. Votre rapporteur rejoint pleinement l'analyse faite à ce sujet par M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, devant la mission : la nécessité de porter « *d'abord un regard humain* » sur cette situation inacceptable doit conduire les responsables politiques à une action rapide ⁽⁷⁾.

La sur-représentation des Comoriens, au sein de l'ensemble de l'immigration présente à Mayotte, trouve également son origine dans les liens historiques, culturels et familiaux existant entre Mayotte et les Comores.

(1) Les médecins rencontrés par la mission à l'hôpital de Mamoudzou le 13 décembre dernier ont également fait état de l'existence de filières d'immigration clandestine de ressortissants du Rwanda et du Burundi bénéficiant du soutien actif de missions catholiques présentes dans ces États.

(2) La mission a été informé sur place de vols récurrents de moteurs de même type que ceux utilisés par les passeurs d'immigrés clandestins...

(3) Les *kwasa-kwasa* peuvent également transporter des animaux ou, lors de voyages retours vers Anjouan, des biens volés à Mayotte pour être revendus aux Comores...

(4) Audition conjointe du 24 novembre 2005.

(5) D'après la police aux frontières (PAF), rencontrée à Mayotte le 14 décembre 2005, les passeurs conduisant les *kwasa-kwasa* ont recours à deux type de techniques lorsqu'ils se savent repérés : effectuer de brutales embardées ou percuter délibérément la vedette des forces de l'ordre, le but étant dans les deux cas de jeter à la mer des passagers clandestins pour retarder leurs poursuivant, alors prioritairement chargés du sauvetage.

(6) Les estimations divergent là encore quant au nombre de morts, les autorités anjouanaises rencontrées par la mission le 15 décembre dernier évoquant des chiffres compris entre 3 000 et 10 000 morts en l'espace de dix ans, ces chiffres paraissant très excessifs.

(7) Audition du 17 novembre 2005.

Ainsi, même si Mayotte a beaucoup lutté contre la domination comorienne et s'est, dans cet esprit, placée sous la protection de la France dès 1841 ⁽¹⁾ – soit près d'un demi-siècle avant que le protectorat français ne soit étendu à l'ensemble de l'archipel des Comores – il existe entre les différentes îles de l'archipel une communauté linguistique et religieuse : environ 95 % des Mahorais sont des musulmans sunnites, à l'instar des Comoriens ⁽²⁾. Ce constat a ainsi conduit la sociologue Jacqueline Costa-Lascoux à affirmer devant la mission qu'« *entre les différentes îles de cet archipel, il y a, du point de vue anthropologique, des liens de parenté qui conduisent nombre de Comoriens et de Mahorais à affirmer : « nous sommes cousins ».* » ⁽³⁾.

Cette proximité naturelle se double pour de nombreux Mahorais de liens familiaux, dont l'origine remonte fréquemment à la période coloniale française, de nombreux fonctionnaires mahorais étant, jusqu'en 1975, contraints d'occuper un poste situé en Grande-Comore. La mission a d'ailleurs constaté sur place que les Mahorais placés dans une telle situation ne souhaitent pas tourner le dos à cette réalité, et jugeaient donc naturel de célébrer diverses fêtes familiales ou religieuses aux côtés de leurs parents ou cousins comoriens.

3. Une immigration que les services publics peinent à prendre en charge malgré des efforts notables

La présence massive d'immigrés clandestins à Mayotte constitue un défi majeur pour les services de l'État, dont les infrastructures sanitaires et éducatives doivent sans cesse être renforcées pour accueillir les nouveaux arrivants.

a) La prise en charge sanitaire

Les soins prodigués aux étrangers en situation irrégulière par les services médicaux publics à Mayotte représentent, selon la préfecture de Mayotte, environ le tiers de l'ensemble des soins médicaux de l'île.

L'effort médical requis en leur faveur concerne en premier lieu les accouchements. Ainsi, de nombreuses femmes, en particulier comoriennes, viennent accoucher à Mayotte, y donnant naissance à plusieurs milliers d'enfants chaque année. Le nombre total de naissances à Mayotte, qui ne s'élevait qu'à 4 160 en 1992, a crû presque chaque année depuis cette date, atteignant 6 619 en 2001 et 7 676 en 2004 (6 938 pour l'année 2005 selon les chiffres au 29 novembre 2005) (*voir tableau ci-après*).

(1) Le sultan Andriantsouli céda Mayotte à la France en 1841 pour la protéger des agressions extérieures, venues notamment des Comores et de leurs « sultans batailleurs ».

(2) La pratique religieuse à Mayotte est toutefois beaucoup plus modérée que celle en Union des Comores, où la charia est applicable et où le fondamentalisme islamique a parfois conduit au recrutement de terroristes. Lors de son audition par la mission le 24 novembre 2005, Mme Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de l'Observatoire des statistiques de l'immigration, a ainsi indiqué que « la tradition chaféite comorienne est très proche de celle de l'Arabie saoudite ». Il n'en demeure pas moins que, selon Mme Jacqueline Costa-Lascoux, grâce à des financements saoudiens et comoriens, « régulièrement, de jeunes Mahorais sont invités à voyager, tous frais payés, de Mamoudzou au Pakistan via Paris, et en reviennent très changés physiquement et moralement », ce qui constitue une source d'inquiétude. Il est également à craindre que la population comorienne vivant à Mayotte, regroupée dans des quartiers peuplés de clandestins, soit plus réceptive aux thèses islamistes du fait de conditions de vie misérables.

(3) Audition conjointe du 24 novembre 2005.

ÉVOLUTION DU NOMBRE TOTAL DE NAISSANCES À MAYOTTE DEPUIS 1992

Année	1992	1997	2001	2002	2003	2004
Nombre de naissances	4 160	5 326	6 619	6 897	6 968	7 676 (dont 5 249 de femmes clandestines)

Source : Préfecture de Mayotte

Cette évolution a conduit à faire de l'hôpital de Mamoudzou, visité par la mission le 13 décembre dernier, la première maternité de France en nombre annuel de naissances. M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, rappelle ainsi que « *le nombre de naissances à Mayotte a augmenté de 50 % en dix ans (...), près de 70 % concern(ant) des Comoriennes en situation irrégulière* » ⁽¹⁾.

Ainsi, selon les chiffres communiqués à la mission par M. Richard Samuel, directeur des affaires politiques, administratives et financières du ministère de l'Outre-mer, le nombre de ces naissances attribuables à des femmes en situation irrégulière s'élevait à 5 249 en 2004 et 4 373 au 1^{er} novembre 2005. La mission a obtenu sur place confirmation du chiffre communiqué par la préfecture de Mayotte, selon lequel, en 2005, 70 % des femmes hospitalisées en service obstétrique à Mamoudzou et Dzaoudzi n'étaient pas affiliées au régime de sécurité sociale de Mayotte (proportion qui s'élève à plus de 55 % pour les simples consultations).

D'après les informations recueillies sur place par la mission, ces femmes en situation irrégulière se présentent à la maternité le plus souvent seules, notamment la nuit, sur le point d'accoucher, et repartent moins de 24 heures plus tard pour être hébergées dans des familles. Il ne s'agit généralement pas pour ces femmes d'un hébergement provisoire, puisque, selon M. Henry Jean-Baptiste, ancien député de Mayotte, « *seulement 15 % d'entre elles reviennent aux Comores après la naissance de leur enfant* » ⁽²⁾ (cette proportion étant toutefois estimée, pour l'ensemble des femmes en situation irrégulière, à 50 % par les praticiens de l'hôpital de Mamoudzou rencontrés le 13 décembre dernier par la mission).

L'hôpital de Mayotte doit également faire face à de nombreux cas d'étrangers en situation irrégulière présentant des maladies graves (diabète, paludisme et infections notamment) et nécessitant des soins urgents - certains d'entre eux étant amenés en *kwasa-kwasa* depuis Anjouan dans un état dramatique, d'autres effectuant des allers-retours réguliers pour prendre un traitement mensuel, afin de soigner une maladie chronique. La mission a pu constater que nombre d'entre eux sont accueillis dans l'un des 19 dispensaires implantés sur l'île, où ils doivent, depuis 2004, acquitter un forfait de 10 euros ⁽³⁾ leur donnant droit à 10

(1) Audition du 17 novembre 2005.

(2) Audition du 30 novembre 2005.

(3) Si les clandestins parviennent en général à réunir cette somme, ceux qui n'y sont pas parvenus et dont la vie est directement menacée, ainsi que ceux qui présentent des pathologies fortement contagieuses, sont accueillis en urgence en l'absence de paiement.

jours de soins, dans des conditions certes rudimentaires, mais infiniment meilleures que celles proposées aux Comores.

Votre rapporteur constate que la charge sanitaire représentée par l'immigration clandestine est donc lourde pour les infrastructures médicales de Mayotte. Malgré le dévouement des personnels médicaux, il est probable que cette situation conduit à réduire la disponibilité des équipements pour le reste de la population, augmentant de ce fait le ressentiment des Mahorais envers les étrangers et en particulier les Comoriens.

b) La prise en charge éducative

La mission a également constaté que l'intégration des enfants en situation irrégulière au sein du système éducatif s'accompagnait de nombreuses difficultés.

Selon les données communiquées par la préfecture de Mayotte, le nombre d'enfants en situation irrégulière pris en charge par l'éducation nationale s'élève à 10 000 dans l'enseignement du premier degré et 5 000 dans l'enseignement du second degré.

Les difficultés posées par la scolarisation des enfants en situation irrégulière, obligatoire entre 6 et 16 ans, sont d'abord quantitatives : si les effectifs des enseignants peuvent être adaptés ⁽¹⁾, la construction de nouveaux bâtiments scolaires (en moyenne 1,5 nouvel établissement par an ⁽²⁾) se heurte à un problème de disponibilité des terrains. Cette situation a bien souvent conduit à mettre en place un système singulier de « partage » des bâtiments scolaires, une série d'élèves ayant cours seulement le matin, l'autre seulement l'après-midi, dans les mêmes locaux. Il en résulte évidemment des tensions sociales, certaines femmes mahoraises s'efforçant parfois d'interdire l'accès des écoles aux enfants comoriens, tandis que les inscriptions scolaires de jeunes comoriens sont, d'après certains interlocuteurs rencontrés sur place par la mission, fréquemment « découragées » par les maires ⁽³⁾.

Les difficultés scolaires sont également aggravées par des problèmes d'identité : la mission a été informée de façon concordante de la présence dans les classes mahoraises d'enfants comoriens dont les papiers d'identité, généralement faux, mentionnent une date de naissance visiblement sans rapport avec la réalité. L'impossibilité de procéder aux vérifications nécessaires (sauf à effectuer une radiographie de l'enfant pour déterminer son âge osseux), du fait de la déliquescence de l'état civil comorien, conduirait donc à intégrer dans des classes des élèves beaucoup trop âgés (par exemple un enfant âgé de 15 ans au sein d'une classe composée d'enfants de 10 ans en moyenne). À cette difficulté s'ajoutent des pro-

(1) Le vice-rectorat estime par exemple ses nouveaux besoins à 120 enseignants pour 2006 (dont 20 enseignants au titre du rattrapage et 100 enseignants au titre de l'arrivée de nouveaux élèves).

(2) Selon les chiffres communiqués à la mission par le vice-rectorat de Mayotte, la construction d'un collège coûte environ 14 millions d'euros et celle d'un lycée 29 millions d'euros.

(3) Le vice-rectorat de Mayotte a assuré à la mission, le 12 décembre dernier, qu'il n'acceptait aucune dérogation à l'obligation scolaire pour les étrangers en situation irrégulière entre 6 et 16 ans. La mission a toutefois pu, en visitant des quartiers d'habitat illégal le 13 décembre dernier, rencontrer des enfants clandestins de 8 ou 10 ans qui lui ont affirmé ne pas fréquenter d'établissement scolaire à Mayotte.

blèmes linguistiques et « culturels », certains enseignants n'incitant pas systématiquement les élèves à s'exprimer en français parce qu'eux-mêmes comprennent le *shimahorais* ou le *shiboushi*⁽¹⁾. Enfin, selon plusieurs responsables du vice-rectorat de Mayotte, certains enseignants locaux dispenseraient également des cours en école coranique (fréquentée par les élèves en début de journée) – où la langue, les techniques d'apprentissage et le contenu de l'enseignement sont évidemment bien différents de ceux de l'école publique – sans établir une parfaite distinction entre ces deux activités.

Malgré ce contexte particulier et l'ampleur de la tâche que constitue la bonne scolarisation de Mahorais dont le français n'est pas la langue maternelle, votre rapporteur tient à souligner l'existence de signes très encourageants pour l'avenir. Selon les données recueillies par la mission le 12 décembre dernier, auprès du vice-rectorat de Mayotte, alors que l'île ne comptait que 2 800 élèves en 1975, elle en recense désormais 63 000 (dont les deux tiers sont inscrits dans l'un des 190 établissements du premier degré). De même, le nombre de candidats au baccalauréat est passé, à Mayotte, de 14 en 1984 à 140 en 1994, avant d'atteindre 700 en 2001 et 1 400 en 2004. L'effort de rattrapage doit se poursuivre, car la mission a également constaté en visitant le collège de M'tsangamouji, le 16 décembre dernier, que les collégiens accusent en règle générale un retard compris entre 1 et 3 ans (certains élèves ayant même accumulé un retard de six années !) et que les cas de grossesses pouvaient s'élever à plusieurs dizaines au sein d'un même établissement⁽²⁾.

4. Une immigration source de tensions sociales à Mayotte, ainsi qu'à La Réunion

La mission a noté une exaspération croissante de la population mahoraise face à l'augmentation de la délinquance provoquée par la présence de clandestins toujours plus nombreux, ainsi qu'un développement de grande ampleur du travail clandestin. Elle a également pu constater, lors de son passage à La Réunion les 10 et 11 décembre, que la population réunionnaise n'était pas épargnée par des tensions similaires, indirectement provoquées par la situation de l'immigration à Mayotte.

a) L'augmentation de la délinquance

Les Mahorais, comme les fonctionnaires métropolitains présents à Mayotte, ressentent indéniablement une augmentation de la délinquance qu'ils lient directement à la présence des Comoriens en situation irrégulière sur l'île.

L'étude des crimes et délits recensés sur place confirme d'ailleurs largement cette réalité. Ainsi, les gendarmes et les policiers de la sécurité publique rencontrés à Mayotte le 14 décembre dernier ont fait état d'une augmentation de 40 %

(1) Le *shimahorais* est la langue maternelle de deux tiers des habitants de Mayotte et le *shiboushi* celle d'un tiers d'entre eux.

(2) Selon les informations alors communiquées à la mission, le collège de M'tsangamouji a compté 23 cas de grossesses pour l'année scolaire 2004-2005. Une telle situation ne peut évidemment pas être comparée à celle des collèges de métropole.

en 2005 de la délinquance de voie publique et affirmé que 70 % des délinquants étaient clandestins. Selon la préfecture de Mayotte, 78 % de la délinquance à Mamoudzou était, en 2004, le fait d'étrangers. De même, la maison d'arrêt de Majicavo, visitée par la mission le 13 décembre dernier, accueille environ 70 % d'étrangers en situation irrégulière.

Ces derniers semblent essentiellement impliqués dans la délinquance d'appropriation, qu'il s'agisse de « petits vols » (portefeuilles ou autoradios, par exemple) ou du vol d'objets de valeur, dérobés à domicile et parfois revendus sur place. Si les cas d'agressions sexuelles ou de coups et blessures, souvent liés à l'alcoolisme, connaissent également une progression, les assassinats restent en revanche très rares. La situation de misère des étrangers en situation irrégulière explique évidemment leur plus grande implication dans des délits à caractère économique.

b) La généralisation du travail clandestin

Le recours au travail clandestin a pris à Mayotte des proportions très importantes, conduisant à la banalisation de situations qui sont, pourtant, non seulement illégales et coûteuses pour la collectivité, mais aussi moralement et humainement choquantes.

La direction du travail et de l'emploi de Mayotte, dont la mission tient à saluer l'action énergique et courageuse, estime à environ 10 000 personnes le nombre d'étrangers en situation irrégulière employés clandestinement sur l'île – l'évaluation effectuée par le ministère de l'Outre-mer atteignant 15 000 personnes. Le travail clandestin s'est progressivement généralisé dans des secteurs entiers de l'économie : l'agriculture (qui emploierait au moins 95 % de clandestins⁽¹⁾), la pêche, le bâtiment et les travaux publics, les taxis et surtout l'emploi à domicile concentrent l'essentiel de ces travailleurs. Ceux-ci sont en règle générale employés à des prix défiant toute concurrence (au mieux 250 euros par mois, alors que le SMIC mahorais atteint 647 euros par mois) par la frange la plus aisée de la population, qui met souvent à leur disposition des logements insalubres.

La mission a été avertie par des sources concordantes de la participation de la grande majorité des élus mahorais et des fonctionnaires présents sur l'île à cette économie souterraine, en particulier pour l'emploi de personnel de maison. L'argument, souvent invoqué, selon lequel il n'existerait pas de Mahorais prêts à occuper ce type d'emplois, n'est sans doute pas dénué de fondement en pratique, mais il est évidemment irrecevable, car aucun Mahorais ne pourrait légalement être employé dans des conditions économiques comparables : la présence d'une offre de travail clandestine à bas prix a sapé toute offre concurrente légale. Sur-tout, votre rapporteur juge ces situations inacceptables sur un plan déontologique,

(1) Selon les informations communiquées à la mission par M. Richard Samuel, directeur des affaires politiques, administratives et financières du ministère de l'Outre-mer, le nombre de travailleurs clandestins à Mayotte s'élèverait à 9 500 dans l'agriculture, à 500 dans le bâtiment et à 4 500 pour le personnel de maison.

les représentants de la population et les agents de l'État devant faire preuve d'exemplarité dans le respect de la loi.

c) L'apparition de réactions de rejet à Mayotte, mais aussi à la Réunion

La surcharge des écoles et des hôpitaux, l'augmentation des délits et en particulier des vols, ajoutées à la crainte d'une déstabilisation politique de l'île, ont conduit au cours des derniers mois nombre de Mahorais à exprimer publiquement leur exaspération et leur refus de l'immigration clandestine. De leur côté, certains Comoriens présents à Mayotte s'y considèrent « chez eux », conformément à la position officielle traditionnellement affichée par l'État comorien depuis 1975 ⁽¹⁾, et mettent en place des mouvements anti-français. Les tensions liées à l'immigration clandestine s'accroissent, comme en attestent l'incendie de *bangas* à Hamouro en 2003, la destruction de la permanence parlementaire du député de Mayotte en septembre dernier, ou encore les termes très violents employés par certains interlocuteurs rencontrés par la mission à propos des immigrés clandestins.

Les associations de femmes mahoraises, avec lesquelles la mission a pu dialoguer le 17 décembre dernier, vont jusqu'à évoquer un risque de « guerre civile » ou de « tueries », hypothèses qui, bien qu'improbables, ne pourraient malheureusement pas être totalement écartées si le nombre de clandestins devait encore s'accroître fortement au cours des prochaines années.

De même, la mission a constaté, au cours de son passage à La Réunion, l'apparition de sentiments de racisme à l'encontre d'une population abusivement qualifiée de « comorienne » et en fait essentiellement constituée de Mahorais.

Le nombre d'étrangers présents à la Réunion reste en réalité très limité : l'île compterait environ 9 000 étrangers détenteurs d'un titre de séjour (soit 1,2 % de la population réunionnaise) et, d'après les estimations de la préfecture de la Réunion, quelque 600 étrangers en situation irrégulière ⁽²⁾, principalement malgaches (pour 40 % d'entre eux), mauriciens et comoriens.

En revanche, de 20 000 à 40 000 Mahorais (dont certains, pour des raisons juridiques sur lesquelles votre rapporteur reviendra, sont dépourvus de titres d'identité valables) sont présents à La Réunion. Ces derniers, attirés par la qualité des infrastructures publiques réunionnaises, un niveau de vie supérieur de 33 % à celui de Mayotte et surtout des garanties sociales supérieures (existence d'un revenu minimum d'insertion, d'un système d'indemnisation du chômage, ainsi que d'un salaire minimum et de prestations familiales de même niveau qu'en métropole ⁽³⁾), peinent à s'intégrer dans la société réunionnaise, malgré la tradition

(1) La Constitution et le drapeau comorien font toujours référence aux quatre îles de l'archipel, malgré l'assouplissement récent des positions diplomatiques du président de l'Union des Comores, le colonel Assoumani Azali.

(2) Seuls 34 étrangers en situation irrégulière ont été interpellés en 2004 à la Réunion.

(3) Alors que le SMIC mahorais est actuellement, selon les informations communiquées à la mission par la direction du travail et de l'emploi de Mayotte le 12 décembre dernier, fixé à 647,27 euros par mois (soit 64 % du SMIC métropolitain) et les allocations familiales plafonnées à 77,33 euros par mois pour 3 enfants maximum jusqu'au 31 décembre 2005.

d'accueil de cette dernière. Concentrée dans des quartiers défavorisés, à l'habitat insalubre, et des logements sociaux surchargés, notamment à Saint-Denis ⁽¹⁾, cette population, dont la natalité est beaucoup plus dynamique que celle de la Réunion (où le taux de fécondité ne dépasse pas 2,5 enfants par femme) (voir *Annexe 2*), maîtrise souvent mal la langue française et souffre d'un niveau d'instruction insuffisant ⁽²⁾. Ces spécificités, ajoutées à un mode de vie et des tenues vestimentaires qui diffèrent de celles des Réunionnais, créent quelquefois dans les couches populaires de la population réunionnaise, elles-mêmes en situation de précarité ⁽³⁾, un sentiment de malaise, voire de rejet.

Votre rapporteur juge inquiétant ce début d'exclusion, ainsi que le développement de sentiments de racisme au sein de la population réunionnaise : le refus de l'aggravation de cette situation doit conduire à s'interroger sur ses causes. Là encore, celles-ci sont à rechercher principalement dans le différentiel de niveau de vie entre la Réunion, perçu comme un modèle régional, et Mayotte, dont le développement est ralenti par le poids de l'immigration clandestine.

B. UNE IMMIGRATION QUI S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR UN DIFFERENTIEL ECONOMIQUE ET SOCIAL CROISSANT

Mayotte rattrape progressivement, depuis le milieu des années 1980 et grâce aux transferts publics ⁽⁴⁾, son retard sur la métropole dans tous les domaines, même si de nombreux efforts restent à accomplir, notamment sur le plan économique ⁽⁵⁾. Toutefois, ces progrès accroissent du même coup l'écart de développement entre Mayotte et sa région, qui est la cause fondamentale de l'immigration clandestine. À cet égard, comme l'indiquait à la mission M. Richard Samuel, directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'Outre-mer, lors de son audition le 8 décembre dernier, il convient de rappeler que l'indice de développement humain (IDH) place l'Union des Comores au 136^{ème} rang mondial.

1. La recherche de sécurité sanitaire

L'existence d'infrastructures médicales modernes et performantes à Mayotte constitue une singularité pour l'ensemble de cette région du monde, des États aussi pauvres que les Comores, Madagascar, le Mozambique ou la Tanzanie n'ayant évidemment pas les moyens de financer des soins hospitaliers de qualité. M. Rémy Maréchaux, sous-directeur d'Afrique australe et de l'Océan indien au ministère des Affaires étrangères, souligne sans détours la gravité de la situation

(1) Ville de 135 000 habitants qui, selon les indications fournies à la mission le 10 décembre par M. Albert Lebon, maire adjoint de Saint-Denis, compte pourtant 45 % de logement sociaux.

(2) Selon les données recueillies par votre rapporteur à la préfecture de la Réunion le 10 décembre dernier, seuls 43 % des Mahorais présents à la Réunion ont été scolarisés, la maîtrise de la langue française ne concernant que 32 % de cette population.

(3) Il convient de rappeler que le taux de chômage s'élève à 33 % de la population active à la Réunion.

(4) L'économie mahoraise reste dépendante d'importants transferts publics : l'État a dépensé pour Mayotte 272 millions d'euros en 2004, chiffre en progression constante depuis dix ans.

(5) La balance commerciale mahoraise est fortement déficitaire du fait des ressources limitées de l'économie mahoraise, qui reste très dépendante des importations : ces dernières représentaient en 2004 plus de 202 millions d'euros, contre 3,9 millions d'euros seulement pour les exportations.

sanitaire des Comores : « *les équipements sanitaires des Comores ne fonctionnent pas. Il est très difficile de s'y faire prodiguer des soins dans la journée, car le personnel est mal payé et ne fait guère de zèle ; si l'on revient le soir, en revanche, on peut s'y faire soigner, à la bougie et moyennant finances...* »⁽¹⁾. Au manque de disponibilité des personnels hospitaliers et au coût réel des interventions s'ajoute, aux Comores, un manque de matériel : comme le souligne M. Jean-Jacques Brot, préfet des Deux-Sèvres et ancien préfet de Mayotte, « *à Moroni, il faut payer (...) et venir avec ses médicaments et ses pansements* »⁽²⁾. Les statistiques communiquées à la mission par le ministère des Affaires étrangères reflètent d'ailleurs les piètres résultats obtenus par les Comores en matière sanitaire : plus d'un enfant comorien sur cinq né entre 1995 et 2000 décèdera avant l'âge de 40 ans.

Ce contraste avec la situation mahoraise conduit naturellement les populations des États de la zone, et notamment celles du plus proche géographiquement et historiquement – les Comores – à essayer de rejoindre Mayotte pour les interventions ou pathologies les plus graves, en particulier les accouchements. Jusqu'à la fin de l'année 2004, l'incitation était d'autant plus forte que, malgré les demandes répétées de la préfecture de Mayotte en faveur d'un changement, les étrangers en situation irrégulière n'étaient pas tenus d'acquitter un ticket modérateur pour accéder aux soins à Mayotte. Dès lors, comme le remarque M. Jean-Jacques Brot, « *la gratuité des soins à Mayotte (...) cré(ait) un appel d'air terrible* »⁽³⁾.

2. Le souhait d'une éducation de qualité

Les efforts exceptionnels accomplis par l'État, depuis le milieu des années 1980 et surtout au cours des cinq dernières années, pour « mettre à niveau » les infrastructures publiques à Mayotte et ainsi préparer la transformation de son statut en département d'outre-mer (DOM) ont notamment porté sur l'éducation. À l'inverse, le système éducatif ne fonctionne pas de manière satisfaisante dans un État tel que l'Union des Comores, où environ un adulte sur deux est analphabète.

La volonté de nombreuses familles des États voisins d'assurer un avenir meilleur à leurs enfants en leur garantissant l'accès à l'instruction, conduit non seulement des femmes à gagner Mayotte pour y donner naissance à leur bébé, mais aussi de nombreux enfants à rejoindre l'île par *kwasa-kwasa* sans leur famille, comme l'a souligné devant la mission M. Mansour Kamardine, député de Mayotte, le 24 novembre dernier⁽⁴⁾. La mission a d'ailleurs remarqué sur place, en visitant divers établissements scolaires le 16 décembre dernier, que ces enfants, lorsqu'ils fréquentent l'école à Mayotte, maîtrisent le français et ne réussissent pas plus mal que les Mahorais – qui y voient donc une concurrence illégitime. Cette rivalité, qui s'explique par la domination comorienne dont les Mahorais ont long-

(1) Audition conjointe du 24 novembre 2005.

(2) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

(3) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

(4) M. Mansour Kamardine remarque que l'immigration clandestine à Mayotte est polymorphe : « Il y a des femmes qui viennent pour accoucher et qui restent. Il y a des hommes qui viennent pour travailler. Il y a des enfants qui arrivent dans la nuit, par bateau, et dont vous découvrez la présence dans la rue, sous vos fenêtres, le matin. »

temps souffert, conduit les mères mahoraises à s'impliquer fortement dans les mouvements et manifestations hostiles à l'immigration.

La jeunesse de la population comorienne implique naturellement, dans le flux d'immigrés clandestins, que soient amenés vers Mayotte une proportion importante d'enfants en âge d'être scolarisés : le colonel Assoumani Azali, président de l'Union des Comores, a ainsi fait observer aux membres de la mission, le 15 décembre dernier, que 65 % de la population comorienne avait moins de 33 ans.

Sans sous-estimer l'importance des objectifs d'ordre juridique des étrangers en situation irrégulière (*voir infra*), votre rapporteur partage largement l'analyse effectuée par M. Richard Samuel, directeur des affaires politiques, administratives et financières du ministère de l'Outre-mer, devant la mission : « *la stratégie (des) familles (d'immigrés clandestins) reste l'obtention de prestations de services. Mayotte a été dotée d'infrastructures scolaires, sanitaires ou sportives qui sont inconnues aux Comores. Parvenir à faire scolariser son enfant à Mayotte, à le faire soigner dans de bonnes conditions, est un objectif qui passe avant même l'acquisition de la nationalité française* »⁽¹⁾.

3. L'objectif de l'emploi rémunéré

Les causes économiques de l'immigration clandestine vers Mayotte sont peut-être les plus faciles à déterminer. Les chiffres communiqués à la mission lors de son déplacement à Mayotte, ainsi que par M. Richard Samuel, directeur des affaires politiques, administratives et financières du ministère de l'Outre-mer⁽²⁾, sont à cet égard éloquentes : le produit intérieur brut (PIB) par habitant est neuf fois plus élevé à Mayotte qu'aux Comores, et le SMIC mahorais (pourtant inférieur d'un tiers à celui de la métropole) est onze fois plus élevé que son équivalent comorien (*voir tableau ci-après*).

DIFFÉRENTIEL ÉCONOMIQUE ENTRE MAYOTTE ET L'UNION DES COMORES EN 2005

État ou collectivité	SMIC (ou équivalent) (en euros)	Richesse par habitant (en euros)
Union des Comores	60	431
Mayotte	647	3 900

Sources : Préfecture de Mayotte et ministère de l'Outre-mer

La perspective de trouver à Mayotte un emploi, même si ce dernier est payé bien en deçà du SMIC mahorais – M. Jean-Paul Kihl, préfet de Mayotte, entendu par la mission sur place le 14 décembre dernier, estime le salaire moyen des

(1) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

(2) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

travailleurs clandestins à Mayotte à environ 250 euros par mois ⁽¹⁾ – suffit donc à faire affluer les populations des États et surtout des îles voisines. La mission a noté lors de son déplacement à Mayotte que les emplois agricoles de l'île étaient presque exclusivement occupés par des Comoriens originaires de l'île autonome d'Anjouan, plus pauvre encore que la Grande-Comore.

Les indications fournies à la mission, le 15 décembre dernier par M. Christian Job, Ambassadeur de France aux Comores, attestent de la misère qui prévaut actuellement dans l'Union des Comores : 60 % de la population comorienne vit en dessous du seuil de pauvreté ⁽²⁾ et 40 % de la population active comorienne est sans emploi. Ces données expliquent aisément que l'immigration clandestine vers Mayotte, « *presque exclusivement comorienne et très largement anjouanaise, (soit) motivée par des raisons économiques ou par la recherche de droits sociaux* », Mayotte apparaissant comme « *un Eldorado pour les Comoriens* », selon les termes de M. Jean-Pierre Guardiola, sous-directeur des étrangers et de la circulation transfrontalière à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur ⁽³⁾.

Devant l'importance de ces mouvements de population et la passivité, voire la complicité, des autorités comoriennes et en particulier anjouanaises, certains interlocuteurs rencontrés par la mission se sont parfois interrogés sur l'existence d'une politique organisée et planifiée visant à « coloniser » Mayotte et à lui ôter ses richesses. Les membres de la mission ne souscrivent pas à cette analyse mais plutôt, en raison des écarts économiques et sociaux devenus si grands entre ces îles voisines, à celle de M. François Barry-Delongchamps, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères : « *Il n'y a pas d'état-major clandestin derrière tout cela, seulement une addition de stratégies individuelles pour échapper à la misère* » ⁽⁴⁾. M. Rémy Maréchaux, sous-directeur d'Afrique australe et de l'océan indien au ministère des Affaires étrangères attribue d'ailleurs le doublement du nombre d'étrangers en situation irrégulière à Mayotte entre 1997 et 2002 à la faiblesse de la croissance économique comorienne (souvent inférieure à la croissance démographique) et « *aux difficultés économiques de l'archipel, tributaire des exportations de ses rares ressources (vanille, ylang-ylang, girofle), dont les cours sont actuellement bas* » ⁽⁵⁾.

4. La volonté de rejoindre un système politique et juridique plus avancé

Rejoindre Mayotte permet aussi aux étrangers en situation irrégulière originaires d'États politiquement peu stables ou n'offrant pas encore aux individus

(1) La direction du travail et de l'emploi de Mayotte, rencontrée le 12 décembre dernier par la mission, évalue quant à elle le pouvoir d'achat moyen des étrangers en situation irrégulière à Mayotte à 3 euros par jour.

(2) Selon M. Christian Job, la population comorienne n'est pas correctement nourrie et doit en général se contenter d'un unique repas en fin de journée.

(3) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

(4) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

(5) Audition conjointe du 24 novembre 2005.

les garanties d'un État de droit, au premier rang desquels les Comores, d'espérer se placer durablement sous la protection des lois et institutions françaises.

Il convient en effet de rappeler que l'Union des Comores, qui a connu en moyenne un coup d'État tous les dix-huit mois depuis son indépendance en 1975, souffre d'une instabilité chronique (le dernier coup d'État remontant à la tentative de sécession, en 1997, de l'île d'Anjouan). La tenue en 2006 d'élections présidentielles, à l'issue desquelles la présidence de l'Union des Comores devrait être confiée à un Anjouanais, n'est d'ailleurs pas assurée, même si le colonel Assoumani Azali, président de l'Union des Comores, a assuré à la mission, le 15 décembre dernier, qu'il se retirerait en 2006, afin de respecter la constitution comorienne. Si de nouveaux troubles politiques graves devaient survenir aux Comores, à compter de 2006, du fait d'une impossibilité d'organiser le premier tour de l'élection présidentielle à Anjouan, un afflux renforcé d'étrangers en situation irrégulière vers Mayotte pourrait survenir.

Votre rapporteur estime donc que le contexte politique comorien n'est pas sans impact sur l'importance à Mayotte de l'immigration clandestine, provenant notamment d'Anjouan. En sens inverse, la mise à niveau juridique en cours à Mayotte depuis la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, dans la perspective d'une départementalisation des institutions de l'île à l'horizon 2010, peut créer des espoirs plus grands encore chez les candidats au départ du côté comorien. Comme le souligne à juste titre Mme Jacqueline Costa-Lascoux, directrice de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, « *Mayotte (...) commence à entrer dans la modernité juridique et politique, tandis que les Comores, de ce point de vue, régressent. La mise à niveau législative, le renforcement de la représentation démocratique, des institutions, de la justice, ou encore le rôle de la gendarmerie, ont fait entrer Mayotte dans la modernité. Pour les jeunes Comoriens, regarder vers Mayotte, c'est regarder vers l'emploi et vers l'Europe* »⁽¹⁾.

Le poids de la religion musulmane pour les femmes comoriennes, soumises à la charia, comparé à la tradition modérée de l'islam mahorais et à la récente abolition de la polygamie et de la répudiation unilatérale à Mayotte (à l'initiative du député Mansour Kamardine), crée également un différentiel social et juridique à l'origine de flux de femmes clandestines vers Mayotte. Aussi Mme Jacqueline Costa-Lascoux souligne-t-elle que se tourner vers Mayotte, « *pour les jeunes Comoriennes, c'est aussi regarder vers un monde plus égalitaire, où un enfant conçu hors mariage aura une existence juridique, contrairement à ce qui se passe dans la tradition musulmane fondamentaliste.* »⁽²⁾.

(1) Audition conjointe du 24 novembre 2005.

(2) Audition conjointe du 24 novembre 2005.

5. L'espoir d'acquérir la nationalité française

Le bureau de l'association des maires de Mayotte et diverses associations de femmes mahoraises rencontrées sur place par la mission estiment que les accouchements de femmes en situation irrégulière sur le sol mahorais correspondent à une stratégie visant prioritairement à permettre aux enfants concernés d'acquérir ultérieurement la nationalité française. Votre rapporteur observe d'ailleurs que cette espérance repose le plus souvent sur une conception erronée du « droit du sol », qui n'est pas le moyen le plus rapide et le plus sûr pour devenir français (*voir II B 2*).

À l'inverse, le recours aux mariages de complaisance et surtout à la technique de la reconnaissance de paternité fictive, consistant pour une femme à « acheter » à son enfant un père mahorais, permet l'obtention certaine et immédiate de la nationalité française. Peut-être pour cette raison, le nombre de reconnaissances de paternité, selon les données communiquées à la mission par la préfecture de Mayotte, y connaît depuis cinq ans une progression bien plus dynamique que celle des naissances (*voir tableau ci-après*) : alors que seules 882 reconnaissances avaient été effectuées en 2001, leur nombre a presque quintuplé pour atteindre 4 146 en 2004 (4 051 au 29 novembre 2005) !

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ACTES DE RECONNAISSANCE DE PATERNITÉ À MAYOTTE DEPUIS 2001

Année	2001	2002	2003	2004
Nombre de reconnaissances	882	2 981	4 081	4 146

Source : Préfecture de Mayotte

Certains élus mahorais estiment que ces démarches visant à acquérir la nationalité française résultent de stratégies collectives et reflètent une politique organisée des autorités comoriennes, dont l'objectif serait de modifier le corps électoral de Mayotte – dans l'espoir que l'île choisisse lors de consultations ultérieures de quitter la République française. Toutefois, votre rapporteur ne juge pas crédible cette dernière hypothèse, car les immigrés clandestins savent que la prospérité relative de Mayotte s'explique par son choix de demeurer française : c'est précisément parce qu'ils regrettent de ne pouvoir être français aux Comores qu'ils s'installent à Mayotte, avec l'espoir de le devenir⁽¹⁾. Illustration de cet état d'esprit, M. Mohammed Bacar, président de l'île autonome d'Anjouan, a indiqué lors de sa rencontre avec la mission, le 15 décembre dernier, que l'opinion « rattachiste » (c'est-à-dire favorable au retour d'Anjouan au sein de la République française) concernait 80 % de la population de l'île.

(1) Ce constat a conduit M. François Barry-Delongchamps directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des Affaires étrangères, à évoquer, lors de son audition conjointe le 8 décembre dernier par la mission, une « francisation de la population comorienne » qui s'opérerait, de fait, au fil du temps. Il est vrai que la population comorienne compte 632 000 habitants sur l'archipel, 200 000 habitants en métropole et environ 50 000 à Mayotte, c'est-à-dire près de 40 % de sa population expatriée...

Cette analyse centrée sur les calculs individuels des mères comoriennes est partagée par M. Jean-Pierre Guardiola, sous-directeur des étrangers et de la circulation transfrontalière à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur. Celui-ci qui note qu'« *une bonne part des stratégies développées par ces immigrants vise l'acquisition de la nationalité française pour les enfants* »⁽¹⁾. Il s'agirait donc pour les mères, le plus souvent comoriennes, non seulement de tenter elles-mêmes de profiter d'une vie moins difficile à Mayotte, même dans la clandestinité, mais aussi d'essayer de donner à leurs enfants la certitude de pouvoir profiter d'une vie meilleure à Mayotte, lorsqu'ils auront acquis la nationalité française.

Si la venue des femmes comoriennes correspond plus vraisemblablement à des stratégies individuelles destinées offrir des perspectives d'avenir à leurs enfants, en revanche la passivité des autorités comoriennes face à ces phénomènes n'est pas seulement un signe d'impuissance ; elle pourrait aussi résulter de la volonté d'exercer sur la France une forme de « chantage à l'aide au développement » (voir II A).

C. LES FORCES DE L'ORDRE DISPOSENT DE MOYENS ENCORE INSUFFISANTS POUR CONTROLER LES FLUX D'IMMIGRATION CLANDESTINE VERS MAYOTTE

Indépendamment des causes profondes de l'immigration clandestine subie par Mayotte, qui ne pourront être traitées qu'à long terme, la situation de l'immigration à Mayotte a été aggravée, pendant de nombreuses années, par l'insuffisance des contrôles exercés, notamment en mer. La mission a constaté sur place, et a noté au cours de diverses auditions, que des efforts importants ont été réalisés récemment, dans ce domaine, pour aider les forces de l'ordre à limiter les flux d'immigration clandestine vers Mayotte. Toutefois, cette mobilisation reste incomplète et doit être poursuivie.

1. Des moyens humains et matériels longtemps dérisoires

La mission a été frappée par le sentiment d'abandon exprimé non seulement par les Mahorais, mais aussi, jusqu'à une période récente, par les représentants de l'État et les forces de l'ordre face à l'afflux d'immigrés clandestins : selon M. Jean-Paul Kihl, préfet de Mayotte, entendu sur place par la mission le 14 décembre dernier, le problème de l'immigration clandestine n'était, jusqu'aux dernières années, pas apparu comme crucial à Mayotte. Cette perception erronée a conduit à d'importants retards, s'agissant des effectifs comme du matériel de la gendarmerie et de la police nationale.

(1) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

a) Des effectifs nettement insuffisants et parfois mal formés

Les représentants de la gendarmerie nationale et, surtout, de la police aux frontières (PAF) rencontrés sur place par la mission le 14 décembre dernier ont fait état de l'augmentation très sensible, depuis 2002, des effectifs, soulignant par là même leur insuffisance antérieure. Ainsi, les effectifs de la PAF, ont presque triplé depuis 2000 à Mayotte et s'élèvent aujourd'hui à 102 policiers. Par ailleurs, les effectifs de la gendarmerie ont augmenté de près de 33 % entre 2000 et 2005 (*voir tableau ci-après*).

M. Henry Jean-Baptiste, ancien député de Mayotte, a indiqué à la mission que « *la surveillance des côtes et du lagon (était) essentiellement un problème de moyens* » et rappelé les difficultés qui avaient longtemps été les siennes, lorsqu'il avait « *demandé aux différents ministres la création d'une brigade de gendarmerie maritime (qui a) finalement été créée, mais sans les moyens adéquats* »⁽¹⁾. Il est certain que des effectifs trop limités ne permettent pas, compte tenu des temps de repos requis, d'effectuer les rotations d'équipes nécessaires, notamment la nuit, pour contrôler les déplacements de clandestins autour de Mayotte.

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES FORCES DE L'ORDRE
À MAYOTTE ENTRE 2000 ET 2005**

Année	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Policiers de la direction de la sécurité publique	93	124	131	140	138	135
Policiers de la PAF	41	51	51	70	99	102
Gendarmes	81	90	90	100	101	107

Source : Préfecture de Mayotte

Les personnels présents à Mayotte étaient non seulement peu nombreux, mais aussi mal formés aux tâches qui les attendaient. Ainsi, aucune formation maritime (à la navigation et au secours en mer) n'était – et n'est encore – dispensée pour préparer les policiers aux interceptions de *kwasa-kwasa* en mer, ce qui a parfois conduit à des détériorations accidentelles de matériel. Or, il est avéré que les passeurs font preuve de ruse et d'agilité pour contourner les zones de patrouille, et ont recours à des manœuvres agressives ou dangereuses pour retarder les forces de l'ordre les poursuivant (*kwasa-kwasa* percutant les vedettes de la PAF ou effectuant des embardées volontaires pour créer des situations de noyade).

Par ailleurs, les fonctionnaires métropolitains présents à Mayotte doivent souvent quitter l'île, alors même qu'ils commencent à disposer d'une expérience intéressante. Ainsi, les fonctionnaires de la PAF rencontrés par la mission ont souligné qu'ils ne disposaient que d'un contrat de deux ans non renouvelable à Mayotte, une prolongation d'un an maximum entraînant pour eux la suppression

(1) Audition du 30 novembre 2005.

de toutes les primes ou indemnités habituellement versées outre-mer. Enfin, les policiers et gendarmes d'origine mahoraise restent peu nombreux au sein des forces de l'ordre, alors qu'ils jouent un rôle essentiel pour l'identification des clandestins et le dialogue avec les habitants, grâce à leur maîtrise de la langue locale (les fonctionnaires métropolitains ont nécessairement recours à leur aide pour les traductions).

b) Des équipements peu nombreux et dépassés

À l'insuffisance des effectifs s'est ajoutée celle, très marquée, des moyens matériels. Les équipements utilisés par la gendarmerie et la PAF étaient ainsi peu nombreux et souvent dépassés.

L'insuffisance des moyens mis à la disposition des forces de l'ordre par le ministère de la Défense a été soulignée à plusieurs reprises. M. Jean-Jacques Brot, ancien préfet de Mayotte, a ainsi indiqué qu'« *il n'y a plus de patrouilleur P400 à Mayotte depuis 1992* » et s'être heurté en 2003, lorsqu'il avait demandé des moyens maritimes complémentaires, au manque de réactivité des responsables compétents, pour n'obtenir finalement « *que quelques escales de patrouilleurs en plus* »⁽¹⁾. Par ailleurs, M. Henry Jean-Baptiste, ancien député élu à Mayotte, a rappelé que, dans le cadre du « plan lagon » ayant précédé l'installation des radars à Mayotte (*voir infra*), les gendarmes de l'île avaient certes été « *dotés d'une vedette, mais si archaïque que même les kwasa-kwasa parvenaient à la larguer... Les gendarmes arrivaient donc trop tard* »⁽²⁾. Selon les informations communiquées à votre rapporteur par la préfecture de Mayotte, les moyens maritimes de la PAF étaient quasiment inexistantes jusqu'en 2005, la présence en mer étant seulement assurée par une poussive « vedette de plaisance transformée », fréquemment en réparation...

Par ailleurs, selon les indications communiquées à la mission par M. Richard Samuel, directeur des affaires politiques, administratives et financières du ministère de l'Outre-mer, Mayotte reste la seule collectivité d'outre-mer (COM) à ne disposer d'aucun hélicoptère, alors que ceux-ci permettent un survol rapide de vastes étendues et ne requièrent pas d'installations lourdes au sol. De même, la mission a été surprise d'apprendre non seulement l'absence de tout moyen aérien permanent basé à Mayotte, mais aussi le recours, selon les informations obtenues par la mission le 10 décembre dernier à la préfecture de la Réunion, à un avion militaire de type *Falcon 50* venant de métropole trois fois par an à Mayotte, pour quelques jours seulement⁽³⁾. Une telle solution apparaît particulièrement coûteuse⁽⁴⁾ et peu rationnelle, pour une utilisation aussi limitée...

(1) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

(2) Audition du 30 novembre 2005.

(3) Au cours de l'année 2005, un appareil venu de la base aéronavale de Lann-Bihoué a effectué 3 séjours à Mayotte : du 26 juin au 3 juillet, du 10 au 17 juillet et du 7 au 13 décembre 2005.

(4) Selon les informations transmises à votre rapporteur par la préfecture de Mayotte, le coût de l'heure de vol de ce type d'appareil s'élève à 6 994 euros (contre 3 720 euros pour un hélicoptère de type Panther).

2. Une mobilisation encore très récente et incomplète

Les statistiques témoignent assurément, depuis 2002, d'une amélioration du contrôle des flux d'immigration clandestine vers Mayotte. Ainsi, le nombre de *kwasa-kwasa* interceptés s'est élevé à 59 en 2005 contre seulement 7 en 2002, tandis que le nombre de passeurs arrêtés a, lui aussi, constamment progressé, passant de 16 en 2002 à 64 en 2005 (voir tableau ci-après).

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'EMBARCATIONS INTERCEPTÉES ET DE PASSEURS CLANDESTINS ARRÊTÉS À MAYOTTE DE 2002 À 2005

Année	2002	2003	2004	2005
Nombre d'embarcations interceptées	7	21	37	59
Nombre de passeurs arrêtés	16	40	55	64

Sources : Ministères de l'Intérieur et de l'Outre-mer

a) L'augmentation sensible des effectifs des forces de l'ordre

M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, a indiqué à la mission ⁽¹⁾ que, depuis 2002, les effectifs de la gendarmerie avaient augmenté de 10 % à Mayotte et ceux de la police aux frontières (PAF) de 30 personnes, c'est-à-dire de 50 %.

Selon les informations communiquées le 14 décembre dernier à la mission par la gendarmerie de Mayotte, l'île compte actuellement 5 brigades de gendarmerie et une brigade maritime. Par ailleurs, un peloton de gendarmerie mobile, comptant 45 gendarmes, était présent sur l'île jusqu'en novembre 2005, date à laquelle ce dispositif a été complété. Ainsi, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, a indiqué à la mission ⁽²⁾ avoir affecté à Mayotte, en novembre 2005, un deuxième peloton de gendarmerie mobile, ce qui permet de disposer en permanence d'un effectif de 90 gendarmes mobiles, correspondant à un escadron complet, pour les tâches de maintien de l'ordre.

Par ailleurs, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, a indiqué à la mission avoir « *annoncé le 31 octobre (dernier) au préfet de Mayotte l'affectation de 14 fonctionnaires supplémentaires à la direction de la sécurité publique et un nouveau renforcement de la PAF, avec 10 fonctionnaires supplémentaires, au premier semestre 2006* » ⁽³⁾. Votre rapporteur remarque toutefois que, s'agissant des policiers de la direction de la sécurité publique, l'augmentation annoncée des effectifs ne suffira pas à rattraper leur diminution au cours de l'année 2005 ⁽⁴⁾. Enfin, la PAF s'efforce, pour les raisons précédemment exposées, d'intégrer en son sein un nombre croissant de po-

(1) Audition du 17 novembre 2005.

(2) Audition du 25 janvier 2006.

(3) Audition du 25 janvier 2006.

(4) Le nombre de policiers s'y élevait à 142 au mois de janvier 2005, contre seulement 120 actuellement, selon les informations communiquées à la mission par ces policiers sur place le 14 décembre dernier.

liciers d'origine mahoraise : selon les informations recueillies par la mission le 14 décembre dernier auprès de la PAF de Mayotte, ceux-ci représentent actuellement 40 à 45 % de l'ensemble des effectifs (mais seulement 10 à 15 % des gradés).

Votre rapporteur tient à saluer les efforts déjà entrepris, notamment depuis deux ans, pour renforcer ces effectifs. La prise de conscience de la gravité de la situation de l'immigration à Mayotte impose, à présent, de concrétiser rapidement les engagements pris.

b) L'installation de radars

Le recours à des moyens modernes de détection des embarcations clandestines devrait permettre d'améliorer l'efficacité des patrouilles maritimes des forces de l'ordre, en diminuant leur caractère aléatoire. Ainsi, la mission a pu juger sur place de l'utilité du premier radar fixe installé au nord de Mayotte, qui est opérationnel depuis le 18 novembre dernier et permet de détecter 90 % des embarcations jusqu'à 10 miles nautiques. Celui-ci s'ajoute à un radar mobile de portée plus limitée, et devrait être prochainement complété par un second radar fixe, lui aussi très performant ⁽¹⁾ – M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, a indiqué à la mission que ce deuxième moyen de détection serait « *mis en place au premier semestre 2006* » ⁽²⁾. La mise en service du premier radar semble avoir déjà conduit à renchérir de moitié le coût de la traversée d'Anjouan à Mayotte pour les immigrants clandestins, ce qui constitue un signe positif ...

Toutefois, les policiers de la PAF ont souligné que, la zone de détection des radars ne couvrant pas l'ensemble des eaux entourant l'île, les passeurs, souvent bien renseignés par des complices à Mayotte, tendaient déjà à contourner l'espace maritime ainsi surveillé (voir Annexe 4). Par ailleurs, la mission a été avertie des difficultés rencontrées pour assurer la surveillance des radars eux-mêmes, les militaires de la Légion étrangère semblant refuser d'accomplir durablement cette tâche. Votre rapporteur considère qu'il serait inexcusable qu'une absence de protection de ces installations permette à des immigrants clandestins de les détériorer, privant ainsi de son efficacité l'ensemble du dispositif de surveillance des côtes.

c) La mise à disposition de vedettes adaptées

Bien qu'indispensable, le signalement radar des embarcations clandestines perd une grande part de son intérêt s'il ne s'accompagne pas de moyens maritimes adaptés pour procéder aux contrôles ou aux poursuites. La mission a mesuré l'importance de ce complément en participant, le 15 décembre 2005, à une mission de surveillance maritime de la PAF : nombre d'embarcations détectées par le radar sont en réalité des bateaux de pêche... À cet égard, la prochaine mise à disposition des policiers mahorais de jumelles thermiques permettant la vision noc-

(1) Les représentants de la PAF entendus le 14 décembre dernier par la mission ont indiqué que le coût de l'ensemble des nouveaux équipements de détection s'élevait à 3 millions d'euros, financés par le ministère de l'Outre-mer.

(2) Audition du 17 novembre 2005.

turne, annoncée à la mission par M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, paraît tout à fait opportune.

Outre une vedette ancienne et peu performante, la PAF de Mayotte dispose depuis le mois de juillet 2005 d'une nouvelle vedette de 12 mètres pouvant accueillir 6 personnes (construite sur place pour un coût de 600 000 euros). La mission a toutefois noté, lors de son déplacement à Mayotte, que des erreurs de navigation avaient conduit à endommager et immobiliser plusieurs jours la nouvelle vedette, dont le projecteur était également hors d'état de fonctionner. Deux vedettes rapides de 7 mètres, actuellement en construction, devraient aussi être livrées à la PAF en mai et décembre 2006. Par ailleurs, la PAF, qui s'efforce, sous l'autorité directe du préfet de Mayotte, d'assurer la coordination des opérations d'interception en mer, peut en principe disposer du renfort de deux vedettes de la gendarmerie nationale (dont l'une n'a été reçue qu'en mai 2005) et, depuis novembre 2004, d'une vedette des douanes. Enfin, selon les informations communiquées à la mission par M. Richard Samuel, directeur des affaires politiques, administratives et financières du ministère de l'Outre-mer, les unités de la marine nationale basées à La Réunion séjournent par intermittence dans les eaux mahoraises (90 jours de présence en 2005, 120 jours demandés pour 2006).

Le nombre total de vedettes pouvant actuellement surveiller les côtes mahoraises, tout au long de l'année s'élève donc à 5 et devrait atteindre 7 au cours de l'année 2006. La PAF a cependant indiqué à la mission que la vérification des échos indiqués par le radar déjà installé impliquerait des patrouilles de 10 à 15 vedettes autour de Mayotte. Par ailleurs, des rotations permanentes de ces bateaux sont actuellement impossibles, car il n'existe pas de moyens de les ravitailler en mer. Malgré les réels progrès effectués depuis peu ou annoncés à brève échéance, les moyens maritimes restent donc nettement insuffisants pour assurer un contrôle efficace des flux migratoires à Mayotte.

II. — LA REDUCTION DES FLUX MIGRATOIRES VERS MAYOTTE SUPPOSE UNE DIMINUTION DE SON ATTRACTIVITE POUR LES CLANDESTINS

L'ampleur prise par les flux migratoires, essentiellement d'origine comorienne, en direction de Mayotte, et les difficultés rencontrées pour les contrôler faute de moyens suffisants, doivent conduire à s'interroger sur les moyens de dissuader ces mouvements de population à l'avenir. En effet, un effort public portant uniquement sur la recherche et l'éloignement des étrangers en situation irrégulière déjà présents sur le sol mahorais serait, à terme, voué à l'échec face à des arrivées clandestines toujours plus nombreuses.

La mission juge donc primordial d'apporter une réponse préventive durable à l'immigration clandestine qui frappe Mayotte, en favorisant plus efficacement le développement des Comores, en améliorant les modalités de contrôle et de gestion des flux migratoires, et en aménageant ou en faisant mieux respecter certaines règles en matière de droit du travail, de droit des étrangers et de droit de la nationalité.

A. LE NECESSAIRE DEVELOPPEMENT DE LA COOPERATION AVEC L'UNION DES COMORES

L'accroissement de l'appui fourni par la France au développement des Comores, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'état civil, est ressenti comme indispensable par l'ensemble des membres de la mission. La réduction de la misère des populations comoriennes, si proches géographiquement et « culturellement » de la population mahoraise, apparaît comme la seule solution de long terme à la crise de l'immigration à Mayotte, car elle permet d'en traiter les causes véritables.

1. Une aide régionale longtemps restée insuffisante

Comme cela a été précédemment exposé, l'économie comorienne connaît une situation particulièrement difficile, qui s'est encore dégradée au cours des dernières années. Cette économie est d'autant plus fragile qu'elle dépend étroitement des cours de la vanille (qui se sont effondrés en 2005, alors que cette ressource représente 80 % des exportations des Comores⁽¹⁾). Selon les données transmises à votre rapporteur par le ministère délégué à la Coopération, les recettes publiques annuelles des Comores, composées pour presque 60 % de droits de douanes, ne s'élèvent qu'à environ 50 millions d'euros, presque entièrement absorbés par le paiement, souvent retardé, de la masse salariale de la fonction publique comorienne.

(1) Selon le ministère des Affaires étrangères, la vanille, l'essence d'ylang-ylang et le clou de girofle représentent 98 % des exportations comoriennes. Or, la valeur des ces productions sur les marchés mondiaux est particulièrement fluctuante.

La faiblesse de ces ressources internes rend d'autant plus cruciale l'aide financière extérieure, que la Banque mondiale évaluait en 2004 à 35 millions d'euros pour les Comores, dont environ 25 millions d'euros d'aide publique au développement. Si la France, du fait de ses liens historiques avec les Comores, reste le premier pays contributeur pour l'aide au développement, elle a néanmoins réduit l'importance de ses soutiens au cours des dernières années : alors que son aide globale s'élevait à 18 millions d'euros en 1997, celle-ci a fortement chuté au cours des années suivantes et n'atteignait plus, en 2003 comme en 2004, que 10 millions d'euros ⁽¹⁾. Selon les informations communiquées à la mission par le ministère des Affaires étrangères, l'aide au développement accordée aux Comores par ce seul ministère s'élevait en moyenne à 7 millions d'euros par an jusqu'en 1997, avant de s'effondrer et de demeurer inférieure à 3 millions d'euros par an de 2000 à 2004 – le nombre d'assistants techniques connaissant une diminution encore plus drastique (voir *Annexe 3*).

Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie, a considéré devant la mission que, « *pendant de nombreuses années, la coopération avec les Comores est restée pratiquement inexistante* » ⁽²⁾, pour des raisons essentiellement politiques. Ainsi, la faiblesse durable de l'aide apportée par la France aux Comores s'explique principalement par la situation politique très dégradée de ce pays, qui a connu 19 coups d'État en 30 ans d'indépendance. M. Rémy Maréchaux, sous-directeur d'Afrique australe et de l'Océan indien au ministère des Affaires étrangères, estime ainsi que « *l'instabilité politique (des Comores) est chronique* » et rappelle qu'« *en 1997, l'île d'Anjouan a tenté de faire sécession* », conduisant à des désordres suivis, en 1999, du coup d'État portant au pouvoir l'actuel président de l'Union des Comores, le colonel Assoumani Azali ⁽³⁾. Or, selon M. Rémy Maréchaux, « *la condition de base du développement est une stabilisation politique minimum* » ⁽⁴⁾.

Le lien entre la faiblesse de l'aide française aux Comores et l'instabilité politique de ce pays est également souligné, de façon encore plus nette, par M. Jean-Jacques Brot, préfet des Deux-Sèvres et ancien préfet de Mayotte, celui-ci regrettant que, de 2002 jusqu'au début de l'année 2005, il n'y ait eu « *aucune clarification diplomatique avec les Comores* » et indiquant que le ministère des Affaires étrangères lui « *a laissé entendre qu'il convenait de « punir » les Comores de leurs coups d'État successifs* » ⁽⁵⁾...

Il faut également se souvenir que l'existence, depuis trente ans, d'une revendication territoriale comorienne sur l'île de Mayotte, qui est aujourd'hui moins pressante sans être officiellement abandonnée, a traditionnellement « pollué » les relations entre les deux États. Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la Co-

(1) Chiffres transmis à votre rapporteur par le ministère délégué à la Coopération.

(2) Audition du 19 janvier 2006.

(3) L'île d'Anjouan a déclaré son indépendance le 3 août 1997, avant que l'île de Mohéli ne fasse de même. Le pouvoir central, installé à Moroni en Grande-Comore, n'ayant pas réussi à rétablir son contrôle sur les provinces sécessionnistes, le chef d'état-major de l'armée comorienne, le colonel Assoumani Azali, a mené avec succès un coup d'État le 30 avril 1999.

(4) Audition conjointe du 24 novembre 2005.

(5) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

pération, au développement et à la francophonie, a d'ailleurs rappelé qu'elle ne pouvait faire abstraction, encore aujourd'hui, de ce différend, en indiquant : « *Je livre toujours le même message à nos interlocuteurs (comoriens) : réglons la question de Mayotte et nous reprendrons une coopération normale* »⁽¹⁾.

2. Les perspectives offertes par la mobilisation récente de la France et le processus politique en cours

La mission a noté, lors de son déplacement aux Comores le 15 décembre dernier, que le processus de stabilisation politique en cours conduisait à des relations bilatérales plus détendues⁽²⁾.

Sur le plan politique, il convient de souligner qu'à la suite des accords dits de *Fomboni II*, conclus le 17 février 2001 grâce à une large médiation internationale, la nouvelle Constitution comorienne, adoptée le 23 décembre 2001 par référendum, a mis en place un système fédéral reposant sur une présidence tournante (la présidence de l'Union des Comores doit revenir à chaque île successivement) et des autonomies insulaires. Cette nouvelle architecture a conduit en 2002 et 2003 à des conflits de compétences, suivis d'une nouvelle médiation internationale et d'élections législatives qui, en mars et avril 2004, ont mis en minorité le président Assoumani Azali à l'Assemblée de l'Union des Comores.

Certes, les difficultés d'intégration politique de l'île d'Anjouan dans l'ensemble comorien restent une source d'incertitudes et de tensions – dont la mission a pu prendre la mesure, lorsque le président de l'île autonome d'Anjouan, M. Mohammed Bacar, lui a affirmé que 80 % de la population se prononcerait en faveur du rattachement à la France, si elle était consultée sur cette question... Toutefois, les élections présidentielles prévues en avril et mai 2006 semblent se préparer correctement⁽³⁾ et pourraient parachever la stabilisation politique du pays. Le président Assoumani Azali a confirmé à la mission, le 15 décembre dernier, son engagement de respecter ce processus électoral qui, aux termes de la Constitution, doit attribuer la présidence de l'Union des Comores à un président issu de l'île autonome d'Anjouan – ce qui conduit Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie, à estimer qu'il devrait être, « *à l'avenir, d'autant plus facile d'agir à Anjouan* »⁽⁴⁾.

Le président Assoumani Azali, comme le ministère des relations extérieures des Comores, ont par ailleurs proposé à la mission, le 15 décembre dernier, de « laisser de côté » provisoirement le contentieux territorial qui les oppose à la France au sujet de Mayotte, afin d'approfondir sans délai la coopération bilatérale. Les indications fournies à la mission par M. Rémy Maréchaux, sous-directeur d'Afrique australe et de l'Océan indien au ministère des Affaires étrangères, confirment l'existence d'une évolution sur cette question : « *Il n'y a plus de réso-*

(1) Audition du 19 janvier 2006

(2) Mme Brigitte Girardin a ainsi estimé, lors de son audition du 19 janvier 2005 par la mission, que « nous entrons dans une phase où les conditions sont réunies pour normaliser notre relation avec les Comores ».

(3) La commission nationale électorale des Comores, mise en place le 4 décembre 2005, a publié un calendrier et un budget.

(4) Audition du 19 janvier 2006.

lution de l'ONU sur Mayotte depuis 1994. Il y a même eu, ces dernières semaines, une évolution diplomatique très importante. Le président de l'Union des Comores, le colonel Assoumani Azali, a écrit au président de la République française pour lui dire qu'il ne souhaitait plus, faute de résultat, que la question soit soulevée au niveau international »⁽¹⁾.

Toutefois, la position officielle de l'Union des Comores demeure inchangée : comme le remarque M. Jean-Jacques Brot, « *la Constitution de l'Union des Comores fait explicitement référence à Mayotte et le drapeau comorien comporte non pas trois étoiles, mais quatre, une pour chaque île* »⁽²⁾. Votre rapporteur, après avoir rencontré diverses organisations politiques comoriennes le 8 février dernier, doit également souligner que tout assouplissement diplomatique sur cette question semble considéré comme fautif par une partie du personnel politique comorien.

Par ailleurs, le président Assoumani Azali a fait part de sa satisfaction face aux engagements financiers souscrits en 2005 par la France en faveur des Comores et a semblé d'autant plus disposé à contribuer de manière effective à une meilleure régulation de l'immigration clandestine en direction de Mayotte. En effet, selon les informations transmises à votre rapporteur par le ministre délégué à la Coopération, au cours de la conférence des bailleurs de fonds qui s'est tenue à Maurice le 8 décembre dernier, la France a annoncé une aide globale aux Comores dont le montant s'élèverait, pour la période 2006-2009, à 65 millions d'euros (dont 40 millions d'euros apportés par l'Agence française du développement, premier partenaire de l'Union des Comores), sur une aide extérieure totale d'environ 140 millions d'euros.

Cette nouvelle mobilisation de la France a été facilitée par le bon déroulement d'une commission mixte franco-comorienne, qui s'est tenue à Paris les 4 et 5 avril 2005 en présence, pour la première fois, d'élus mahorais. Il convient également de rappeler que la participation, pour la première fois, au mois d'août 2003, de sportifs mahorais aux Jeux des Îles de l'Océan indien (au sein d'une équipe « France de l'Océan indien » comprenant aussi des sportifs réunionnais) avait été un signe positif. Cette évolution révélatrice a d'ailleurs été confirmée et amplifiée par la décision prise, le 14 décembre dernier, par la Commission de la jeunesse et des sports de l'Océan indien, d'accepter la participation aux Jeux d'une délégation spécifiquement mahoraise, ainsi que l'adhésion de Mayotte à cette commission, avec voix consultative⁽³⁾.

(1) Audition conjointe du 24 décembre 2005.

(2) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

(3) Dans le même esprit, la Fédération comorienne de football et la Fédération française de football ont conclu, le 21 janvier dernier, une convention de partenariat prévoyant l'organisation annuelle d'un « Tournoi de la Concorde » entre les équipes des trois îles comoriennes et celle de Mayotte.

3. Une aide qui doit être liée aux efforts accomplis pour maîtriser les flux migratoires

La mission a retiré de ses entretiens avec les présidents de l'Union des Comores, M. Assoumani Azali, et de l'île autonome d'Anjouan, M. Mohammed Bacar, le 15 décembre dernier, le sentiment d'une connaissance précise des départs réguliers d'embarcations clandestines de l'île d'Anjouan en direction de Mayotte. Les responsables politiques comoriens semblent pleinement conscients de la gravité des problèmes posés à Mayotte par l'importance de ces flux migratoires, qu'ils jugent d'ailleurs préjudiciables à l'économie comorienne. Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie, a rejoint ce constat en déclarant à la mission : « *le président Assoumani Azali s'est toujours montré conscient que les flux de population vers Mayotte (...) provenaient principalement d'Anjouan. Il m'a dit lui-même que l'effort devait porter sur cette île* »⁽¹⁾.

Un consensus s'est dégagé au sein de la mission pour estimer que l'aide au développement fournie par la France aux Comores devait être proportionnée aux efforts réellement accomplis par les autorités comoriennes pour réguler les flux migratoires actuellement subis par Mayotte. L'idée que l'assistance française ne peut aller sans contreparties comoriennes dans ce domaine ne rencontre d'ailleurs aucune hostilité de principe de M. Aboudou Soefo, ministre des relations extérieures de l'Union des Comores, rencontré par la mission le 15 décembre dernier à Moroni. Ce dernier a en effet indiqué que le gouvernement comorien était disposé à trouver les moyens d'atténuer la perturbation créée à Mayotte par les flux de population entre les différentes îles. Il a également estimé qu'il convenait de promouvoir le développement des Comores dans tous les domaines afin d'y fixer la population.

Le président de l'île autonome d'Anjouan a confirmé son désir de coopérer avec les services policiers et judiciaires français pour procéder aux interceptions et arrestations des passeurs et des clandestins, comme pour lancer des poursuites judiciaires à leur encontre. Votre rapporteur se félicite de cet état d'esprit constructif et préconise donc de lier plus directement l'importance de l'aide fournie par la France aux Comores à la mise en place d'une coopération effective des autorités comoriennes en matière de contrôle des flux.

Proposition : Lier directement l'évolution de l'aide au développement fournie par la France à la qualité de la coopération des autorités comoriennes, notamment à Anjouan, en matière policière et judiciaire, pour réduire les flux d'immigration clandestine.

Certes, « *l'idéal serait de poster des policiers français sur les côtes d'Anjouan pour lutter contre les passeurs et empêcher les fameux kwasa-kwasa de quitter les côtes* » comoriennes, comme le remarque Mme Brigitte Girardin, mi-

(1) Audition du 19 janvier 2006.

nistre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie ⁽¹⁾. Toutefois, le respect de la souveraineté comorienne complique la mise en œuvre de cette idée. De même, l'existence d'un contentieux territorial rend encore lointaine la perspective de conclusion d'un accord de réadmission des étrangers en situation irrégulière entre la France et les Comores.

Malgré ces obstacles, l'envoi prévu à Anjouan d'un policier chargé d'y mettre en place une antenne du service de coopération technique internationale de police (SCTIP) pour contrôler les filières d'immigration constituerait une première avancée. Selon les informations transmises par le ministère des Affaires étrangères et recueillies à Anjouan par la mission le 15 décembre dernier, M. Mohammed Bacar, président de l'île autonome d'Anjouan, souhaiterait disposer d'un assistant technique auprès de la gendarmerie anjouanaise et mettre en place un système d'échange d'informations entre celle-ci et la PAF de Mayotte, portant notamment sur le signalement des départs d'embarcations de clandestins.

Votre rapporteur se félicite également de la décision, annoncée devant la mission par M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, de détacher auprès des autorités comoriennes, en septembre 2006, un magistrat français qui devrait y être chargé du « *suivi des dossiers de coopération judiciaire, mais pourra(it) également former les officiers de police judiciaire, dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine et de la falsification de documents d'identités* » ⁽²⁾. Par ailleurs, votre rapporteur suggère de mettre en œuvre aux Comores une nouvelle politique de délivrance des visas (*voir II B*).

4. L'intérêt d'une coopération ciblée et contrôlable

Tous les membres de la mission s'accordent pour estimer que les modalités selon lesquelles l'aide au développement est accordée aux Comores appellent une attention particulière, compte tenu du risque de détournement de celle-ci dans un État où le niveau de corruption reste très élevé. Votre rapporteur suggère donc de préférer, dans la mesure du possible, une aide en nature (envoi d'équipes et de matériel) à des versements financiers, dont l'utilisation réelle est plus difficile à contrôler sur place.

Par ailleurs, les lourdeurs administratives et la lenteur de la coopération régionale conduisent parfois à douter de son efficacité dans tous les domaines. Aussi M. Jean-Jacques Brot, préfet des Deux-Sèvres et ancien préfet de Mayotte, préconise-t-il un recours accru à la coopération bilatérale, plus légère et plus efficace ⁽³⁾. Votre rapporteur souscrit globalement à cette analyse, d'autant que la coopération décentralisée se heurte aux réticences d'importants élus mahorais, qui y voient une remise en cause implicite de leur pleine appartenance à la République française. Pour autant, il ne serait pas opportun de renoncer à toute coopération

(1) Audition du 19 janvier 2006.

(2) Audition du 19 janvier 2006.

(3) M. Jean-Jacques Brot, entendu par la mission le 8 décembre dernier, déclare ainsi que « la coopération régionale (...) ne répond pas au problème que pose le sous-développement dramatique des Comores : il faut une coopération bilatérale ».

décentralisée : la mission a constaté, le 10 décembre dernier, que la région Réunion était prête à participer à des actions en matière sanitaire, et il reste nécessaire de maintenir une articulation avec l'aide apportée, au niveau communautaire, dans le cadre du 9^{ème} Fonds européen de développement (FED) en matière éducative ⁽¹⁾.

Proposition : Recourir, autant que possible, à une coopération bilatérale en nature, en mettant rapidement à la disposition des autorités comoriennes les personnels et les équipements nécessaires à la réalisation de projets de développement ciblés et contrôlables.

Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie, a indiqué à la mission que la France, pour définir la nature de son aide au développement, signerait prochainement avec l'Union des Comores un document cadre de partenariat prévoyant que soient concentrés « 80 % de l'effort financier sur trois grands secteurs correspondant aux priorités locales » ⁽²⁾. Si ces secteurs n'ont pas encore été officiellement choisis, la commission mixte franco-comorienne qui s'est tenue à Paris au mois d'avril 2005 a néanmoins jugé prioritaires les actions éducatives et sanitaires.

La mission estime que le principal critère de choix de ces secteurs devrait être l'impact direct des projets soutenus sur la prévention de l'immigration comorienne vers Mayotte. Le « ciblage » géographique des projets sur les îles les plus pauvres et les plus proches de Mayotte, c'est-à-dire Mohéli et surtout Anjouan, est à cet égard déterminant et ne devrait pas susciter de difficultés particulières pour les autorités comoriennes, comme cela a été exposé précédemment.

La mission juge également essentiel, compte tenu des principales motivations des candidats à l'immigration clandestine vers Mayotte, de poursuivre et d'amplifier l'aide dans les domaines éducatif et sanitaire ⁽³⁾, en particulier en assurant la construction et le fonctionnement d'une maternité moderne sur l'île d'Anjouan. La mission a noté, au cours de son déplacement à Mayotte, que le vice-rectorat comme le centre hospitalier de Mayotte étaient pleinement disposés à s'impliquer dans une telle coopération et jugeaient tout à fait opportun un éventuel envoi d'équipes d'enseignants et de médecins à Anjouan. L'envoi provisoire, en 2004, de médecins mahorais sur l'île de Mohéli pour y effectuer des consultations a d'ailleurs donné pleine satisfaction ; cette expérience pourrait donc avantageusement être étendue à l'île d'Anjouan.

(1) Il s'agit du Programme d'appui au secteur de l'éducation aux Comores, qui représente pour ce pays un soutien de 16 millions d'euros en 4 ans.

(2) Audition du 19 janvier 2006.

(3) Selon les informations transmises à votre rapporteur par le ministre délégué à la Coopération, les efforts français en matière éducative consistent actuellement, pour l'essentiel, à soutenir la formation technique et professionnelle aux Comores, en apportant une aide à l'École nationale technique professionnelle de Ouani (Anjouan) ou à l'institut universitaire technologique (IUT) de Moroni (Grande-Comore). Par ailleurs, en matière sanitaire, l'Agence française du développement devrait engager 10 millions d'euros dès 2006 pour améliorer le fonctionnement des services de santé dans les différentes îles, et 8 millions d'euros en 2007 et 2008 pour soutenir un projet d'approvisionnement en eau potable sur l'ensemble du territoire comorien. Votre rapporteur estime que de telles actions sont utiles mais devraient être davantage concentrées sur l'île d'Anjouan.

L'absence d'infrastructures et de personnels compétents dans cette île, plus nettement encore que dans le reste des Comores ⁽¹⁾, conduit en réalité, par le biais de l'immigration, à augmenter les capacités éducatives et sanitaires à Mayotte. Il n'est donc pas plus coûteux, pour un résultat socialement bien préférable, de proposer ces prestations éducatives et sanitaires directement sur l'île d'origine.

Proposition : Concentrer l'aide sanitaire sur l'île d'Anjouan, en y construisant notamment une maternité dotée d'équipements modernes ; affecter à celle-ci une équipe permanente de médecins français et permettre à des médecins résidant à Mayotte d'effectuer, plusieurs fois par an, des consultations sur l'île d'Anjouan.

Proposition : Mettre à la disposition des écoles anjouanaises plusieurs dizaines d'instituteurs français au titre de la coopération, ainsi que le matériel élémentaire requis dans l'enseignement du premier degré.

Enfin, la très grande désorganisation de l'état civil comorien complique fortement l'identification des immigrés clandestins à Mayotte (*voir III A*) et conduit à de nombreuses fraudes et usurpations d'identité, tant en métropole qu'outre-mer. Selon le rapport de la mission « *Circulation des personnes entre les Comores et Mayotte* » du 27 décembre 2004 ⁽²⁾, « *en 2002, 53 % des dossiers d'usurpation d'identité ouverts par la sous-direction de l'état civil* ⁽³⁾ *concernaient des ressortissants français d'origine comorienne* », et ce pour la France dans son ensemble. M. François Barry-Delongchamps, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des Affaires étrangères, indique en outre que « *96 % des actes produits par les Comoriens sont apocryphes, mais constituent des « vrais-faux », puisque généralement délivrés par les autorités compétentes...* » ⁽⁴⁾.

Votre rapporteur préconise donc d'affecter une équipe de fonctionnaires français spécialisés, composée notamment de magistrats et de policiers, aux services comoriens chargés d'établir et de gérer l'état civil. Cette équipe aurait pour mission de faciliter l'instauration d'un véritable état civil aux Comores, ainsi que la mise en place de passeports biométriques – ce qui impliquerait un financement adéquat des équipements requis pour l'utilisation de la technologie numérique. Le recours à cette forme de passeports permettrait en effet de limiter les trafics de pièces d'identité, de garantir l'authenticité des actes présentés par les Comoriens à l'Ambassade de France, et de clarifier la situation des Comoriens présents à Mayotte, à la Réunion ou en métropole (en fixant notamment leur âge de manière indiscutable).

(1) Il convient de rappeler que 52 % des Comoriens n'achèvent pas une scolarité primaire complète. Cette situation pourrait conduire à une diminution du taux d'alphabétisation, qui s'élève encore aux Comores à 56 % du fait des générations antérieures. Sur le plan sanitaire, votre rapporteur a déjà souligné l'absence d'offre publique de soins de qualité à un prix abordable (*voir I B*).

(2) Mission conjointe du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Outre-mer qui s'est rendue à Mayotte et aux Comores du 29 novembre au 4 décembre 2004

(3) Sous-direction de l'état civil de la direction des Français à l'étranger et des étrangers en France du ministère des Affaires étrangères.

(4) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

Les autorités comoriennes ont d'ailleurs élaboré depuis plusieurs années, en liaison avec l'Imprimerie nationale, un projet de cette nature, dont le coût est évalué à 172 200 euros. Le passeport sécurisé comprendrait une photographie numérisée et une zone de lecture optique, tandis que l'état civil de son titulaire serait enregistré dans une base de données, comportant l'empreinte digitale. Cette dernière pourrait être numérisée et incluse dans le passeport sous forme de code barre, permettant ainsi aux autorités françaises de vérifier l'identité réelle du porteur du passeport – ce qui supposerait que le double de la base de données comorienne leur ait été transmis.

Proposition : Détacher auprès des services comoriens chargés de l'état civil une équipe de fonctionnaires français spécialisés, ayant pour mission d'instaurer un véritable état civil aux Comores, de former les officiers d'état civil comoriens à sa gestion, et de faciliter, par une informatisation adéquate, la mise en place de passeports biométriques aux Comores.

5. Les débouchés à fournir à l'économie comorienne

Si votre rapporteur suggère de faire porter l'aide au développement apportée par la France aux Comores en priorité sur les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'état civil, il n'en demeure pas moins persuadé qu'il est essentiel de favoriser les activités économiques privées dans ce pays, notamment sur l'île d'Anjouan. La recherche d'emplois mieux rémunérés (bien que clandestins) constitue en effet, dans l'esprit de nombreux Anjouanais, une motivation importante pour rejoindre l'île de Mayotte (*voir I B*). Or, l'agriculture reste la principale activité économique à Anjouan.

M. Mohammed Bacar, président de l'île autonome d'Anjouan, qui a reçu sur place la mission le 15 décembre dernier, a souligné les difficultés rencontrées par les agriculteurs anjouanais pour offrir des débouchés à leurs produits. La présence de trois conseillers agricoles français à Anjouan est jugée utile, de même que le soutien apporté par l'Agence française de développement.

Toutefois, les difficultés actuelles de l'agriculture anjouanaise sont principalement attribuées à l'instauration, depuis 1999, de règles phytosanitaires plus contraignantes, interdisant l'accès de ces produits au marché mahorais. Votre rapporteur estime donc qu'il serait opportun de lever certaines de ces contraintes administratives, pour permettre aux agriculteurs anjouanais de vendre à Mayotte les denrées produites à Anjouan – tout en maintenant un contrôle suffisant pour prévenir l'apparition à Mayotte de nouvelles maladies végétales ou animales. La possibilité juridique de mettre en place un tarif douanier dérogatoire, plus avantageux pour les produits agricoles comoriens que pour ceux des autres États de la région, pourrait également être étudiée.

Proposition : Assouplir les règles phytosanitaires auxquelles sont soumis les produits agricoles comoriens pour l'accès au marché mahorais et étudier la mise en place d'un tarif douanier dérogatoire pour ces produits.

B. LES MODALITES DE CONTROLE DES FLUX MIGRATOIRES POURRAIENT ETRE ENCORE AMELIOREES

Une coopération accrue, plus ciblée et mieux contrôlée entre la France et les Comores devrait permettre de traiter les causes même de l’immigration clandestine vers Mayotte, mais la réduction de l’écart de développement entre les différentes îles de l’archipel prendra du temps : il ne peut s’agir que d’une solution de long terme au problème de l’immigration clandestine. La mission juge donc indispensable, pour limiter les flux d’immigration clandestine à plus brève échéance, d’améliorer les modalités de contrôle de ceux-ci, en assurant une surveillance plus complète des eaux entourant Mayotte et en encourageant les séjours légaux grâce à une politique de visas mieux adaptée.

1. Grâce à une organisation plus adaptée des forces de l’ordre

L’organisation des forces de l’ordre à Mayotte devrait être adaptée aux spécificités de l’immigration clandestine, en particulier pour disposer d’un commandement unifié dans les opérations de recherche en mer d’embarcations clandestines. Or, les services impliqués (PAF, gendarmerie, douanes et marine nationale) restent dispersés, même s’ils sont placés sous l’autorité du préfet de Mayotte – dont la mission a pu constater la parfaite implication sur cette question. Votre rapporteur suggère de conforter le rôle moteur déjà joué par la PAF dans ces opérations en lui confiant explicitement la direction et la coordination des moyens engagés dans ces opérations.

Proposition : Confier à la seule police aux frontières (PAF) de Mayotte la direction et la coordination des opérations maritimes de recherche et d’interception des clandestins.

Votre rapporteur tient également, compte tenu du défaut actuel de formation maritime des policiers de la PAF, qu’il a déjà évoqué (*voir I C I*), à préciser qu’il lui semble urgent d’offrir une formation de base à la navigation et au secours en mer à tous les personnels impliqués dans ces missions maritimes.

Proposition : Assurer le suivi, par tous les fonctionnaires participant aux opérations de recherche et d’interception en mer des embarcations clandestines, d’une formation de base à la navigation et au secours en mer.

Par ailleurs, M. Guy Adami, directeur de la PAF de Mayotte, a indiqué à la mission, le 14 décembre dernier, que ses effectifs ne permettraient pas, malgré les augmentations décidées au cours des dernières années, d’assurer des patrouilles maritimes permanentes. Or, les divers témoignages recueillis sur place font valoir l’importance d’une surveillance continue des côtes mahoraises, les passeurs privilégiant des traversées nocturnes et adaptant leurs horaires en fonction des indications, reçues de Mayotte, sur les sorties en mer des forces de l’ordre. La mission juge donc nécessaire un renforcement plus marqué des effectifs de la PAF de Mayotte au cours de l’année en cours, afin que celle-ci soit en mesure, en respec-

tant les temps de repos requis, d'effectuer une rotation permanente des équipes et, dans ces conditions, d'assurer des patrouilles ininterrompues en mer.

Proposition : Porter les effectifs de la PAF de 102 à 200 policiers avant le 31 décembre 2006 pour permettre une rotation permanente des équipes engagées dans les opérations maritimes de recherche et d'interception d'embarcations clandestines.

2. Grâce à de nouveaux moyens de détection et d'interception des embarcations clandestines

En dépit des progrès récemment accomplis ou annoncés (*voir I C 2*), les forces de l'ordre ne disposent pas encore de l'ensemble des moyens nécessaires pour repérer et intercepter les embarcations clandestines autour de Mayotte.

Ainsi, comme cela a été précédemment exposé par votre rapporteur, les deux radars fixes, dont l'installation sera terminée au cours des prochains mois, ne permettront de couvrir qu'une portion encore limitée des eaux entourant Mayotte (*voir cartes en Annexes 1 et 4*). Or, la PAF de Mayotte a indiqué que le nouveau radar mis en place était déjà contourné par les *kwasa-kwasa* – ce qui aurait conduit à une augmentation de moitié du prix des traversées pour les candidats au départ, évolution déjà positive... La mission juge donc nécessaire, pour assurer la crédibilité de ce dispositif de détection, de mettre en place une couverture radar complète de l'île, en implantant des radars fixes complémentaires – l'implantation d'un troisième radar fixe au sud-est de l'île devrait être prioritaire – ou, à défaut, en dotant les forces de l'ordre de radars mobiles plus performants et régulièrement déplacés.

Il conviendrait en outre, pour éviter toute détérioration des installations fixes, de trouver une solution durable pour protéger celles-ci contre d'éventuelles dégradations volontaires. Ce résultat pourrait être obtenu soit en pérennisant l'actuelle contribution de la Légion étrangère, soit en ayant recours à une société de sécurité privée.

Proposition : Compléter, par de nouvelles installations fixes ou mobiles, la couverture radar des eaux entourant Mayotte, de façon à disposer d'une surveillance à 360 degrés, et assurer la protection continue de ces installations, en confiant durablement cette responsabilité à la Légion étrangère ou, à défaut, à une société privée de sécurité.

Par ailleurs, les policiers de la PAF, rencontrés par la mission le 14 décembre dernier, souhaitent disposer de moyens matériels suffisants pour vérifier et exploiter l'information théorique fournie par ces nouveaux équipements sophistiqués.

Comme votre rapporteur l'a fait remarquer, le nombre de vedettes à leur disposition ou annoncées est jugé nettement insuffisant pour aller à la rencontre des diverses embarcations dont la présence est signalée – et dont l'activité est par-

fois sans lien avec l'immigration clandestine. Il semble certes difficile, compte tenu des délais de construction, de livrer à la PAF, avant plusieurs années, la dizaine ou la quinzaine de vedettes qu'elle appelle de ses vœux. La mission juge en revanche indispensable la mise à disposition permanente d'un appareil permettant de survoler les eaux territoriales autour de Mayotte, qu'il s'agisse d'un petit avion de reconnaissance ou de l'hélicoptère⁽¹⁾ évoqué devant la mission par M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire⁽²⁾. Cet appareil, dont l'utilisation pourrait être confiée à la gendarmerie nationale en liaison étroite avec la PAF de Mayotte, permettrait de contrôler visuellement de vastes étendues maritimes. Il devrait évidemment être basé à Mayotte, afin d'éviter que soient parcourues, comme c'est le cas actuellement, des distances importantes pour un coût exorbitant ...

Proposition : Doter la PAF de Mayotte de cinq nouvelles vedettes rapides avant le 31 décembre 2007 et mettre immédiatement à disposition des forces de l'ordre des moyens permanents de surveillance aérienne basés à Mayotte (au moins un hélicoptère ou un avion de reconnaissance).

3. Grâce à une nouvelle politique de visas

L'appartenance de Mayotte à la République française implique à l'évidence un contrôle des déplacements de personnes entre les Comores et Mayotte, comme pour toute immigration extra-communautaire. À cet égard, l'institution, en 1995, d'un visa obligatoire pour les Comoriens souhaitant se rendre à Mayotte, apparaît pleinement légitime et la mission n'accepte pas l'amalgame établi entre cette décision et les noyades survenues lors des traversées clandestines vers Mayotte.

Toutefois, selon les informations communiquées à la mission par M. François Barry-Delongchamps, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères⁽³⁾, et confirmées le 15 décembre dernier, à Moroni, par M. Christian Job, Ambassadeur de France aux Comores, la France a mené au cours des dernières années une politique très restrictive pour les visas demandés par les Comoriens souhaitant rejoindre Mayotte, ce qui a pu décourager les candidats à une immigration légale. Ainsi, la délivrance, en moyenne, de 3 000 visas par an apparaît faible au regard de l'importance des flux d'immigration clandestine en direction de Mayotte.

Cette orientation, certes compréhensible compte tenu de la désorganisation de l'état civil comorien, est toutefois contre-productive. En effet, votre rapporteur estime qu'il sera plus aisé de contrôler les flux migratoires actuellement subis par

(1) Selon les informations transmises à votre rapporteur par la préfecture de Mayotte, le coût de l'heure de vol d'un hélicoptère militaire de type Panther, équipant les frégates de surveillance de la marine nationale, est de 3 720 euros (soit presque deux fois moins que celui de l'heure de vol d'un avion Falcon 50).

(2) M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, a rappelé, lors de son audition le 25 janvier 2006, que « l'hélicoptère du bâtiment *Le Nivôse*, passant à Mayotte du 17 au 18 décembre 2005, a (...) permis de détecter trois embarcations, dont une a été interceptée. Cette utilisation d'un hélicoptère militaire pour lutter contre l'immigration clandestine à Mayotte a prouvé son efficacité ».

(3) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

Mayotte en orientant les candidats au départ vers des formes d'immigration légales. À cet égard, de nombreux interlocuteurs rencontrés par la mission, à Mayotte comme aux Comores, ont fait valoir les conséquences négatives de l'absence d'antenne consulaire française sur les îles comoriennes de Mohéli et, surtout, d'Anjouan, d'où proviennent l'essentiel des immigrés clandestins. Le rapport de la mission conjointe des ministères des Affaires étrangères et de l'Outre-mer du 27 décembre 2004, tout en plaidant pour le maintien de l'obligation de visa, dressait le constat suivant : « *Les demandeurs résidant sur les îles de Mohéli et d'Anjouan sont obligés de se déplacer à Moroni pour déposer un dossier de demande de visa et d'y revenir pour retirer leur visa. Eu égard aux difficultés de transport entre les îles, ils préfèrent s'affranchir de ces formalités et partir illégalement vers Mayotte.* »

Pour mettre fin à la situation absurde contraignant les Comoriens de ces îles à devoir se rendre en Grande-Comore pour y demander un visa (qui leur est souvent refusé) à l'Ambassade de France, ainsi que pour le retirer, la mission préconise l'ouverture, à court terme, d'une antenne consulaire permanente de la France sur les îles d'Anjouan et de Mohéli ⁽¹⁾.

Proposition : Mettre en place, avant le 31 décembre 2006, une antenne consulaire française sur les îles comoriennes d'Anjouan et de Mohéli pour y permettre la délivrance de visas.

Par ailleurs, il pourrait être utile d'assouplir les critères de délivrance de ces visas pour les séjours les plus courts, en permettant par exemple aux Comoriens d'assister à des événements familiaux à Mayotte (à condition que ces personnes disposent d'une source de revenus aux Comores) ou d'y exercer temporairement une activité professionnelle déclarée, dans les secteurs où cela peut être utile à l'économie mahoraise. M. Jean-Jacques Brot, préfet des Deux-Sèvres et ancien préfet de Mayotte, a, ainsi, souligné l'intérêt de l'expérience menée au cours des dernières années, consistant à « *délivrer des visas de court séjour à des saisonniers* » ⁽²⁾. La mise en place d'éventuels « visas obstétricaux », permettant à une femme comorienne de venir accoucher à Mayotte en s'engageant à regagner ensuite son pays d'origine, a également été évoquée au sein de la mission. Celle-ci est en revanche défavorable à tout assouplissement des conditions de délivrance des visas de long séjour, compte tenu du risque très élevé que ceux-ci favorisent une installation irréversible de leurs titulaires à Mayotte.

Votre rapporteur estime toutefois qu'en contrepartie de cet assouplissement, il est indispensable que l'administration française dispose des moyens de contrôler précisément la nature de ces flux (identité des personnes, lieux et durée d'hébergement), ainsi que la réalité de ces engagements au retour. Pour ce faire, il pourrait être exigé des demandeurs qu'ils indiquent le lieu de leur hébergement

(1) La mission a également constaté, le 15 décembre dernier à Moroni, que les conditions de travail d'une partie des fonctionnaires de l'Ambassade de France aux Comores (en particulier ceux qui sont chargés de la délivrance des visas) sont rendues difficiles par l'exiguïté des locaux et le manque d'équipements adéquats.

(2) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

(en particulier l'identité des Français chargés de cet hébergement), les hébergeurs devant s'engager, au même titre que les demandeurs eux-mêmes, à veiller à leur retour dans le pays d'origine. Il serait en outre nécessaire que l'administration puisse contrôler le retour effectif des intéressés aux Comores, en les contraignant à se présenter au consulat de leur île d'origine, dès leur retour – la délivrance ultérieure de nouveaux visas à leur profit étant évidemment subordonnée au respect de cette obligation de présentation (avant l'expiration du délai pour lequel le visa a été accordé).

Par ailleurs, une telle politique ne peut efficacement fonctionner que si les forces de l'ordre de Mayotte et l'Ambassade de France aux Comores disposent de moyens techniques adéquats pour contrôler ces flux d'immigration légale. Des documents fiables, liés à des bases de données précises, devraient donc être établis lors de la délivrance des visas : là encore, il semblerait particulièrement opportun de recourir à la biométrie, compte tenu du risque élevé de fraudes et d'usurpations d'identité aux Comores. M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, a précisé à la mission que la mise en place du dispositif de visas biométriques avait déjà commencé dans le réseau diplomatique et consulaire français et serait « *prochainement généralisée* »⁽¹⁾. Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie, estime d'ailleurs, s'agissant du réseau diplomatique et consulaire français, que « *nous pourrions dès 2006 étendre aux Comores la prise de données biométriques* »⁽²⁾.

Proposition : Favoriser la délivrance aux Comores de visas biométriques de court séjour (notamment pour les événements familiaux), comprenant des informations précises sur l'hébergement du titulaire. Assortir leur délivrance de la signature d'un engagement au retour de l'intéressé dans son pays d'origine et soumettre celui-ci à une obligation de présentation au consulat concerné, dès son retour (la délivrance ultérieure d'un nouveau visa étant subordonnée au respect de cette obligation).

Enfin, votre rapporteur estime que la proposition de Mme Jacqueline Costa-Lascoux, Directrice de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration, d'étendre à Mayotte l'application du système de « *contrat d'accueil et d'intégration* (comportant) *pour les étrangers en situation régulière un cahier des charges qu'ils doivent signer, impliquant notamment le respect des lois de la République* »⁽³⁾, mérite d'être étudiée. Ce type d'engagement solennel pourrait en effet s'avérer utile face aux risques de déstabilisation de la société mahoraise liés au développement d'un fondamentalisme musulman venu des Comores.

(1) Audition du 25 janvier 2006.

(2) Audition du 19 janvier 2006.

(3) Audition conjointe du 24 novembre 2005.

C. L'ATTRACTIVITE DE MAYOTTE POUR LES CLANDESTINS DOIT EGALEMENT ETRE REDUITE PAR DES AMENAGEMENTS JURIDIQUES CIBLES

La prévention de l'immigration clandestine vers Mayotte ne peut reposer sur le seul renforcement de la coopération avec les Comores et des contrôles maritimes effectués autour de Mayotte. En effet, un réel développement de l'Union des Comores, notamment en matière sanitaire, éducative ou agricole, ne peut être espéré qu'à long terme, tandis que la surveillance des flux migratoires demeurera imparfaite. La mission juge donc nécessaire d'envisager les mesures juridiques qui permettraient de dissuader les séjours illégaux à Mayotte, en matière notamment de droit social, de droit de la nationalité et de droit des étrangers.

1. L'attractivité économique et sociale de Mayotte est difficilement réductible pour les clandestins du fait du développement en cours

Même si l'idée de limiter l'attractivité de Mayotte pour les immigrés clandestins en matière de santé, d'éducation, d'emploi ou de prestations sociales peut paraître pertinente, cette démarche se heurte rapidement aux impératifs liés au développement économique et social de Mayotte. La mission considère que ce développement, qui a été accéléré depuis plusieurs années par la perspective de la future départementalisation de cette collectivité, reste évidemment prioritaire.

a) La récente limitation des abus en matière sanitaire

L'existence à Mayotte d'une offre de soins de qualité et gratuits, pour tous les patients, français ou étrangers, a constitué, jusqu'à une période récente, une exception dans cette région de l'Océan indien et une cause majeure de l'immigration clandestine vers Mayotte (*voir I B 1*).

Toutefois, depuis l'ordonnance n° 2004-688 du 12 juillet 2004 relative à l'adaptation du droit de la santé publique et de la sécurité sociale à Mayotte, cette gratuité a pris fin pour les étrangers⁽¹⁾. En effet, en vertu du nouvel article L. 6416-5 du code de la santé publique, « *les frais d'hospitalisation, de consultation et d'actes externes sont acquittés (...) directement par les personnes qui ne sont pas affiliées au régime d'assurance maladie-maternité de Mayotte* », la tarification de ces prestations étant arrêtée par le directeur de l'Agence régionale d'hospitalisation (ARH) de la Réunion et de Mayotte. En vertu d'un arrêté de cette ARH daté du 9 août 2005⁽²⁾ (*voir Annexe 5*), les tarifs appliqués, à Mayotte, aux étrangers non affiliés sont les suivants :

(1) Cette ordonnance a procédé à une réécriture complète des titres Ier et II du livre IV de la sixième partie du code de la santé publique, c'est-à-dire des dispositions relatives aux établissements de santé, à la coopération et à l'équipement sanitaire à Mayotte et des dispositions relatives aux laboratoires d'analyses de biologie médicale, à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires et autres services de santé à Mayotte.

(2) Arrêté n° 2/2005/ARH relatif à la fixation de la provision financière à la charge des personnes non affiliées à un régime d'assurance maladie pour bénéficier des soins dispensés par le centre hospitalier de Mayotte.

- 10 euros par semaine pour une consultation (médicaments prescrits compris) ;
- 50 euros par jour d'hospitalisation ;
- 100 euros pour un acte de chirurgie ambulatoire ;
- 120 euros par jour pour un séjour en chirurgie hospitalière ;
- 300 euros pour une hospitalisation en gynécologie obstétrique.

Selon les informations recueillies sur place par la mission, les étrangers parviennent en règle générale, par le jeu de solidarités familiales ou communautaires, à réunir ces sommes. La mission a constaté que ce système semblait fonctionner – dans des conditions certes rudimentaires – au sein des dispensaires de Mayotte et approuve la création de cette tarification pour l'accès aux soins à Mayotte, car celle-ci ne peut que contribuer à réguler les flux migratoires en direction de l'île.

Selon une note d'étape établie le 30 juillet 2005 par l'ARH de la Réunion et de Mayotte, cette réforme des modalités d'accès aux soins à Mayotte a réellement permis de désengorger les infrastructures sanitaires : entre le premier semestre 2004 et le premier semestre 2005, le nombre d'hospitalisations a ainsi diminué de 11 %, celui des consultations hospitalières de 19 % et celui des consultations en dispensaires de 19 % (en revanche, l'activité de la maternité a encore progressé de 15 %).

En revanche, votre rapporteur ne préconise pas, à court terme, une nouvelle hausse sensible de ces forfaits, bien que cette idée ait parfois été évoquée. En effet, un accès trop difficile de la population clandestine de Mayotte au réseau de soins pourrait conduire à une dégradation générale des conditions sanitaires dans cette île, et en particulier à la propagation de maladies contagieuses. M. Jean-Claude Cargnelutti, directeur des affaires sanitaires et sociales de Mayotte, rencontré par la mission le 14 décembre dernier, souligne à cet égard l'existence d'un véritable danger sanitaire pour l'ensemble des habitants de l'île.

En outre, une telle hausse deviendrait inopérante, dès lors que les médecins du Centre hospitalier de Mayotte, en vertu de leur déontologie professionnelle, et plus précisément du « serment d'Hippocrate », ne peuvent refuser l'accès aux soins aux personnes dont la vie est menacée, ou dans des situations d'urgence telles qu'un accouchement imminent. Le nouvel article L. 6416-5 du code de la santé publique prévoit d'ailleurs une prise en charge (partielle ou totale) par l'État des frais médicaux « *pour les personnes pour lesquelles le défaut de soins peut entraîner une altération grave et durable de l'état de santé et pour celles recevant des soins dans le cadre de la lutte contre des maladies transmissibles graves* ». Le devoir d'humanité et les exigences de la santé publique doivent donc conduire à écarter toute nouvelle augmentation excessive de ces forfaits.

b) La régulation des dysfonctionnements du système éducatif

Il est certain que la présence de nombreux enfants clandestins au sein des écoles de Mayotte peut être un facteur de désorganisation du service public et provoque, en tout état de cause, des tensions sociales du fait de l'hostilité de nombreuses mères mahoraises.

Il convient toutefois de rappeler que la scolarisation de tous les enfants âgés de 6 à 16 ans est obligatoire sur l'ensemble du territoire national, que ceux-ci soient français ou étrangers, en situation régulière ou irrégulière. Or, divers interlocuteurs rencontrés par la mission, notamment au collège de M'tsangamouji qu'elle a visité le 16 décembre dernier, ont fait état des difficultés d'inscription de ces enfants dans les établissements scolaires. Un certain nombre d'entre eux semblent se tenir volontairement à l'écart du système éducatif, par crainte que tout contact avec un service public administratif ne conduise à leur signalement aux forces de l'ordre et, de ce fait, à leur reconduite à la frontière. Par ailleurs, certains maires tenteraient parfois de s'opposer à l'inscription scolaire d'enfants en situation irrégulière, compte tenu du manque de disponibilité des bâtiments (*voir I A 3*). La mission appelle l'ensemble des élus mahorais à faire respecter l'obligation scolaire à Mayotte, pour tous les enfants en situation irrégulière, à condition que ceux-ci soient réellement âgés de moins de 16 ans – leur reconduite à la frontière restant en tout état de cause possible et souhaitable.

Par ailleurs, il apparaît essentiel de mieux contrôler la qualité des enseignements à Mayotte, même si de réels efforts sont accomplis par un personnel souvent très motivé. En effet, comme le reconnaît M. Philippe Couturaud, vice-recteur de Mayotte dont l'action est tout à fait remarquable, le niveau de recrutement des personnels locaux est longtemps resté insuffisant. La mission préconise donc de valoriser l'expérience acquise par les fonctionnaires de l'éducation nationale, en validant les compétences acquises et en pérennisant l'emploi de certains enseignants locaux, ainsi qu'en allongeant les périodes de présence des fonctionnaires métropolitains – celles-ci sont actuellement limitées à deux fois deux ans, alors que les conditions d'échange entre un enseignant et ses élèves s'améliorent souvent après plusieurs années de présence.

Enfin, votre rapporteur préconise une vigilance accrue du vice-rectorat de Mayotte face aux éventuels manquements de certains enseignants locaux à l'obligation de dispenser leurs cours en langue française, ou aux confusions qu'ils pourraient parfois entretenir entre leur enseignement dans le cadre du service public de l'éducation nationale et une activité parallèle au sein d'écoles coraniques fréquentées par les mêmes élèves (*voir I A 3*). La mission préconise donc de valider les acquis professionnels et de consolider l'emploi des enseignants locaux ayant atteint un niveau suffisant, dès lors qu'ils respectent effectivement leurs obligations professionnelles (emploi de la seule langue française, absence d'enseignement parallèle en école confessionnelle), ainsi que de permettre aux fonctionnaires métropolitains de l'éducation nationale de prolonger, pour deux années supplémentaires, leur présence à Mayotte.

c) Les difficultés de la lutte contre le travail clandestin

Comme votre rapporteur l'a précédemment souligné, la perspective de trouver un emploi mieux rémunéré à Mayotte est l'une des principales causes de l'immigration illégale dans cette île, où le travail clandestin a pris des proportions considérables dans de nombreux secteurs économiques, profitant de la complaisance d'une partie de la population. Les pouvoirs publics sont aujourd'hui déterminés à faire preuve d'une plus grande fermeté face à cette dérive inacceptable. Comme le rappelle M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, « *cinq opérations d'envergure ont ainsi été diligentées à Mayotte entre le mois d'août 2005 et le mois d'octobre 2005. Quinze employés en situation irrégulière ont été appréhendés et ont fait l'objet d'arrêtés de reconduite à la frontière, tandis que six employeurs ont été poursuivis devant le tribunal correctionnel de Mamoudzou.* »⁽¹⁾ La mission se félicite également de la détermination des services de la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DTEFP) de Mayotte à mettre fin à toute impunité des employeurs de travailleurs clandestins, quelle que soit leur position sociale.

Toutefois, la mission estime que le droit du travail applicable à Mayotte, qui n'est pas le droit métropolitain et peut donc aisément être adapté⁽²⁾, reste lacunaire et ne permet pas de combattre efficacement l'emploi illégal. Ainsi, comme le remarque M. Didier Périno, directeur du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Mayotte, rencontré sur place par la mission le 12 décembre dernier, ces employeurs encourent actuellement des sanctions peu dissuasives, telles que des amendes administratives limitées à quelques centaines d'euros. La mission suggère donc d'alourdir fortement ces amendes, en les portant par exemple à 3 000 euros, et de procéder plus fréquemment à la confiscation du matériel utilisé pour le travail clandestin (par exemple la voiture utilisée par un taxi clandestin). La complicité des personnes louant leurs terrains à des travailleurs clandestins, sans déclarer les revenus correspondants, appelle également des sanctions.

Proposition : Porter à 3 000 euros minimum le montant des amendes administratives encourues par les employeurs de travailleurs clandestins à Mayotte ; confisquer plus fréquemment le matériel utilisé pour ces activités, et sanctionner systématiquement les personnes louant, sans déclaration, leurs terrains à ces clandestins.

Les modalités des inspections devraient également être améliorées. La DTEFP de Mayotte fait ainsi état d'un manque d'effectifs pour mener les inspections (le nombre d'officiers de police judiciaire est actuellement limité à 5 fonctionnaires au commissariat de Mamoudzou), ce qui la contraint à limiter actuellement ses contrôles à des actions certes spectaculaires – les employeurs étant menottés et la presse locale convoquée sur les lieux – mais quantitativement insuf-

(1) Audition du 19 janvier 2006.

(2) Dans ce domaine, la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte n'a pas prévu l'application de principe du droit commun ; le principe de spécialité législative, auquel sont ordinairement soumises les collectivités d'outre-mer (COM), joue donc pleinement et conduit à l'application de normes spécifiques.

fisantes. Pour mener une lutte globale, qui ne peut se résumer à quelques « exemples » plus ou moins bien choisis, la mission suggère donc d'affecter spécialement à ces missions de la DTEFP de Mayotte une équipe d'une dizaine d'officiers et adjoints de police judiciaire, ainsi que deux inspecteurs du travail spécialisés⁽¹⁾. Par ailleurs, les contrôles supposent une coopération complète et régulière entre les différents services compétents (DTEFP, mais aussi douanes, police et gendarmerie nationale) ; votre rapporteur estime que, pour plus de simplicité, seule la DTEFP devrait être chargée de « piloter » ces opérations, sous le contrôle du préfet et du procureur de la République de Mayotte.

Proposition : Confier à la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Mayotte le « pilotage » des opérations d'inspection des lieux de travail clandestins présumés et mettre à sa disposition une équipe de dix officiers et adjoints de police judiciaire, ainsi que deux inspecteurs du travail spécialisés venus de métropole.

La mission est, en revanche, beaucoup plus sceptique sur l'intérêt, lorsque des poursuites pénales sont engagées à l'encontre d'un employeur, de lui proposer, dans le cadre d'une médiation judiciaire, de faire cesser les poursuites en contrepartie de l'embauche d'un nombre de salariés déclarés équivalent à celui des travailleurs clandestins : cette « solution » semble bien théorique, compte tenu du fonctionnement actuel de l'économie mahoraise et des écarts de salaires (un restaurant employant cinq serveurs clandestins ne pourra pas, par exemple, les remplacer du jour au lendemain par cinq serveurs déclarés).

Enfin, les conditions d'accès au lieu des infractions restent difficiles à Mayotte : en particulier, l'article L. 610-4 du code du travail applicable à Mayotte prévoit que le droit du travail ne s'applique pas aux employés de maison ; par ailleurs, comme en métropole, l'accès au lieu de travail reste subordonné, lorsqu'il s'agit d'un local habité, à l'autorisation de la personne qui y habite, ce qui, en pratique, rend les contrôles presque impossibles. La mission propose de mettre fin à cette dérogation et d'autoriser l'accès des équipes d'inspection au domicile des employeurs, sous le contrôle de l'autorité judiciaire et uniquement en journée.

Proposition : Étendre aux employés de maison les dispositions du code du travail applicable à Mayotte en matière de contrôle du droit du travail et permettre aux équipes d'inspection d'accéder, entre 7 et 19 heures et sous le contrôle du juge des libertés, au domicile des employeurs présumés de travailleurs clandestins.

Votre rapporteur considère que, compte tenu de la gravité de la situation de l'immigration clandestine et de l'emploi illégal à Mayotte, la collectivité nationale est en droit d'attendre sur ces questions une attitude irréprochable des fonctionnaires et des responsables politiques à Mayotte. Or, cet objectif est loin d'être atteint aujourd'hui, l'emploi clandestin s'étant progressivement banalisé chez ces

(1) Selon les informations transmises à la mission par la DTEFP de Mayotte, il existerait, sur l'ensemble du territoire national, une vingtaine d'inspecteurs spécialisés dans ce type de contrôles.

personnes et, d'une manière générale, dans les milieux sociaux les plus favorisés à Mayotte. Il serait donc souhaitable de contrôler en priorité le respect du droit du travail par ces responsables, en prenant à l'encontre des auteurs d'infractions des sanctions spécifiques : indépendamment des amendes administratives et éventuelles poursuites pénales susceptibles de leur être infligées, les fonctionnaires métropolitains mis en cause devraient au minimum être contraints de regagner la métropole, tandis que les élus de l'île convaincus d'emploi clandestin devraient être déclarés inéligibles.

Proposition : Exiger des élus et des fonctionnaires une attitude irréprochable à Mayotte en matière d'emploi clandestin et contrôler en priorité le respect de la légalité par ces personnes, les fonctionnaires métropolitains en infraction devant être rapatriés en métropole et les élus déclarés inéligibles.

d) La fixation du niveau des prestations sociales à Mayotte

Il est certain que l'existence de prestations sociales de qualité à Mayotte peut constituer une cause supplémentaire d'attractivité de l'île pour l'immigration clandestine venue des Comores. Il convient toutefois de rappeler que nombre de prestations existant en métropole ou dans les départements d'outre-mer ne sont pas encore disponibles à Mayotte : il n'y existe pas, par exemple, de revenu minimum d'insertion (RMI), d'allocation pour parent isolé (API) et, jusqu'au 1^{er} janvier 2006, aucune majoration des allocations familiales n'était accordée au-delà du troisième enfant, aucune indemnisation du chômage n'étant, en outre, versée (*voir I A 4*). L'extension de la protection sociale et l'amélioration des infrastructures publiques à Mayotte connaissent, depuis plusieurs années, une accélération, dans la perspective de la départementalisation annoncée de l'île à l'horizon 2010.

Votre rapporteur considère que, malgré ses inconvénients migratoires du fait de l'« appel d'air » ainsi créé à Mayotte pour les populations misérables de la région, cette orientation doit être résolument maintenue pour l'avenir. Cet effort public sans précédent doit, en effet, permettre à cette collectivité de rattraper son retard de développement et de s'intégrer pleinement au sein de la République, conformément au souhait de sa population.

Tant que le statut de Mayotte restera celui d'une collectivité d'outre-mer (COM) soumise au principe de « spécialité législative »⁽¹⁾, la détermination du juste niveau des prestations sociales à Mayotte devra prendre en compte l'impact de celui-ci sur les flux de population entre Mayotte et la Réunion : comme votre rapporteur l'a déjà exposé, un trop fort écart entre les prestations servies sur les deux îles incite de nombreuses familles mahoraises à gagner la Réunion, où leur intégration sociale est aujourd'hui difficile.

(1) Principe selon lequel les lois métropolitaines, lorsqu'elles interviennent dans des domaines non régaliens, ne sont applicables aux collectivités que sur mention expresse.

2. Les conditions d'acquisition et de reconnaissance de la nationalité française appellent une vigilance particulière à Mayotte

La mission a pris note du grand intérêt et des passions suscités par les interrogations formulées par M. François Baroin, ministre de l'Outre-mer, concernant les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte, qui avaient pour objet d'ouvrir un débat plus large sur les moyens de mieux maîtriser l'immigration à Mayotte. Elle regrette toutefois que la focalisation médiatique sur ce seul sujet ait trop souvent conduit à une approche réductrice des questions migratoires dans cette collectivité, suscitant par là même des inquiétudes irrationnelles. La mission estime qu'il convient de faire preuve d'une grande prudence juridique sur ce sujet ; elle préconise de **privilégier l'application du droit existant, souvent mal connu et mal compris**, et de ne modifier celui-ci que marginalement, pour limiter certaines exploitations abusives.

Il convient, en premier lieu, de rappeler que toute évolution du droit de la nationalité applicable à Mayotte doit s'effectuer dans le respect des normes à valeur constitutionnelle. Certes, Mayotte est une collectivité d'outre-mer (COM)⁽¹⁾ et cette catégorie est soumise au principe dit de « spécialité législative » : les lois et règlements métropolitains ne s'y appliquent pas de plein droit (contrairement au principe dit d'« identité législative » retenu pour les DOM⁽²⁾). Aux termes de l'article 74 de la Constitution, le statut de chaque COM fixe « *les conditions dans lesquelles les lois et règlements y sont applicables* », ce qui permet en réalité de moduler le champ des matières législatives sur lesquelles la spécialité législative sera mise en oeuvre. Or, le droit de la nationalité fait partie des domaines législatifs pour lesquels le législateur a, par l'article 3 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, opté pour l'alignement sur le droit commun : en vertu de cet article, les lois, ordonnances et décrets portant sur la nationalité « *sont applicables de plein droit à Mayotte* ».

Par ailleurs, depuis la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, le statut précisant les conditions d'application des lois et règlements dans une COM ne peut être fixé que par une loi organique et non par une loi ordinaire – le statut de Mayotte, régi par la loi ordinaire précitée du 11 juillet 2001, devra à terme être réécrit pour tirer les conséquences de cette révision constitutionnelle. Dès lors, toute modification du régime, en vertu duquel les règles métropolitaines relatives à la nationalité s'appliquent de plein droit à Mayotte, nécessiterait une loi organique et serait, de ce fait, automatiquement soumise à la décision du Conseil constitutionnel.

(1) Jusqu'à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, Mayotte était une collectivité territoriale à statut particulier, régie par l'article 72 de la Constitution. Cette catégorie, comme celle des territoires d'outre-mer (TOM), a été remplacée par celle des collectivités d'outre-mer (COM).

(2) Toutefois, le principe d'identité législative n'interdit nullement au législateur national d'adopter des normes spécifiques pour un DOM, l'article 73 de la Constitution prévoyant que, dans les DOM, les « lois et règlements (...) peuvent faire l'objet d'adaptations tenant au caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ».

a) L'augmentation sensible des reconnaissances de paternité abusives appelle des contrôles accrus à Mayotte

Le nombre d'actes de reconnaissances de paternité connaît, depuis cinq ans, une très forte progression à Mayotte : alors qu'il n'atteignait que 882 en 2001, il s'élève à 4 146 en 2004, ce qui signifie qu'il a presque quintuplé (sur la même période, le nombre d'actes de naissance établis à Mayotte ne passait « que » de 6 619 à 7 676). Par ailleurs, comme votre rapporteur l'a déjà exposé, la première préoccupation des femmes comoriennes venant accoucher à Mayotte, sitôt l'enfant né, est la recherche d'un Mahorais prêt à accepter, contre rémunération, de reconnaître la paternité de l'enfant, permettant ainsi immédiatement à celui-ci de devenir français. En effet, l'article 18 du Code civil dispose qu'« *est français l'enfant (...) dont l'un des parents au moins est français* ». Or, comme le rappelle Mme Brigitte Girardin, ministre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie et précédemment ministre de l'Outre-mer, « *si les enfants nés d'Anjouanaises deviennent français et accèdent à tous nos dispositifs sociaux, c'est parce qu'ils sont reconnus par un père français. À Mayotte comme en Guyane, c'est le trafic de fausses reconnaissances en paternité qui pose problème (...) C'est davantage le « droit du sang » que le « droit du sol » qui est en cause.* »⁽¹⁾.

Pour mieux lutter contre les reconnaissances abusives de paternité, qui sont à Mayotte le principal vecteur d'acquisition de la nationalité française, la mission suggère, en premier lieu, de mettre fin à certaines spécificités applicables à Mayotte au titre du statut personnel de droit local, qui suscitent des abus. Ainsi, alors que le droit commun prévoit que la déclaration de naissance d'un enfant doit être effectuée dans les trois jours suivant l'événement, ce délai s'élève à quinze jours à Mayotte. Or, une durée excessive facilite assurément le « montage » de déclarations de complaisance.

Proposition : Remplacer l'actuel délai de 15 jours par le délai de droit commun de 3 jours pour la déclaration de toute naissance d'enfant sur le sol français à Mayotte.

D'autres spécificités issues du droit local, ayant trait notamment à l'établissement de la filiation paternelle, contribuent à l'attractivité de Mayotte en matière de reconnaissance de la nationalité française par filiation. Ainsi, l'article 3 de l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte prévoit qu'« *avec l'accord de la mère, celui qui se présente comme le père peut, par une déclaration devant l'officier d'état civil, conférer à l'enfant, par substitution, son propre nom ; cette substitution emporte reconnaissance et établissement de la filiation paternelle* ». Là encore, cette règle n'est en principe applicable que pour les enfants dont les deux parents relèvent du statut personnel de droit local, ce qui suppose qu'ils soient français, « musulmans de droit local »

(1) Audition du 19 janvier 2006

et descendent de parents nés à Mayotte⁽¹⁾. Toutefois, en pratique, ces exigences sont loin d'être respectées, et cette disposition permet ainsi à des femmes comoriennes d'obtenir pour leur enfant né à Mayotte la reconnaissance immédiate de la nationalité française, dès lors qu'elles ont convaincu un Mahorais de « se présenter comme le père »... La mission propose donc de substituer à cette procédure l'application des règles de droit commun en matière de filiation.

Proposition : Substituer à la procédure de l'article 3 de l'ordonnance n° 2000-218, régissant à Mayotte l'établissement de la filiation paternelle, en principe réservée aux Mahorais soumis au statut personnel de droit local, les règles de droit commun applicables en matière de filiation.

b) Les moyens de lutter contre les mariages de complaisance doivent être renforcés

Il convient en effet de rappeler que la nationalité française peut être acquise, en France comme dans la plupart des pays occidentaux, non seulement par filiation ou naissance sur le territoire national, mais aussi par mariage avec une personne disposant de la nationalité du pays. En France, le mariage n'a toutefois pas d'effet immédiat et automatique en matière d'acquisition de la nationalité. En effet, l'article 21-2 du Code civil impose au conjoint d'un(e) Français(e) d'effectuer une déclaration, au plus tôt deux ans après son mariage, pour obtenir la nationalité française, qui n'est accordée qu'à deux conditions cumulatives :

— que la « *communauté de vie* » n'ait pas cessé entre les époux à la date de la déclaration ;

— que le conjoint étranger dispose d'une « *connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française* ».

Toutefois, l'application de ces dispositions n'empêche apparemment pas, à Mayotte, les mariages de complaisance – d'autant que, bien souvent, les Mahorais eux-mêmes, bénéficiant de la nationalité française, ne maîtrisent pas correctement la langue française. Aussi la mission s'interroge-t-elle sur le caractère dissuasif des règles auxquelles sont soumis les mariages de droit commun entre Français et étrangers. À cet égard, la réflexion engagée par le Gouvernement pour assurer, sur l'ensemble du territoire national, un contrôle plus effectif de la réalité des intentions matrimoniales des deux époux, peut apparaître opportune ; toutefois, une éventuelle modification de ce droit, qui ne peut être effectuée que sur l'ensemble du territoire national⁽²⁾ (*voir c*), dépasse le champ d'investigation de la mission.

En revanche, la mission souhaite que soient mieux combattus, à Mayotte, les abus dont elle a été avertie, s'agissant des mariages de droit local. En effet, elle a eu confirmation, lors de ses auditions à Paris comme à Mayotte, que ces maria-

(1) Mme Marie-Noëlle Teiller, sous-directrice du droit civil à la direction des Affaires civiles et du Sceau, entendue par la mission le 12 janvier 2006, rappelle ainsi que l'article 3 de ladite ordonnance « ne peut être invoqué lorsque l'un des parents est de nationalité étrangère, ou relève du statut de droit commun ».

(2) M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, entendu par la mission le 19 janvier 2006, a indiqué qu'il ne lui paraissait « pas possible, pour des raisons constitutionnelles, de prévoir à Mayotte un régime spécifique de contrôle des mariages ».

ges sont, encore aujourd'hui, fréquemment célébrés par les cadis ⁽¹⁾ ou leurs représentants en l'absence d'officiers d'état civil, ce qui est contraire aux prescriptions de l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte. Il convient de souligner que ce texte impose également la présence de deux témoins, ainsi que la comparution personnelle des époux, afin de mettre fin à la pratique des mariages par procuration, établis sans l'accord des intéressés. De même, l'exigence que les futurs époux soient tous deux mahorais, condition nécessaire pour qu'ils relèvent du statut personnel de droit local et de la juridiction des cadis, est loin d'être toujours respectée, puisque de nombreux mariages de droit local sont célébrés clandestinement entre Mahorais et étrangers.

Bien que dépourvus de valeur aux yeux de la loi française, ces mariages engendrent une confusion, notamment en matière d'état civil en cas de naissances ultérieures, qui complique fortement la résorption de l'immigration clandestine à Mayotte (*voir III A*).

Proposition : Exiger une coopération plus effective des cadis, ainsi qu'une vigilance accrue des officiers d'état civil et, le cas échéant, adapter les dispositions de l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000, pour mieux contrôler les conditions de célébration et d'enregistrement des mariages de droit local entre Mahorais, ainsi que le respect de l'interdiction de procéder à des mariages de droit local entre Mahorais et étrangers.

c) Les modalités d'acquisition de la nationalité française par naissance sur le sol français doivent être clarifiées

La mission constate que le droit de la nationalité relatif au lieu de naissance (« droit du sol ») est mal compris des immigrés clandestins comme des Mahorais, qui ont tendance à croire que le seul fait de naître sur le sol français garantit l'obtention de la nationalité française et interdit toute reconduite à la frontière. La mission estime que cet aspect du droit de la nationalité, qui n'est pas une originalité française (*voir Annexe 6*), appelle des explications complémentaires. Afin de lutter contre l'attraction exercée par les conditions d'acquisition de la nationalité française sur le fondement du lieu de naissance, les services de l'État et les élus de Mayotte doivent faire comprendre à la population de l'île :

— que cette acquisition est subordonnée au respect d'une condition de résidence de cinq ans sur le territoire national ⁽²⁾ (*voir Annexe 7*) ;

— que la reconduite de l'enfant né sur le sol français et de sa famille en situation irrégulière reste possible tant que la nationalité française n'a pas été acquise par celui-ci.

(1) Magistrats coutumiers chargés, depuis 1938, d'appliquer à Mayotte, au nom de la République française, le droit coranique pour les personnes soumises au statut personnel de droit local.

(2) L'article 21-7 du code civil, issu de la loi n° 98-170 du 16 mars 1998 relative à la nationalité, prévoit qu'un « enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité », à moins qu'il ne la décline, à condition qu'il y réside à sa majorité et que, depuis l'âge de 11 ans, il ait eu sa « résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans ». La loi ne précise pas que le séjour en France de l'enfant ou de ses parents doit avoir été effectué en situation régulière.

Certes, l'introduction de nouvelles conditions pour l'acquisition de la nationalité française sur le fondement du lieu de naissance (« droit du sol »), telles que la régularité du séjour des parents à la date de naissance de l'enfant (ou au moment où celui-ci serait susceptible d'acquérir la nationalité française), aurait l'avantage de dissuader d'éventuels abus.

Toutefois, M. Bruno Genevois, président de la section du contentieux du Conseil d'État et ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, fait état de forts risques de censure constitutionnelle de dispositions qui reviendraient sur l'application du droit commun de la nationalité, pour une COM comme pour un DOM : « *les lois sur la nationalité (...) sont assimilables à des lois de souveraineté* », et « *au regard du principe d'égalité, (on) conçoit mal la création de dérogations territorialement limitées en matière d'octroi de la nationalité* »⁽¹⁾.

Il convient également de rappeler que l'article 74 de la Constitution, qui régit les COM, érige en impératif absolu « *le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques* »⁽²⁾ et interdit expressément de transférer à ces collectivités certaines compétences fondamentales de l'État, visées au quatrième alinéa de l'article 73, parmi lesquelles figure le droit de la nationalité. Les réserves de M. Bruno Genevois, qui se fondent également sur « *le principe d'indivisibilité de la République, sous-jacent à la décision du Conseil constitutionnel du 20 juillet 1993 concernant la réforme du code de la nationalité* », sont aussi partagées par M. Olivier Gohin, professeur de droit public à l'Université Paris II (voir Annexe 8), qui se réfère aux mêmes principes constitutionnels pour conclure que « *les conditions d'application du « droit du sol » peuvent bien être revues, mais uniformément sur l'ensemble du territoire de la République* »⁽³⁾. Enfin, M. Pascal Clément, garde des Sceaux, consulté sur un éventuel aménagement législatif limité à Mayotte dans ce domaine, s'est inquiété de « *la compatibilité d'une telle proposition avec nos exigences constitutionnelles* »⁽⁴⁾.

Par ailleurs, Mme Marie-Noëlle Teiller, sous-directrice du droit civil à la direction des Affaires civiles et des grâces du ministère de la Justice, a indiqué que l'adaptation envisagée de cet aspect du droit de la nationalité pourrait contrevenir aux stipulations de la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies le 20 novembre 1989 et entrée en vigueur le 2 septembre 1990. Ce texte impose en effet « *aux parties de prendre toutes les mesures appropriées, pour protéger l'enfant contre toutes les formes de discriminations ou de sanctions motivées par la situation juridique de*

(1) Table ronde du 12 janvier 2006.

(2) Table ronde du 12 janvier 2006.

(3) M. Olivier Gohin, entendu le 12 janvier 2006 par la mission, a notamment apporté les précisions suivantes : « L'alinéa 11 de l'article 74 de la Constitution pose comme principe incontournable le respect des garanties accordées, pour l'exercice des libertés publiques, sur l'ensemble du territoire national, quel que soit le statut de la collectivité territoriale. Dans le même esprit, l'alinéa 6 de l'article 73 mentionne « les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti ». »

(4) Le Garde des Sceaux, entendu par la mission le 19 janvier 2006, a rappelé que « tout régime dérogatoire doit être justifié par des circonstances particulières en rapport avec l'objet de la loi, sous peine de violer le principe constitutionnel d'égalité devant la loi » et a estimé que la comparaison des statistiques mahoraises et métropolitaines ne faisait pas apparaître de spécificité marquée en matière d'acquisition de la nationalité française sur le fondement du lieu de naissance (application de l'article 21-7 du code civil).

ses parents »⁽¹⁾. Il est vrai que cette exigence résulte de l'article 2-2 de cette convention, ratifiée par la France le 7 août 1990. Toutefois, votre rapporteur remarque que, si cette convention a, en principe, en vertu de l'article 55 de la Constitution, une autorité supérieure à celle des lois, la jurisprudence du Conseil d'État considère que toutes ses dispositions ne sont pas auto-exécutoires et qu'elle a, en particulier, refusé, dans un arrêt du 30 juin 1999, toute application directe des articles 2-1 et 2-2 de ladite convention⁽²⁾.

Une telle modification, pour éviter toute censure constitutionnelle, devrait donc nécessairement concerner l'ensemble du territoire national, ce qui pose une question d'opportunité politique dépassant le champ d'investigation de la mission, géographiquement limité.

Certes, la naissance d'un grand nombre d'enfants issus d'étrangers en situation irrégulière constitue une spécificité inquiétante de l'immigration à Mayotte et pourrait en principe permettre, dans une quinzaine d'années, un grand nombre d'acquisitions de la nationalité française, sur le fondement de l'article 21-7 du Code civil. Toutefois, la mission estime que cette hypothèse reste seconde par rapport à l'utilisation avérée des reconnaissances de paternité abusives, cette stratégie étant beaucoup plus attrayante pour les femmes en situation irrégulière, puisqu'elle permet d'obtenir pour l'enfant la reconnaissance immédiate de la nationalité française par filiation, sur le fondement de l'article 18 du Code civil (*voir supra*).

3. L'aménagement des conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte

La mission juge juridiquement plus aisé d'apporter des modifications substantielles au droit des étrangers applicable à Mayotte et de déroger, en cette matière, au droit commun métropolitain, dont la loi de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte n'a pas prévu l'application de principe, contrairement au droit de la nationalité.

a) Les règles applicables à Mayotte

Il convient, en premier lieu, de rappeler que, si Mayotte n'est pas exclue du champ d'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme du 4 novembre 1950, le nécessaire respect de celle-ci y présente un caractère moins absolu qu'en métropole. Ainsi, Mme Edwige Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, indique que l'article 56 de la Convention précise que, pour les territoires d'outre-mer (catégorie juridique dans laquelle entrait alors l'archipel des Comores, dont l'île de Mayotte, et à laquelle a succédé la catégorie des « collectivités d'outre-mer »), les dispositions de

(1) Table ronde du 12 janvier 2006.

(2) Selon les informations transmises à votre rapporteur par la direction des Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'État, seuls les articles 3-1, 10-2, 16 et 37 b) et c) de la Convention relative aux droits de l'enfant produisent un effet direct à l'égard des particuliers.

celle-ci « *seront appliquées en tenant compte des nécessités locales* »⁽¹⁾. La situation particulièrement grave de l'immigration à Mayotte permet donc en principe de justifier actuellement :

— le **caractère non suspensif des recours dirigés contre les arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière ou d'expulsion** (d'autant que le « droit à un procès équitable » prévu à l'article 6 de la Convention ne vaut que pour les contestations de nature civile ou pénale, ce qui n'est pas le cas de telles décisions administratives). L'article 35 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte prévoit ainsi que « *l'arrêté prononçant la reconduite à la frontière ou l'expulsion d'un étranger peut être exécuté d'office par l'administration* ». Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme se fonde sur l'article 13 de la Convention pour exiger le respect du droit à un recours effectif en cas d'expulsion ou d'extradition, ce qui implique un examen de la légalité formelle et du bien-fondé des arrêtés d'expulsion ;

— les **fortes limitations au droit au regroupement familial**⁽²⁾, même si, en vertu de l'article 8 de la Convention, l'étranger a en principe droit au respect de sa vie privée et familiale. Selon les indications fournies à la mission par Mme Edwige Belliard, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères, la Cour européenne des droits de l'homme exerce, du fait de cet article, un « *contrôle de proportionnalité* » sur les mesures d'éloignement décidées, en prenant en compte « *la gravité de l'infraction (...), l'ancienneté du séjour dans le pays, les liens établis avec le pays d'accueil et ceux demeurant avec le pays d'origine, la réalité de la vie familiale* ». Cette juridiction admet en outre des dérogations à l'article 8 « *en particulier pour des raisons de sécurité nationale ou de sûreté publique* »⁽³⁾, motifs qui pourraient être retenus à Mayotte compte tenu de l'augmentation de la délinquance et de l'apparition de réactions violentes d'une partie de la population face à l'immigration clandestine.

La mission souhaite, en raison de l'importance des flux migratoires illégaux et de leurs conséquences déstabilisatrices à Mayotte, que soient maintenues sur le territoire de cette collectivité les restrictions au regroupement familial, tant que la transformation du statut de celle-ci en département d'outre-mer (DOM) n'aura pas été effectuée. Il lui semble également souhaitable de maintenir durablement le caractère non suspensif des recours introduits contre les arrêtés de reconduite à la frontière ou d'expulsion, car la situation particulière de Mayotte en matière d'immigration requiert qu'un grand nombre d'éloignements soient effec-

(1) Table ronde du 12 janvier 2006.

(2) L'article 42 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte prévoit que les membres de la famille de l'étranger séjournant légalement à Mayotte depuis plus de deux ans peuvent être exclus du regroupement familial en cas de menaces pour l'ordre public ou la santé humaine, mais aussi en cas de ressources ou de possibilités d'hébergement insuffisantes. L'autorisation d'entrer à Mayotte par ce biais n'est accordée par le préfet de Mayotte qu'« après vérification des conditions de ressources et de logement par le maire de la commune de résidence de l'étranger ou le maire de la commune où il envisage de s'établir », le maire devant émettre un « avis motivé » à l'issue de l'instruction.

(3) Table ronde du 12 janvier 2006.

tués rapidement – un contexte similaire a d'ailleurs conduit à l'application d'une telle mesure en Guyane, bien que cette collectivité ait le statut de DOM ⁽¹⁾.

Votre rapporteur appelle toutefois les autorités administratives à rester vigilantes face aux impératifs juridiques issus de la Convention européenne des droits de l'Homme et à prendre en compte les situations individuelles, lorsqu'elles procèdent à un grand nombre de reconduites à la frontière ⁽²⁾. En effet, Mme Edwige Belliard souligne que « *la Cour européenne interprète (la) notion (de nécessités locales) de façon extrêmement restrictive, à telle enseigne que trois de ses quatre arrêts sur ce sujet n'ont pas reconnu les nécessités locales* » ⁽³⁾. Il convient en particulier de rappeler que l'article 4 du protocole numéro 4 de la Convention européenne des droits de l'Homme interdit les expulsions collectives ⁽⁴⁾ et que l'article 3 de ladite convention interdit l'éloignement vers un pays où la personne est passible de la peine de mort ⁽⁵⁾.

b) Les adaptations envisageables

La mission juge nécessaire, pour mieux prévenir l'arrivée de nouveaux immigrés clandestins à Mayotte, d'adapter ponctuellement le droit relatif aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers sur cette île. En complément de la révision de la politique de délivrance des visas (*voir II B 3*), il lui semble souhaitable de faciliter le contrôle de l'identité des personnes à Mayotte - pour autant que celle-ci soit fiable – ce qui suppose une clarification de l'état civil à Mayotte, sur laquelle votre rapporteur vous propose de revenir ultérieurement.

Pour ce faire, la mission suggère de s'inspirer de certaines mesures déjà appliquées en Guyane en matière de visite des véhicules et de contrôle de l'identité des personnes. Il pourrait ainsi être utile de permettre aux forces de l'ordre de procéder à la visite sommaire des véhicules le long des côtes mahoraises (à moins d'un kilomètre du rivage, ce qui, d'après les informations communiquées par M. Patrick Stéfanini, secrétaire général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), comprend la quasi-totalité des routes de l'île), afin d'y rechercher les infractions au droit des étrangers. La police et la gendarmerie nationale devraient également être autorisées à procéder, sans justification spécifique, à tout contrôle d'identité sur l'ensemble du territoire mahorais – une éventuelle limitation de la zone de contrôle le long des côtes risquant de conduire à un

(1) L'article 73 de la Constitution, qui prévoit que, dans les DOM, les lois et règlements sont certes applicables de plein droit mais peuvent être adaptés pour tenir compte des « caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités », a légitimement pu être invoqué dans le cas guyanais, compte tenu de l'importance prise par l'immigration clandestine sur ce territoire.

(2) La procédure d'expulsion est, quant à elle, réservée, en vertu de l'article 31 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte, aux cas où la présence de la personne sur le territoire national « constitue une menace pour l'ordre public ».

(3) Table ronde du 12 janvier 2006.

(4) Les expulsions collectives restent néanmoins possibles « dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe ». Ici encore, l'approche individuelle du traitement des infractions reste donc fondamentale.

(5) La peine de mort est applicable dans l'Union des Comores. Toutefois, le renvoi vers ces pays reste possible lorsque des assurances substantielles sur la non application de la peine de mort à l'individu ont été préalablement obtenues par l'Etat qui procède à l'éloignement. L'article 37 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte prend en compte les exigences de la Convention européenne des droits de l'Homme en disposant qu'« un étranger ne peut être éloigné à destination d'un pays s'il établit que sa vie ou sa liberté y sont menacés ou qu'il y est exposé à des traitements » inhumains ou dégradants.

regroupement des immigrés en situation irrégulière sur le territoire des communes du centre de l'île, ce qui n'est évidemment pas souhaitable.

Proposition : Autoriser les forces de l'ordre à procéder, sur l'ensemble du territoire de Mayotte, à tout contrôle de l'identité des personnes et, dans une bande de terre située à moins d'un kilomètre du rivage, à la visite des véhicules afin d'y constater d'éventuelles infractions aux règles d'entrée et de séjour des étrangers.

L'article 28 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte permet actuellement de condamner les passeurs dirigeant les embarcations clandestines vers Mayotte à 5 ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende ⁽¹⁾, ainsi que de confisquer « *la chose qui a servi ou était destinée à commettre l'infraction* ». Votre rapporteur, qui a constaté que de nombreux *kwasa-kwasa* ainsi saisis par les forces de l'ordre au large de Mayotte étaient entreposés sur le site du centre de rétention administrative de Mayotte, vous propose de prolonger cette logique en permettant leur destruction. De même, il pourrait être opportun d'autoriser les forces de l'ordre à immobiliser les véhicules utilisés à terre pour le transport des immigrés clandestins. Selon les informations transmises à votre rapporteur le 12 janvier dernier par M. Patrick Stéfanini, secrétaire général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), cette mesure repose en règle générale sur le simple retrait d'une pièce du moteur des véhicules concernés.

Proposition : Permettre, avec l'accord préalable du procureur de la République de Mayotte, la destruction des embarcations clandestines saisies en mer par les forces de l'ordre, ainsi que l'immobilisation définitive des véhicules de transport terrestre utilisés pour le transport d'étrangers en situation irrégulière.

Par ailleurs, la mission a été informée par la gendarmerie nationale, entendue sur place le 14 décembre dernier, des difficultés pratiques rencontrées à Mayotte lors des interpellations d'étrangers en situation irrégulière. En effet, le placement en centre de rétention administrative de ces personnes doit intervenir dans un délai qui ne peut excéder quatre heures à compter de l'interpellation. Or, celle-ci a parfois lieu dans des communes mahoraises éloignées de Mamoudzou, ce qui nécessite un transport plus long des personnes, compte tenu de la géographie de l'île et de ses infrastructures routières (les routes mineures ne sont pas goudronnées et s'apparentent à de simples pistes, souvent sinueuses). Votre rapporteur propose donc de prolonger ce délai pour tenir compte de la réalité locale.

(1) Ces peines, en vertu de l'article 28-1 du même texte, peuvent être portées à 10 ans d'emprisonnement et 750 000 euros d'amende lorsque les infractions ont été « commises en bande organisée », dans des « circonstances qui exposent directement les étrangers à un risque immédiat de mort » ou encore dans des conditions de transport « incompatibles avec la dignité de la personne humaine ». Compte tenu des conditions particulièrement dangereuses dans lesquelles sont effectuées les traversées en *kwasa-kwasa* entre Anjouan et Mayotte, cet alourdissement des peines peut aisément être obtenu.

Proposition : Porter de 4 à 8 heures les délais dont disposent à Mayotte les forces de l'ordre, à compter de l'interpellation des étrangers en situation irrégulière, pour procéder à leur placement en centre de rétention administrative.

4. Le nécessaire respect des règles d'urbanisme à Mayotte

La mission a été avertie, notamment par le bureau de l'association des maires de Mayotte, rencontré sur place le 14 décembre dernier, des problèmes sociaux, environnementaux et sanitaires engendrés par la construction rapide, en divers points du territoire mahorais, de bâtiments illégaux utilisés pour l'hébergement des immigrants clandestins. Ces lieux d'habitation, souvent insalubres, tendent à se regrouper, sur des terrains publics comme privés, et conduisent à l'apparition soudaine de véritables bidonvilles, auxquels de nombreux maires ne pourraient plus avoir accès sans mettre en danger leur propre vie.

La demande, formulée par ces interlocuteurs de la mission, de « libérer » ces terrains par un arrêté préfectoral permettant de procéder immédiatement à la démolition des constructions illégales sans avoir préalablement recours au juge, traduit une légitime préoccupation face à la lenteur des pouvoirs publics pour juguler ce phénomène. Il convient toutefois de rappeler que la France est un État de droit, ce qui suppose le respect des règles et procédures légales, notamment lorsqu'il s'agit de procéder à la démolition de locaux habités. Par ailleurs, la mission, qui a pu visiter des villages d'habitat clandestin à Mayotte et y constater les conditions de vie très rudimentaires des étrangers en situation irrégulière, tient à souligner qu'il est essentiel que la lutte contre l'immigration clandestine soit toujours menée, à Mayotte comme ailleurs, avec mesure et humanité, en veillant aux conséquences concrètes des décisions administratives pour la vie des individus.

Pour autant, votre rapporteur estime qu'il serait utile d'engager dès maintenant une réflexion sur une éventuelle extension des pouvoirs des maires en matière de démolition de bâtiments construits sans permis et mettant en danger l'hygiène publique, ou sur l'instauration d'une nouvelle procédure d'urgence. Surtout, il est indispensable d'éviter toute passivité de l'État face à de telles dérives, en engageant immédiatement toutes les procédures prévues par la loi pour faire cesser ces situations : la mission préconise donc une mobilisation effective et rapide des services de l'État pour faire respecter le droit de l'urbanisme à Mayotte.

Proposition : Mobiliser les services de l'État placés sous l'autorité du préfet de Mayotte pour que, dans les conditions fixées par la loi, les procédures de démolition des bâtiments illégaux et insalubres soient, dès leur apparition, systématiquement engagées et la destruction de ceux-ci aussitôt effectuée sous le contrôle du juge.

III. — L'ELOIGNEMENT DES IMMIGRES CLANDESTINS DEJA PRESENTS A MAYOTTE APPELLE UNE CLARIFICATION JURIDIQUE ET DES MOYENS COMPLEMENTAIRES

Une nouvelle croissance de l'immigration clandestine à Mayotte pourrait certainement être évitée, si l'ensemble des mesures préventives précédemment exposées (redéfinition de la coopération avec l'Union des Comores, amélioration des modalités de contrôle et adaptations juridiques ciblées) était rapidement mis en œuvre. Toutefois, l'amélioration de la situation de l'immigration à Mayotte suppose non seulement que les flux d'immigration clandestine soient régulés, mais aussi que les étrangers en situation irrégulière déjà présents à Mayotte soient éloignés, avec humanité mais fermeté.

Cet objectif ne pourra être atteint que si la situation juridique des immigrés clandestins et des Mahorais est mieux différenciée, ce qui suppose une remise en ordre urgente de l'état civil et, plus largement, une clarification du statut des personnes sur l'île. Si cette identification des immigrés clandestins est, à l'avenir, effectuée rigoureusement à Mayotte, ceux-ci devraient pouvoir être éloignés en plus grand nombre, grâce à un renforcement de l'efficacité des contrôles terrestres et à une amélioration des modalités pratiques selon lesquelles les reconduites à la frontière sont actuellement effectuées.

A. UNE CLARIFICATION JURIDIQUE DEVENUE INDISPENSABLE A MAYOTTE

La mission remarque, au vu des informations réunies sur place lors de son déplacement à Mayotte du 12 au 17 décembre dernier, qu'il est illusoire d'espérer une amélioration durable de la situation de l'immigration à Mayotte, tant que la situation juridique des personnes sur cette île n'aura pas été clarifiée. La mission considère unanimement qu'il est donc urgent d'amplifier l'effort entrepris pour aboutir rapidement à un état civil fiable à Mayotte. Elle estime, en outre, que la perspective de la prochaine départementalisation de cette collectivité devrait faciliter l'extinction progressive du statut personnel de droit local et la transformation du rôle des cadis, car la confusion juridique engendrée par ces spécificités conforte actuellement l'immigration clandestine sur l'île.

1. L'urgence de la remise en ordre de l'état civil à Mayotte

L'identification juridique des immigrés clandestins présents à Mayotte, qui conditionne la possibilité de les éloigner légalement, est actuellement perturbée par les nombreuses lacunes et défaillances de l'état civil insulaire. La mission note qu'il est urgent de remédier à cette situation, ce qui ne pourra pas être obtenu sans amélioration du fonctionnement de la Commission de révision de l'état civil (CREC) mise en place depuis plus de cinq ans.

a) Une condition nécessaire pour identifier les clandestins

De nombreux interlocuteurs rencontrés à Mayotte par la mission ont souligné l'importance de la confusion existant sur l'île dans la tenue des registres d'état civil, situation qui crée un contexte favorable à de nombreuses fraudes. Les responsables du bureau de l'état civil de la mairie de Mamoudzou, rencontrés à Mayotte le 13 décembre dernier, rappellent les conditions particulièrement difficiles dans lesquelles cette tâche est remplie : dans les déclarations de naissances effectuées par les mères ⁽¹⁾, ces dernières ne sont bien souvent désignées que par un « vocable », les employés du bureau de l'état civil devant s'efforcer de trouver eux-mêmes une identité à l'enfant (dont ils choisissent le prénom parmi les prénoms musulmans traditionnels). Les femmes présentant pour leur enfant de faux actes de reconnaissances de paternité obtiennent pourtant l'enregistrement de la filiation fictive, seuls les faux les plus évidents (une vingtaine par an environ) étant transmis par le bureau d'état civil au Procureur de la République de Mayotte, sans qu'aucune suite ne soit, apparemment, donnée par le parquet à cette transmission – ce que la mission juge tout à fait anormal.

La mission a noté que, bien souvent, le rôle de l'administration, à Mayotte, ne consistait plus à distinguer les actes d'état civil faux des actes vrais, mais les actes « vraisemblables » des actes « invraisemblables » - une personne présentant à l'administration un acte invraisemblable pouvant, bien souvent, présenter un acte plus vraisemblable le lendemain... Divers interlocuteurs rencontrés à Mayotte par la mission ont ainsi signalé certaines situations absurdes, tels que le cas d'un enfant plus âgé que sa mère, ou encore la présentation, lors des inscriptions scolaires, de plusieurs actes de naissance différents pour un même enfant (dont on ne connaît donc pas l'âge). Ces situations peuvent, certes, s'expliquer largement par la désorganisation de l'état civil comorien, mais témoignent également du désarroi des autorités administratives chargées de la tenue de l'état civil à Mayotte.

M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, admet également qu'en matière juridique et judiciaire, et notamment s'agissant de l'état civil, un « *retard très important* » a été pris pour parvenir à un fonctionnement satisfaisant à Mayotte, car « *on s'est accommodé par le passé de pratiques irrégulières. (...) Jusqu'en 2000, la dualité de statut personnel à Mayotte induisait une dualité de l'état civil. Les deux états civils – droit commun et droit local – obéissaient à des règles différentes (et) la tenue de l'état civil était particulièrement défectueuse, voire inexistante* » ⁽²⁾.

M. Chiaboudine Ben Youssouf, vice président du conseil général de Mayotte, entendu sur place par la mission le 13 décembre dernier, souligne que les officiers d'état civil n'ont reçu aucune formation à Mayotte et ont, en général, un niveau d'étude qui ne dépasse pas l'enseignement du premier degré (même si, depuis 2000, certains d'entre eux disposent du baccalauréat). Ce responsable politi-

(1) Le bureau de l'état civil de la mairie de Mamoudzou souligne qu'il existe une très grande majorité de naissances hors mariage dans les actes établis actuellement à Mayotte.

(2) Audition du 19 janvier 2006.

que établit un lien direct entre cette faiblesse de formation et les nombreuses irrégularités dans la tenue de l'état civil, la difficulté de distinguer prénom et nom patronymique chez les Mahorais entraînant, en outre, de nombreux blocages lors du renouvellement des titres d'identité.

La mission estime nécessaire de tirer très rapidement les conséquences de ces dysfonctionnements majeurs et de l'incapacité des officiers d'état civil mahorais d'y remédier actuellement, en l'absence d'une formation adéquate. Tant que tous les maires, conseillers municipaux et fonctionnaires territoriaux chargés de la tenue de l'état civil à Mayotte n'auront pas reçu une formation publique adéquate, la mission estime qu'il serait préférable de confier provisoirement cette tâche à des fonctionnaires de l'État.

Proposition : Confier provisoirement à des fonctionnaires de l'État la gestion quotidienne de l'état civil mahorais, dans chaque commune où le maire et les conseillers municipaux, ainsi que tous les fonctionnaires territoriaux concernés, n'ont pas reçu de formation publique adéquate.

En outre, un meilleur équipement informatique des mairies de Mayotte contribuerait certainement à une tenue plus rigoureuse de l'état civil, en facilitant l'enregistrement, la conservation et la consultation des données. Il serait, en particulier, utile que les informations relatives à l'état civil puissent circuler entre les bureaux d'état civil de chaque commune (plusieurs communes pouvant être saisies de demandes différentes par une même personne) et être immédiatement transmises, pour les demandes suspectes, au procureur de la République de Mayotte. Votre rapporteur suggère donc que l'État apporte à toutes les communes mahoraises une aide exceptionnelle à l'équipement informatique, leur permettant notamment d'acquérir un micro-ordinateur, une connexion à Internet, un scanner et un logiciel adapté à la gestion de l'état civil ⁽¹⁾. Compte tenu de la grande sensibilité de ces informations et du risque avéré de vol ⁽²⁾, il conviendrait évidemment de prendre toutes les dispositions pratiques nécessaires pour sécuriser l'accès à ces matériels et à ces données.

Proposition : Verser une dotation exceptionnelle de l'État à toutes les communes mahoraises pour financer l'achat d'équipements informatiques modernes et sécurisés pour leurs bureaux d'état civil, leur permettant notamment d'échanger aisément des informations numériques et, au besoin, de les transmettre en temps réel au procureur de la République de Mayotte.

Par ailleurs, la mission constate, plus généralement, qu'il est difficile d'estimer précisément, aujourd'hui, la population totale et la population clandestine de Mayotte, les différents interlocuteurs qu'elle a rencontrés fournissant des

(1) M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, entendu le 19 janvier 2006 par la mission, a d'ailleurs indiqué qu'il tenterait de « réunir de nouveaux moyens (pour) l'équipement informatique des quatorze mairies mahoraises non encore pourvues de moyens modernes ».

(2) Mme Françoise Perron, vice-présidente du tribunal de grande instance de Gap et ancienne présidente de la Commission de révision de l'état civil (CREC) de Mayotte, entendue par votre rapporteur le 28 février dernier, a également indiqué qu'un ou deux registres d'état civil disparaissaient chaque année à Mayotte, ces registres étant, ensuite, vraisemblablement utilisés pour élaborer de faux documents administratifs. Votre rapporteur estime que les registres les plus anciens (souvent tenus sur des cahiers d'écoliers), qui peuvent être une source d'informations utile, devraient être récupérés et protégés contre toute dégradation.

chiffres variables, permettant seulement de proposer de larges fourchettes d'évaluation. Or, elle estime qu'une meilleure connaissance statistique du nombre et de la situation matérielle des étrangers en situation irrégulière serait utile pour mieux analyser l'évolution de ce phénomène à Mayotte.

Proposition : Renforcer les outils statistiques à la disposition de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à Mayotte, afin de disposer de données plus fines et plus fiables sur la population de l'île, compte tenu de sa spécificité en matière d'immigration clandestine.

La mission a également été alertée, notamment par l'association *La maison de Mayotte*, dont elle a rencontré des représentants le 10 décembre dernier à La Réunion, de l'existence, à Mayotte comme à La Réunion, de nombreux « Français sans papiers » d'origine mahoraise. Ainsi, le renouvellement de leurs titres d'identité aurait été fréquemment refusé à des Français d'origine mahoraise, nés à Mayotte, parce qu'ils étaient incapables de fournir les justificatifs prouvant la nationalité de leurs parents et grands-parents (parfois nés aux Comores). M. Bruno Genevois, président de la section du contentieux du Conseil d'État, indique d'ailleurs avoir été amené (*voir Annexe 9*) « à statuer en 2005 sur des problèmes de renouvellement de passeports et de cartes nationales d'identité de Français d'origine mahoraise, auxquels on réclamait des justificatifs d'état civil qu'ils étaient bien en peine d'obtenir ! J'ai dû, invoquant la liberté personnelle, prescrire à une préfecture de la région Ile-de-France de réexaminer le cas inextricable de l'une de ces personnes et j'ai fait référence à la possession d'état de Français »⁽¹⁾.

En effet, depuis la loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité, le dernier alinéa de l'article 30-2 du Code civil précise que « *la nationalité française des personnes nées à Mayotte, majeures au 1^{er} janvier 1994, sera subsidiairement tenue pour établir si ces personnes ont joui de façon constante de la possession d'état de Français* »⁽²⁾. Selon les informations communiquées à votre rapporteur par le ministère de la Justice, la justification de cette possession sur une seule génération est donc suffisante pour permettre à ces Mahorais d'établir leur nationalité française.

Il convient de rappeler que la possession d'état de Français est définie par un ensemble de faits, dont l'appréciation est objective : selon le ministère de la Justice, cette appréciation est ainsi tirée à la fois du comportement de l'intéressé, qui s'est toujours conduit comme un Français, et de la réaction du milieu extérieur, en particulier de l'État, qui l'a toujours tenu pour français. En pratique, la possession d'état de Français se justifie par la production de tous documents officiels susceptibles de l'établir (carte nationale d'identité ou passeports français,

(1) Table ronde du 12 janvier 2006.

(2) La règle générale, fixée au premier alinéa de l'article 30-2 du code civil, prévoit que la nationalité française est établie si l'intéressé et son père ou sa mère « ont joui de façon constante de la possession d'état de Français », alors que cette exigence ne concerne à Mayotte que l'intéressé lui-même.

carte professionnelle attestant d'un emploi dans la fonction publique, lorsque cet emploi est réservé à des personnes de nationalité française, carte d'électeur ou livret militaire).

La mission estime donc que le principe de la possession d'état de Français doit être correctement appliqué pour les Français d'origine mahoraise bénéficiant de l'assouplissement introduit en 1993 à l'article 30-2 du Code civil. Toute interprétation excessivement restrictive, par l'administration chargée du renouvellement des titres d'identité des Français d'origine mahoraise, est, par nature, contre-productive, car elle renvoie à une forme de clandestinité des Français, ajoutant du même coup à la confusion juridique sur la situation des personnes à Mayotte. Cette situation crée sur place un ressentiment d'autant plus important que l'application des règles du Code civil permet, plus facilement, aux étrangers en situation irrégulière d'accéder à la nationalité française. En outre, il n'est pas acceptable, dans un État de droit, que des citoyens soient ainsi maintenus dans une situation de non-droit et dans l'incapacité de justifier de leur nationalité.

Proposition : Assouplir la politique mise en œuvre par les préfetures, notamment à Mayotte et à La Réunion, pour les demandes de renouvellement de titres d'identité de personnes d'origine mahoraise, en appliquant, sans interprétation restrictive, le principe de la possession d'état de Français mentionné à l'article 30-2 du code civil.

À l'inverse, il serait souhaitable, pour limiter le trafic de pièces d'identité au sein de la population clandestine à Mayotte, d'y rendre plus difficile la falsification des passeports et cartes nationales d'identité. À cet effet, votre rapporteur suggère d'anticiper, à Mayotte, sur le processus général de mise en place, en France, de titres d'identité biométriques, ce qui suppose, là encore, un effort d'équipement informatique des services administratifs concernés.

Proposition : Mettre en place, dans un délai de 5 ans, des passeports et cartes nationales d'identité biométriques pour toute la population à Mayotte.

b) L'indispensable effort pour améliorer le fonctionnement de la Commission de révision de l'état civil (CREC)

L'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des nom et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte a institué une Commission de révision de l'état civil (CREC) qui, aux termes de l'article 18 de ce texte, est « chargée d'établir les actes de naissance, de mariage ou de décès qui auraient dû être portés sur les registres de l'état civil de droit commun ou de droit local à Mayotte ». Cette commission, présidée par un magistrat du siège et dans laquelle sont représentés le préfet, le président du conseil général et le grand cadi de Mayotte, est donc investie de la mission cruciale de remettre en ordre l'état civil mahorais.

Selon les informations communiquées à la mission par les magistrats du siège et du parquet de Mayotte rencontrés sur place le 13 décembre dernier, 35 000 personnes ont saisi la CREC depuis sa création, sur un total d'environ 55 000 personnes susceptibles de le faire. Selon les informations recueillies sur place par mission, à la fin de l'année 2004, 25 000 décisions avaient été signées ⁽¹⁾ – ce qui correspond à une moyenne d'un peu plus de 6 000 décisions par an. Or, M. Pascal Clément a précisé que, « depuis 2003, la CREC est saisie d'environ 8 000 demandes annuelles » ⁽²⁾. Cela signifie qu'à ce rythme, le dossier de toutes les personnes dont l'état civil a vocation à être régularisé, n'aura pas encore été traité en 2010... Par ailleurs, la CREC n'est pas compétente pour réviser l'état civil des personnes dont les actes ont été établis après la publication de l'ordonnance précitée, ce qui, selon Mme Françoise Perron, vice-présidente du tribunal de grande instance de Gap et ancienne présidente de la CREC, entendue par votre rapporteur le 28 février dernier, pourrait conduire à un dangereux vide juridique, compte tenu de la mauvaise transcription de nombreux mariages célébrés à Mayotte au cours des cinq dernières années.

Or, en vertu de l'article 25 de l'ordonnance précitée n° 2000-218 du 8 mars 2000, la mission de la CREC devait s'achever le 5 avril 2006. Compte tenu de l'ampleur de la tâche restant à accomplir, le mandat de celle-ci a donc été « prorogé pour une durée de cinq ans », c'est-à-dire jusqu'au 5 avril 2011, par un décret du 22 décembre 2005 ⁽³⁾. La mission regrette que le délai initialement fixé n'ait pu être tenu, ce qui s'explique par l'insuffisance des moyens de cette commission et par des conditions de travail particulièrement difficiles.

M. Said Omar Oili, président du conseil général de Mayotte, estime ainsi que la longueur des démarches administratives à entreprendre devant la CREC décourage de nombreux Mahorais, dont l'état civil nécessiterait pourtant d'être consolidé. Il souligne l'existence de nombreuses erreurs de transcriptions dans les actes de naissance, conduisant par exemple à la délivrance de titres d'identité mentionnant un même nom avec une orthographe différente au sein d'une même famille, et suggère la création d'un poste de fonctionnaire spécialisé chargé de la seule fixation des nom et prénoms des personnes. Les personnels de la CREC, rencontrés par la mission le 13 décembre 2005, soulignent également que les actes de naissance, à Mayotte, sont longtemps demeurés non écrits – la fiabilité des listes électorales étant, du même coup, incertaine.

Votre rapporteur estime que cette situation témoigne d'une administration négligente de l'île dans le passé et considère que la République a le devoir d'honorer pleinement le choix des Mahorais de demeurer français, en tournant cette page rapidement et définitivement.

(1) M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, a précisé lors de son audition, le 19 janvier 2006, que le nombre de décisions rendues par la CREC depuis sa création, s'élevait à présent à 33 105.

(2) Audition du 19 janvier 2006.

(3) Décret n° 2005-1620 du 22 décembre 2005 portant prorogation de la commission de révision de l'état civil à Mayotte.

Il convient de rappeler qu'outre le magistrat qui la préside et les représentants institutionnels déjà cités, les moyens de la CREC, essentiellement fournis par le ministère de la Justice, se résument à :

— une quarantaine de rapporteurs répartis sur tout le territoire mahorais, ces personnes qualifiées en matière d'état civil (et titulaires, au minimum, du baccalauréat) étant chargées d'instruire les dossiers dans les diverses communes ;

— un secrétariat, assuré par le greffe du tribunal supérieur d'appel de Mayotte, qui comprend cinq agents.

Par ailleurs, la CREC ne dispose pas de tous les équipements requis pour le bon accomplissement de la mission qui lui a été confiée, puisqu'elle est confrontée à des problèmes informatiques récurrents. Ainsi, M. Pascal Clément, Garde des Sceaux, indique qu'« *une première mission, effectuée par (le ministère de la Justice) en juillet 2003 avait souligné des difficultés d'ordre informatique* », une seconde mission ayant quant à elle, en 2004, « *conclu à la mise en place d'une structure d'aide et d'accompagnement à l'informatisation des services d'état civil des mairies* »⁽¹⁾.

La mission se félicite que le ministère de la Justice, alerté de la gravité de la situation créée par la lenteur des travaux de la CREC, ait procédé au recrutement d'un informaticien, chargé de mettre au point un logiciel adapté au traitement des dossiers (toutes les informations relatives à l'état civil devraient être centralisées à la CREC), mais cet effort apparaît encore insuffisant. M. Jean-Jacques Gilland, président de la CREC, entendu sur place le 13 décembre dernier par la mission, a ainsi souligné l'existence d'une accumulation de dossiers, du fait du temps requis pour la frappe, puis la relecture des actes. La mission suggère donc de renforcer plus largement les moyens informatiques et surtout humains de la CREC, en adjoignant à son président un second magistrat et en doublant l'effectif de son secrétariat. Il pourrait également être utile, comme le remarque Mme Françoise Perron, vice-présidente du tribunal de grande instance de Gap et ancienne présidente de la CREC, entendue par votre rapporteur le 28 février dernier, de mettre à la disposition de la CREC 4 ou 5 fonctionnaires de l'État, spécialisés dans les questions d'état civil, qui pourraient être chargés d'assister les rapporteurs de la CREC dans leurs recherches.

Par ailleurs, il n'est pas certain que l'actuelle soumission de la CREC à une double tutelle financière du ministère de la Justice et du ministère de l'Outre-mer constitue une solution optimale...

(1) Audition du 19 janvier 2006.

Proposition : Doubler les effectifs de magistrats et de secrétaires affectés à la Commission de révision de l'état civil (CREC) et mettre à la disposition de ses rapporteurs une équipe de 4 ou 5 fonctionnaires de l'État spécialisés dans les questions d'état civil, afin que cette commission puisse traiter, dans un délai de 5 ans, toutes les demandes qui lui sont adressées.

Enfin, certaines méthodes de travail de la CREC devraient être réexaminées, du fait de leur manque de fiabilité – même s'il est vrai que, comme le souligne Mme Marie-Noëlle Teiller, sous-directrice du droit civil à la direction des Affaires civiles et du Sceau, « *cette commission travaille en toute indépendance, sous le seul contrôle du juge judiciaire, c'est-à-dire du tribunal de première instance de Mamoudzou, et ne peut recevoir d'instruction générale* »⁽¹⁾. Ainsi, les magistrats du siège et du parquet de Mayotte ont indiqué à la mission que la CREC était contrainte de prendre en compte, pour l'instruction des dossiers, des attestations délivrées, au nom de la République française, par les cadis pour environ 15 euros, celles-ci ne pouvant être contestées par un magistrat de droit commun. Or, la fiabilité de ces attestations est loin d'être avérée et la CREC semble bien souvent fonctionner comme une « machine à régulariser », dont le contrôle ne semble pas aujourd'hui assuré.

2. L'extinction progressive du statut personnel de droit local et la transformation du rôle des cadis

La très grande majorité de la population de Mayotte reste soumise à un statut personnel de droit local, inspiré du droit coranique, ce qui constitue une source de confusion juridique à Mayotte, notamment en ce qui concerne la tenue de l'état civil – et complique, par conséquent, la lutte contre l'immigration clandestine.

Il convient de rappeler que le statut personnel de droit local régit traditionnellement, à Mayotte, l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, ainsi que les successions et libéralités. Rien n'interdit au législateur d'en moderniser le contenu, ce qui a été fait au cours des dernières années pour interdire certaines discriminations successorales⁽²⁾, ainsi que pour relever l'âge minimum du mariage et supprimer progressivement, pour l'avenir, la polygamie et la répudiation unilatérale⁽³⁾.

(1) Table ronde du 12 janvier 2006.

(2) Les discriminations successorales entre enfants légitimes et naturels ou en raison du sexe des enfants sont désormais interdites à Mayotte.

(3) L'article 68 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer a reconnu des droits égaux aux époux pour les « personnes accédant à l'âge requis pour se marier au 1^{er} janvier 2005 ». Cette loi a également érodé les compétences de la justice cadiale en prévoyant que « Les personnes relevant du statut civil de droit local peuvent soumettre au droit civil commun tout rapport juridique relevant du statut civil de droit local ».

L'existence de ce statut personnel de droit local a conduit à Mayotte à la mise en place de deux régimes distincts d'état civil :

— un état civil de droit commun régi par les dispositions du code civil ;

— un état civil de droit personnel organisé par la délibération du 17 mai 1961 de l'assemblée territoriale des Comores.

Certes, chaque commune dispose, depuis l'ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 relative à l'état civil à Mayotte, d'un service de l'état civil tenant, d'une part, les registres de l'état civil des personnes ayant le statut civil de droit commun et, d'autre part, les registres des personnes ayant le statut civil de droit local. Toutefois, cette unification de la gestion des deux types de registres est encore récente : M. Alain Chateauneuf, président du tribunal de grande instance d'Albertville et ancien président du tribunal de première instance de Mamoudzou, rappelle que « *ce sont les cadis qui tenaient les registres jusqu'en 2001* ». Or, du fait notamment de la formation juridique insuffisante des cadis, la transcription des actes qui en résultait n'était pas particulièrement rigoureuse ou fiable (*voir exemples de jugements rendus par les cadis en Annexe 10*). En outre, selon le même magistrat, « *jusqu'en 1995 (...), les cadis célébraient, au vu et au su de tous, des mariages entre des Mahorais de statut civil coutumier et des Comoriens, pourtant censés, en tant qu'étrangers, ne pas relever de leur juridiction* » ⁽¹⁾.

Par ailleurs, l'obligation, résultant de l'article 16 de l'ordonnance précitée du 8 mars 2000, que soit présent au mariage célébré par le cadi « *l'officier d'état civil de la commune de résidence de l'un des futurs époux* » ⁽²⁾, n'est, bien souvent, pas respectée. Ainsi, M. Alain Chateauneuf, président du tribunal de grande instance d'Albertville et ancien président du tribunal de première instance de Mamoudzou, précise que « *des unions coutumières, sans valeur juridique, continuent à être célébrées par les cadis* » ⁽³⁾, notamment pour des raisons financières et en raison du poids que les cadis ont acquis au sein de la population clandestine de l'île (dont les pratiques religieuses sont souvent plus rigoristes et qui est plus réticente à s'adresser à l'administration) ⁽⁴⁾. Divers interlocuteurs rencontrés sur place par la mission, dont les représentants du bureau de l'état civil de la mairie de Mamoudzou, entendu le 13 décembre dernier, ont confirmé la poursuite de ces pratiques, débouchant sur des unions non transcrites, dont les enfants ont, en droit français, le statut d'enfants naturels.

Les situations de non droit ainsi créées sont d'autant plus déstabilisatrices pour l'immigration à Mayotte que les cadis continuent d'influer à Mayotte sur les actes d'état civil, au-delà du cas des seuls mariages. Les informations recueillies sur place, à Mayotte, par la mission, confirment l'analyse effectuée par M. Alain

(1) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

(2) Cet article de l'ordonnance a modifié en ce sens la rédaction de l'article 26 de la délibération n° 61-16 du 17 mai 1961 de l'assemblée territoriale des Comores relative à l'état civil comorien, modifiée par l'acte n° 71-13 du 30 septembre 1971 de la chambre des députés des Comores, qui, désormais, précise également que « l'officier d'état civil dresse sur-le-champ l'acte de mariage », alors que cette tâche incombait auparavant au cadi.

(3) Audition conjointe du 8 décembre 2005.

(4) Les dates et horaires choisis pour les mariages (le week-end ou la nuit notamment) ne facilitent pas la présence d'officiers d'état civil.

Chateauneuf, président du tribunal de grande instance d'Albertville et ancien président du tribunal de première instance de Mamoudzou, sur cette question : « *Théoriquement, l'immigration et la justice cadiale sont deux questions différentes. En réalité, le fait que les cadis fassent des actes dépourvus de garanties juridiques crée une sorte d'appel d'air favorable à diverses manœuvres. (...) Vous êtes né, par exemple, en telle année, et dix ans plus tard on veut vous inscrire à l'école, mais vous êtes trop âgé. Le cadi vous fait donc un acte supplétif, attestant, grâce au témoignage de deux anciens du village, qu'en réalité vous avez cinq ans de moins... Ou, inversement, vous êtes censé avoir soixante ans, et vous faites valoir qu'on vous avait « rajeuni » de cinq ans dans votre enfance et qu'en fait vous en avez soixante-cinq. L'état civil est à l'origine de nombreuses régularisations... » ⁽¹⁾.*

Certes, le principe même de l'existence d'un tel statut personnel, pour ceux des Mahorais qui souhaiteraient le conserver, ne peut pas être contesté dans le cadre constitutionnel actuel. En effet, l'article 75 de la Constitution, qui est applicable dans un DOM comme dans une COM ⁽²⁾, précise que « *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun (...) conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ». Toutefois, ce principe ne permet nullement de justifier l'actuelle désorganisation de l'état civil mahorais, résultant de certaines pratiques cadiales ou des règles particulières appliquées aux personnes relevant du droit local. En effet, comme le rappelle M. Bruno Genevois, président de la section du contentieux du Conseil d'État et ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, « *l'article 75 de la Constitution (...) reconnaît les statuts personnels de droit local à condition que l'ordre public soit respecté* » ⁽³⁾.

La mission, convaincue qu'il existe un lien entre les détournements du statut personnel de droit local, certaines activités des cadis et la difficulté à distinguer les personnes en situation régulière des immigrés clandestins à Mayotte, appelle donc de ses vœux, dans la perspective de la future départementalisation du statut de cette collectivité, une clarification juridique. Celle-ci pourrait, à terme, être obtenue grâce à l'extinction progressive du statut personnel de droit local, au moins en matière d'état et de capacité des personnes.

Votre rapporteur ne préconise évidemment pas de supprimer d'un coup à Mayotte tout statut personnel de droit local, pour des raisons tant constitutionnelles que d'opportunité politique. Il suggère en revanche, parallèlement à la modernisation des règles résultant de ce statut, d'encourager les Mahorais à renoncer individuellement à celui-ci. Cela devrait être possible, compte tenu de la nouvelle mentalité des plus jeunes générations, plus instruites et plus critiques envers les règles coutumières ou religieuses – comme la mission a pu le constater, le

(1) Audition conjointe du 8 décembre 2005

(2) M. Bruno Genevois, président de la section du contentieux du Conseil d'État et ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel, a apporté, lors de la table ronde du 12 janvier 2006, les précisions suivantes : « L'article 75 de la Constitution (...) s'applique quelles que soient les modifications apportées à l'organisation institutionnelle des collectivités concernées. Que Mayotte reste une COM ou devienne un DOM, l'article 75 de la Constitution continuera donc de s'y appliquer. ».

(3) Table ronde du 12 janvier 2006.

17 décembre dernier à Mayotte, en rencontrant notamment les nombreuses représentantes de diverses associations de femmes mahoraises.

Parallèlement, les cadis devraient voir leur rôle évoluer vers celui de « médiateurs de proximité », se recentrant ainsi sur les rapports humains et la vie religieuse au sein des villages. Ils ne devraient être autorisés à procéder au mariage religieux des personnes qu'à condition que le mariage ait été civilement enregistré au préalable (une attestation pourrait être fournie au cadi à cet effet, comme c'est le cas en métropole où le clergé ne célèbre pas de mariage religieux s'il n'est pas prouvé que le mariage civil a d'abord eu lieu). L'abandon progressif des activités juridictionnelles des cadis devrait s'accompagner de la consolidation de leur statut, votre rapporteur suggérant de mettre leur rémunération à la charge du conseil général de Mayotte – la mission a pu évoquer cette approche équilibrée avec M. Mohamed Hachim, grand cadi de Mayotte, et une délégation de cadis, rencontrés le 17 décembre dernier à Mayotte.

Votre rapporteur n'en demeure pas moins troublé par l'opposition des cadis à la transmission du nom patronymique, jugée contraire à l'Islam, ainsi que par les positions officielles parfois outrancières adoptées par les cadis à Mayotte (*voir Annexe II*). L'idée, avancée par les cadis de Mayotte, que l'application du droit religieux à Mayotte pourrait être justifiée par un « précédent » alsacien-mosellan, n'est pas recevable : en effet, si le régime des cultes déroge effectivement, en Alsace-Moselle, pour des raisons historiques, aux règles de laïcité applicables sur l'ensemble du territoire national, il n'y existe ni juridictions religieuses, ni application d'un droit religieux en matière d'état et capacité des personnes.

La mission reste convaincue que la religion musulmane peut et doit trouver une place originale à Mayotte, dans le respect des règles du droit civil et du principe de laïcité.

Proposition : Dans la perspective de la future départementalisation de Mayotte, préparer l'extinction progressive du statut personnel de droit local et la transformation du rôle des cadis en médiateurs de proximité, rémunérés par le conseil général.

De manière plus générale, la mission juge nécessaire une prise de conscience à Mayotte, en ce qui concerne les implications juridiques de la future départementalisation de l'île – qui devrait intervenir à compter des années 2010 ou 2012.

Il convient de rappeler que la perspective d'une nouvelle transformation du statut de Mayotte a été dessinée par l'article 2 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, qui précise notamment qu'« à compter de la première réunion qui suivra son renouvellement en 2010, le conseil général de Mayotte peut, à la majorité des deux tiers de ses membres, adopter une résolution portant sur la modification du statut de Mayotte », ce texte devant ensuite conduire au dépôt d'un projet

de loi en ce sens ⁽¹⁾. La mission a constaté sur place l'adhésion unanime des élus et de la population au projet de transformer, à terme, Mayotte en DOM, le débat portant seulement sur le calendrier de ce processus.

Or, si l'impact de la départementalisation sur le niveau des prestations sociales est bien perçu à Mayotte (l'île de la Réunion, qui a le statut de DOM, apparaît à cet égard comme un modèle aux yeux de la population mahoraise), ses implications juridiques restent en revanche méconnues. La mission regrette que les principaux responsables politiques de l'île ne s'efforcent pas d'expliquer les conséquences de cette démarche, qui impliquera notamment la soumission de principe au droit commun ⁽²⁾ et non plus au droit coranique.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE MOYENS COMPLEMENTAIRES PERMETTRAIT D'ELOIGNER D'AVANTAGE D'ETRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIERE

Dès lors que les conditions permettant de distinguer clairement, au sein de la population mahoraise, la situation juridique des Français ou immigrés en situation régulière de celle des immigrés clandestins, seront réunies à Mayotte, la maîtrise complète de la situation de l'immigration à Mayotte deviendra envisageable. Compte tenu de l'importance excessive de la population clandestine déjà présente à Mayotte, il apparaît nécessaire, pour faire respecter la loi et rétablir la paix sociale dans l'île, de procéder à l'éloignement d'un nombre accru d'étrangers en situation irrégulière. Cet objectif, qui est le pendant du nécessaire encadrement des flux d'immigration actuellement dirigés vers Mayotte, pourra être atteint si l'efficacité des contrôles menés sur l'île par les forces de l'ordre est renforcée, et les conditions des reconduites à la frontière améliorées.

1. Le renforcement de l'efficacité des contrôles terrestres

Une organisation différente des moyens matériels et humains dont disposent les forces de l'ordre à Mayotte devrait leur permettre d'identifier plus aisément les étrangers en situation irrégulière à Mayotte.

La mission a noté, au cours de ses entretiens avec la gendarmerie nationale et surtout les policiers de la direction de la sécurité publique de Mayotte, le 14 décembre dernier, que la participation aux opérations de recherche d'immigrés clandestins en vue de procéder à leur éloignement était considérée comme une charge supplémentaire et non comme une mission centrale. À cet égard, l'idée de confier cette responsabilité à des policiers spécialisés dans la lutte contre l'immigration clandestine, tels que ceux de la police aux frontières (PAF), serait perçue comme une avancée – permettant aux autres policiers et gendarmes, de se consacrer à la lutte contre les autres crimes et délits, c'est-à-dire à la sécurité des

(1) Ledit article précise que « cette résolution est transmise au Premier ministre », cette transmission ouvrant un délai de six mois, au terme duquel un projet de loi portant modification du statut de Mayotte doit être déposé au Parlement, « conformément aux dispositions de l'accord du 27 janvier 2000 sur l'avenir de Mayotte ». Cette procédure, actuellement fixée par une loi ordinaire, correspond donc avant tout à un engagement politique.

(2) Même si le législateur national pourra y adapter les lois et règlements pour tenir compte des « caractéristiques et contraintes particulières » de la collectivité, comme le prévoit l'article 73 de la Constitution.

citoyens. Votre rapporteur note, en outre, que les personnels de la PAF semblent faire preuve de motivation et de détermination pour accomplir cette tâche, bien que celle-ci ne soit pas toujours valorisante.

La mission, qui a rencontré à La Réunion, le 11 décembre dernier, le *Comité de soutien aux expulsés de Mayotte* et, à Mayotte, le 17 décembre dernier, l'association *Le rassemblement citoyen*, a été alertée de l'existence de certains abus policiers au cours de ces opérations. Certes, quelques incidents isolés ou des comportements individuels déplacés (le terme de « chasse » a parfois été employé) semblent avoir eu lieu et sont évidemment inacceptables. Toutefois, votre rapporteur estime que la description très négative effectuée de ces « coups de filet », présentés comme inutilement violents, ne correspond pas du tout à la réalité du travail quotidien des forces de l'ordre sur l'île. Ces dernières font, en règle générale, preuve de maîtrise et d'un grand professionnalisme et, malgré le caractère massif de l'immigration clandestine sur l'île et sa dimension collective (des villages ou bidonvilles entiers sont exclusivement peuplés de clandestins), s'efforcent de prendre en compte la diversité des situations individuelles – en n'éloignant pas, par exemple, un enfant en situation irrégulière pendant l'année scolaire. La mission tient toutefois à souligner que la poursuite et l'amplification des opérations de recherche et d'éloignement des immigrés clandestins à Mayotte doivent s'effectuer avec retenue et humanité, tout manquement à la déontologie des forces de l'ordre devant être sanctionné sans délai.

Proposition : Confier à la PAF la direction des opérations de recherche et d'interpellation des étrangers en situation irrégulière menées sur le sol mahorais.

Par ailleurs, les policiers de la PAF ont indiqué à la mission que la présence, au sein des équipes chargées de procéder aux contrôles, de policiers métropolitains expérimentés, ainsi que de policiers d'origine mahoraise, capables de distinguer un Comorien d'un Mahorais et maîtrisant les langues locales, constituait un atout précieux. À cet égard, accroître la proportion de policiers d'origine mahoraise impliqués dans les « coups de filet » visant l'immigration clandestine sur le sol mahorais, prolongerait utilement la logique d'une plus grande spécialisation policière pour mener ces opérations. Dans le même esprit, la mission estime souhaitable de permettre aux policiers métropolitains de prolonger leur présence, actuellement limitée à deux ans, par une nouvelle période complémentaire de deux ans, assortie du maintien des primes habituellement perçues outre-mer.

Proposition : Permettre aux policiers métropolitains de la PAF ayant acquis à Mayotte une expérience particulière en matière de lutte contre l'immigration clandestine de prolonger de deux ans, sans perte de rémunération, leur période de présence à Mayotte.

Par ailleurs, ces opérations de lutte contre l'immigration clandestine devraient être facilitées par l'adaptation des règles de droit, précédemment évoquée par votre rapporteur (*voir II C 3*), destinée à permettre aux policiers de procéder à

tout contrôle d'identité sur l'île, de visiter les véhicules circulant sur les routes situées à moins d'un kilomètre du rivage et d'immobiliser ceux qui transportent des immigrés clandestins.

La mission juge souhaitable non seulement de prolonger le délai laissé aux forces de l'ordre pour acheminer les immigrés clandestins interpellés vers le centre de rétention administrative de Mamoudzou, mais aussi d'améliorer les modalités de détermination de l'identité réelle de ces personnes.

Il s'agit évidemment d'une tâche difficile, les simples déclarations des individus ne pouvant valablement remplacer les papiers d'identité manquants. Toutefois, la mission a été frappée par l'archaïsme et la lenteur de certaines techniques d'échange d'informations encore utilisées par la gendarmerie nationale pour procéder à l'identification des personnes interpellées. Les gendarmes mahorais ont en effet indiqué à la mission, le 14 décembre dernier, qu'ils n'étaient pas autorisés à disposer sur place d'un fichier des personnes interpellées pour infraction aux règles d'entrée et de séjour des étrangers. Ce fichier, qui comporte notamment les empreintes digitales, étant centralisé en banlieue parisienne, les données relatives à l'identité des personnes interpellées sont donc échangées avec la métropole par voie postale, ce qui n'est pas un gage de rapidité... De même, la PAF de Mayotte, qui devrait, en principe, avoir bientôt accès à un fichier automatisé d'identification (qu'elle serait disposée à partager avec la gendarmerie nationale), a indiqué à la mission, le 14 décembre dernier, qu'elle pourrait se voir finalement refuser cette autorisation, faute de locaux et de matériels adaptés à la gestion d'un tel fichier.

La mission estime qu'il est urgent de mettre en place des modalités de consultation plus rapide, que cela soit obtenu par le partage entre gendarmes et policiers de Mayotte d'un fichier accessible sur place, ou par l'échange de données en temps réel par voie électronique. Dans tous les cas, les moyens matériels des forces de l'ordre de Mayotte, notamment en ce qui concerne l'équipement informatique, semblent aujourd'hui nettement insuffisants.

Proposition : Autoriser les forces de l'ordre de Mayotte à partager un accès local au fichier automatisé d'identification des étrangers en situation irrégulière ou, à défaut, mettre rapidement en place un système d'échange d'informations, moderne et rapide, entre les policiers et gendarmes de métropole et de Mayotte pour la gestion de ce fichier.

2. L'amélioration des modalités pratiques des reconduites à la frontière

La mission estime également que les modalités pratiques selon lesquelles les reconduites à la frontière sont actuellement effectuées à Mayotte devraient être améliorées.

Cet effort devrait, en premier lieu, concerner la destination de ces reconduites. En effet, si la grande majorité des immigrés clandestins présents à Mayotte provient des Comores et notamment de l'île d'Anjouan, ce n'est pas le

cas de la totalité d'entre eux. Dès lors, des erreurs d'identification des étrangers en situation irrégulière et la commodité obligent fréquemment les forces de l'ordre à reconduire sur l'île d'Anjouan des Comoriens originaires de l'île plus éloignée de Grande-Comore, voire d'autres pays. De telles erreurs, signalées à la mission par les intéressés lors de la visite du centre de rétention administrative de Mamoudzou, le 16 décembre dernier, créent, contrairement à l'objectif même des éloignements, une situation propice pour de nouvelles entrées irrégulières de ces personnes à Mayotte (la reconduite ne les rapprochant pas de leur famille d'origine ou lieu de vie habituel et les laissant en revanche à une distance réduite de Mayotte, sur l'île où agissent les passeurs et d'où partent les *kwasa-kwasa*)⁽¹⁾.

Par ailleurs, des moyens complémentaires devraient également permettre d'augmenter le nombre d'éloignements.

Cet effort devrait, en premier lieu, porter sur les infrastructures disponibles à terre pour l'accueil des personnes interpellées. Certes, les centres de rétention administrative de Mamoudzou et, surtout, la maison d'arrêt de Majicavo (où deux tiers des prisonniers sont des étrangers en situation irrégulière) n'étaient pas surpeuplés lorsque la mission les a visités⁽²⁾. Toutefois, le nombre d'immigrés clandestins interpellés à Mayotte pour être reconduits dans leur pays d'origine devrait connaître au cours des prochaines années une progression sensible – M. Nicolas Sarkozy, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire, a confirmé, lors de son audition par la mission, le 25 janvier 2006, qu'il avait fixé pour l'année 2006 un objectif de 12 000 reconduites à la frontière à Mayotte, ce qui représenterait une augmentation de moitié par rapport aux années 2004 et 2005. De même, la poursuite de l'augmentation du nombre d'embarcations clandestines interceptées (*voir I C 2*) devrait conduire au placement en maison d'arrêt et à la condamnation à des peines d'emprisonnement d'un plus grand nombre de passeurs.

Le risque que ces évolutions hautement souhaitables ne se heurtent, dans les prochaines années, aux capacités limitées de ces infrastructures ne peut donc être écarté. Afin de prendre en compte, de manière anticipée, ces probables difficultés, la mission juge nécessaire d'entamer rapidement des travaux d'agrandissement et de réaménagement du centre de rétention administrative et de la prison de Mayotte.

(1) La mission, qui a pu s'entretenir, le 16 décembre dernier au centre de rétention administrative de Mamoudzou, avec plusieurs individus devant faire l'objet d'une mesure d'éloignement, a constaté que ceux-ci laissaient clairement entendre que, dès le lendemain de leur retour sur l'île d'Anjouan, ils s'efforceraient de traverser à nouveau la mer pour regagner Mayotte – le risque d'accident mortel étant pleinement connu, mais considéré avec fatalisme par ces personnes.

(2) La mission se félicite d'ailleurs de la bonne tenue de la maison d'arrêt de Majicavo, qui contraste singulièrement avec l'état de délabrement inacceptable de la prison de Saint-Denis de la Réunion.

Proposition : Agrandir et réaménager rapidement le centre de rétention administrative de Mamoudzou et la maison d'arrêt de Majicavo pour en augmenter les capacités d'accueil d'étrangers en situation irrégulière et de passeurs, afin d'anticiper les futures difficultés liées au renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine.

La mobilisation pour améliorer les modalités pratiques des reconduites à la frontière devrait, en second lieu, concerner les moyens de transport utilisés pour procéder à ces éloignements.

En effet, l'actuelle utilisation d'une compagnie aérienne comorienne⁽¹⁾ pour effectuer quotidiennement, dans un avion d'une vingtaine de places seulement, les reconduites à la frontière vers Anjouan n'est évidemment pas la solution la plus économique. Certes, le recours à cette liaison aérienne s'expliquait principalement, en 2005, par l'interruption de la liaison maritime régulière entre Mayotte et Anjouan⁽²⁾. Toutefois, l'idée même que l'État recoure à des compagnies commerciales privées pour effectuer ces reconduites paraît contestable, dans le cas des liaisons entre Mayotte et les Comores, compte tenu de l'importance quantitative des reconduites à effectuer entre les îles de cet archipel. En effet, la population clandestine de Mayotte étant supérieure à 45 000 personnes, dont plus de 90 % ont la nationalité comorienne, ce transport devrait en principe concerner environ 40 000 personnes au cours des prochaines années (indépendamment de l'arrivée de nouveaux étrangers en situation irrégulière à Mayotte).

Il semblerait plus rationnel de mettre à la disposition de la PAF, chargée d'effectuer ces reconduites, des équipements appartenant à l'État et permettant de transporter un plus grand nombre de personnes, tant par voie aérienne que par voie maritime.

Une telle solution, si elle n'est pas impossible en droit international, appellerait toutefois la mise en place d'un cadre juridique spécifique. En effet, en vertu de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, conclue à Montego Bay en 1982, les eaux intérieures relèvent de la souveraineté de l'État côtier, tout comme les eaux territoriales et, comme l'a indiqué à la mission, le 12 janvier dernier, Mme Edwige Belliard, directrice des Affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, cet État est en principe libre de refuser l'accès de ses ports aux navires d'un autre État. Par ailleurs, l'article 13 de la Convention sur le régime international des ports maritimes, adoptée à Genève le 9 décembre 1923, exclut de l'application du principe de liberté d'accès aux ports les « *navires de guerre, (...) les navires de police ou de contrôle, (...) et, en général, les navires exerçant à un titre quelconque la puissance publique* ». Toutefois, l'État riverain peut permettre l'admission de tels navires pour certains États et la refuser pour d'autres États, sa réglementation interne pouvant également subordonner l'accès des bâtiments de guerre étrangers dans ses eaux intérieures à certaines conditions (ayant trait no-

(1) société Comores Aviation.

(2) Cette interruption s'expliquait par la nécessité de mettre les équipements concernés en conformité avec les normes de sécurité maritime.

tamment au lieu d'accès, à la durée du séjour, au nombre de navires admis simultanément, ainsi qu'à la notification diplomatique ou aux autorisations administratives reçues).

La mission estime que le contexte actuel de réchauffement des relations diplomatiques et de développement de la coopération entre la France et les Comores permet d'envisager la conclusion d'accords bilatéraux en ce sens – ce climat propice devrait, tout au moins, conduire la diplomatie française à tenter de négocier de tels accords.

Proposition : Mettre à la disposition de la PAF un navire et un avion de grande capacité appartenant à l'État pour augmenter le nombre de reconduites à la frontière effectuées au meilleur coût et négocier avec le gouvernement comorien l'accueil de ces bâtiments et aéronefs dans les ports et aéroports comoriens.

*

* *

Confrontée à une immigration clandestine d'une ampleur exceptionnelle, susceptible de retarder son développement, l'île de Mayotte est en droit d'attendre des pouvoirs publics un soutien accru pour retrouver la maîtrise de l'immigration. La mission estime que doit être rapidement accentué l'effort récemment entrepris, en moyens humains et matériels, pour mieux contrôler les flux migratoires subis par cette collectivité et pour procéder à l'éloignement des immigrants déjà présents. Parallèlement, l'État doit intervenir plus fermement et directement pour lutter contre le travail clandestin, limiter les détournements du droit de la nationalité et remettre en ordre l'état civil à Mayotte. À plus long terme, le développement d'une coopération plus ciblée avec l'Union des Comores et, en particulier, l'île d'Anjouan, devrait permettre de traiter la cause structurelle de cette immigration.

Cette mobilisation pour améliorer la situation de l'immigration à Mayotte devrait être l'occasion de s'interroger, plus largement, sur l'évolution de la société mahoraise. Le choix de la population d'approfondir l'intégration de Mayotte au sein de la République, résolument affirmé dans la perspective d'une future départementalisation, doit l'amener à dépasser certaines de ses contradictions ou ambiguïtés – qu'il s'agisse du « cousinage » entretenu avec les Comores, de l'acceptation implicite du travail clandestin ou de certaines pratiques coutumières, peu en phase avec la laïcité ou le droit civil français.

La mission retire de son déplacement à Mayotte le sentiment que la progression remarquable du niveau d'instruction et l'évolution des mentalités permettent maintenant de relever ce défi et, ainsi, de conforter le développement spectaculaire que connaît enfin cette collectivité.

36 PROPOSITIONS POUR RETROUVER LA MAITRISE DE L'IMMIGRATION A MAYOTTE

- *Aboutir rapidement à un état civil fiable à Mayotte*

Proposition n° 1 : Renforcer les outils statistiques à la disposition de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à Mayotte, afin de disposer de données plus fines et plus fiables sur la population de l'île, compte tenu de sa spécificité en matière d'immigration clandestine.

Proposition n° 2 : Confier provisoirement à des fonctionnaires de l'État la gestion quotidienne de l'état civil mahorais, dans chaque commune où le maire et les conseillers municipaux, ainsi que tous les fonctionnaires territoriaux concernés, n'ont pas reçu de formation publique adéquate.

Proposition n° 3 : Verser une dotation exceptionnelle de l'État à toutes les communes mahoraises pour financer l'achat d'équipements informatiques modernes et sécurisés pour leurs bureaux d'état civil, leur permettant notamment d'échanger aisément des informations numériques et, au besoin, de les transmettre en temps réel au procureur de la République de Mayotte.

Proposition n° 4 : Assouplir la politique mise en œuvre par les préfectures, notamment à Mayotte et à La Réunion, pour les demandes de renouvellement de titres d'identité de personnes d'origine mahoraise, en appliquant, sans interprétation restrictive, le principe de la possession d'état de Français mentionné à l'article 30-2 du code civil.

Proposition n° 5 : Mettre en place, dans un délai de 5 ans, des passeports et cartes nationales d'identité biométriques pour toute la population à Mayotte.

Proposition n° 6 : Doubler les effectifs de magistrats et de secrétaires affectés à la Commission de révision de l'état civil (CREC) et mettre à la disposition de ses rapporteurs une équipe de 4 ou 5 fonctionnaires de l'État spécialisés dans les questions d'état civil, afin que cette commission puisse traiter, dans un délai de 5 ans, toutes les demandes qui lui sont adressées.

Proposition n° 7 : Dans la perspective de la future départementalisation de Mayotte, préparer l'extinction progressive du statut personnel de droit local et la transformation du rôle des cadis en médiateurs de proximité, rémunérés par le conseil général.

- ***Accroître la coopération avec les Comores :***

Proposition n° 8 : Lier directement l'évolution de l'aide au développement fournie par la France à la qualité de la coopération des autorités comoriennes, notamment à Anjouan, en matière policière et judiciaire, pour réduire les flux d'immigration clandestine.

Proposition n° 9 : Recourir, autant que possible, à une coopération bilatérale en nature, en mettant rapidement à la disposition des autorités comoriennes les personnels et les équipements nécessaires à la réalisation de projets de développement ciblés et contrôlables.

Proposition n° 10 : Concentrer l'aide sanitaire sur l'île d'Anjouan, en y construisant notamment une maternité dotée d'équipements modernes, affecter à celle-ci une équipe permanente de médecins français et permettre à des médecins résidant à Mayotte d'effectuer, plusieurs fois par an, des consultations sur l'île d'Anjouan.

Proposition n° 11 : Mettre à la disposition des écoles anjouanaises plusieurs dizaines d'instituteurs français au titre de la coopération, ainsi que le matériel élémentaire requis dans l'enseignement du premier degré.

Proposition n° 12 : Détacher auprès des services comoriens chargés de l'état civil une équipe de fonctionnaires français spécialisés, chargée d'instaurer un véritable état civil aux Comores, de former les officiers d'état civil comoriens à sa gestion, et de faciliter, par une informatisation adéquate, la mise en place de passeports biométriques aux Comores.

Proposition n° 13 : Assouplir les règles phytosanitaires auxquelles sont soumis les produits agricoles comoriens pour l'accès au marché mahorais et étudier la mise en place d'un tarif douanier dérogatoire pour ces produits.

- ***Doter les forces de l'ordre de moyens d'interception, de contrôle et d'éloignement renforcés et plus efficaces :***

**** Mieux maîtriser les flux migratoires vers Mayotte :***

Proposition n° 14 : Confier à la seule police aux frontières (PAF) de Mayotte la direction et la coordination des opérations maritimes de recherche et d'interception des clandestins.

Proposition n° 15 : Assurer le suivi, par tous les fonctionnaires participant aux opérations de recherche et d'interception en mer des embarcations clandestines, d'une formation de base à la navigation et au secours en mer.

Proposition n° 16 : Porter les effectifs de la PAF de 102 à 200 policiers avant le 31 décembre 2006 pour permettre une rotation permanente des équipes engagées dans les opérations maritimes de recherche et d'interception d'embarcations clandestines.

Proposition n° 17 : Compléter, par de nouvelles installations fixes ou mobiles, la couverture radar des eaux entourant Mayotte, de façon à disposer d'une surveillance à 360 degrés, et assurer la protection continue de ces installations, en confiant durablement cette responsabilité à la Légion étrangère ou, à défaut, à une société privée de sécurité.

Proposition n° 18 : Doter la PAF de Mayotte de cinq nouvelles vedettes rapides avant le 31 décembre 2007 et mettre immédiatement à disposition des forces de l'ordre des moyens permanents de surveillance aérienne basés à Mayotte (au moins un hélicoptère ou un avion de reconnaissance).

Proposition n° 19 : Mettre en place, avant le 31 décembre 2006, une antenne consulaire française sur les îles comoriennes d'Anjouan et de Mohéli pour y permettre la délivrance de visas.

Proposition n° 20 : Favoriser la délivrance aux Comores de visas biométriques de court séjour (notamment pour les événements familiaux), comprenant des informations précises sur l'hébergement du titulaire. Assortir leur délivrance de la signature d'un engagement au retour de l'intéressé dans son pays d'origine et soumettre celui-ci à une obligation de présentation au consulat concerné dès son retour (la délivrance ultérieure d'un nouveau visa étant subordonnée au respect de cette obligation).

**** Faciliter les contrôles terrestres et les éloignements :***

Proposition n° 21 : Confier à la PAF la direction des opérations de recherche et d'interpellation des étrangers en situation irrégulière menées sur le sol mahorais.

Proposition n° 22 : Permettre aux policiers métropolitains de la PAF ayant acquis à Mayotte une expérience particulière en matière de lutte contre l'immigration clandestine de prolonger de deux ans, sans perte de rémunération, leur période de présence à Mayotte.

Proposition n° 23 : Autoriser les forces de l'ordre de Mayotte à partager un accès local au fichier automatisé d'identification des étrangers en situation irrégulière ou, à défaut, mettre rapidement en place un système d'échange d'informations, moderne et rapide, entre les policiers et gendarmes de métropole et de Mayotte pour la gestion de ce fichier.

Proposition n° 24 : Agrandir et réaménager rapidement le centre de rétention administrative de Mamoudzou et la maison d'arrêt de Majicavo pour en augmenter les capacités d'accueil d'étrangers en situation irrégulière et de passeurs, afin d'anticiper les futures difficultés liées au renforcement de la lutte contre l'immigration clandestine.

Proposition n° 25 : Mettre à la disposition de la PAF un navire et un avion de grande capacité appartenant à l'État pour augmenter le nombre de reconduites à la frontière effectuées au meilleur coût et négocier avec le gouvernement comorien l'accueil de ces bâtiments et aéronefs dans les ports et aéroports comoriens.

- ***Procéder à des aménagements juridiques limités pour dissuader les candidats au départ :***

**** Contrôler plus strictement le travail clandestin :***

Proposition n° 26 : Porter à 3 000 euros minimum le montant des amendes administratives encourues par les employeurs de travailleurs clandestins à Mayotte, confisquer plus fréquemment le matériel utilisé pour ces activités, et sanctionner systématiquement les personnes louant, sans déclaration, leurs terrains à ces clandestins.

Proposition n° 27 : Confier à la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Mayotte le « pilotage » des opérations d'inspection des lieux de travail clandestins présumés et mettre à sa disposition une équipe de 10 officiers et adjoints de police judiciaire, ainsi que deux inspecteurs du travail spécialisés venus de métropole.

Proposition n° 28 : Étendre aux employés de maison les dispositions du code du travail applicable à Mayotte en matière de contrôle du droit du travail et permettre aux équipes d'inspection d'accéder, entre 7 et 19 heures et sous le contrôle du juge des libertés, au domicile des employeurs présumés de travailleurs clandestins.

Proposition n° 29 : Exiger des élus et des fonctionnaires une attitude irréprochable à Mayotte en matière d'emploi clandestin et contrôler en priorité le respect de la légalité par ces personnes, les fonctionnaires métropolitains en infraction devant être rapatriés en métropole et les élus déclarés inéligibles.

**** Faire respecter le droit de la nationalité en luttant contre son détournement :***

Proposition n° 30 : Remplacer l'actuel délai de 15 jours par le délai de droit commun de 3 jours pour la déclaration de toute naissance d'enfant sur le sol français à Mayotte.

Proposition n° 31 : Substituer à la procédure de l'article 3 de l'ordonnance n° 2000-218, régissant à Mayotte la dation de nom, en principe réservée aux Mahorais soumis au statut personnel de droit local, les règles de droit commun applicables en matière de filiation.

Proposition n° 32 : Exiger une coopération plus effective des cadis ainsi qu'une vigilance accrue des officiers d'état civil et, le cas échéant, adapter les dispositions de l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000, pour mieux contrôler les conditions de célébration et d'enregistrement des mariages de droit local entre Mahorais, ainsi que le respect de l'interdiction de procéder à des mariages de droit local entre Mahorais et étrangers.

**** Procéder à des aménagements limités du droit des étrangers :***

Proposition n° 33 : Autoriser les forces de l'ordre à procéder, sur l'ensemble du territoire de Mayotte, à tout contrôle de l'identité des personnes et, dans une bande de terre située à moins d'un kilomètre du rivage, à la visite des véhicules afin d'y constater d'éventuelles infractions aux règles d'entrée et de séjour des étrangers.

Proposition n° 34 : Permettre, avec l'accord préalable du procureur de la République de Mayotte, la destruction des embarcations clandestines saisies en mer par les forces de l'ordre, ainsi que l'immobilisation définitive des véhicules de transport terrestre utilisés pour le transport d'étrangers en situation irrégulière.

Proposition n° 35 : Porter de 4 à 8 heures les délais dont disposent à Mayotte les forces de l'ordre, à compter de l'interpellation des étrangers en situation irrégulière, pour procéder à leur placement en centre de rétention administrative.

**** Assurer un respect effectif des règles d'urbanisme :***

Proposition n° 36 : Mobiliser les services de l'État placés sous l'autorité du préfet de Mayotte pour que, dans les conditions fixées par la loi, les procédures de démolition des bâtiments illégaux et insalubres soient, dès leur apparition, systématiquement engagées et la destruction de ceux-ci aussitôt effectuée sous le contrôle du juge.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mercredi 8 mars 2006, la Commission a examiné les conclusions de la mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte.

Après l'exposé du rapporteur, plusieurs commissaires sont intervenus.

M. René Dosière, président de la mission d'information, s'est félicité du climat excellent qui a prévalu au sein de la mission d'information et de la convergence des points de vue face à un sujet difficile que le rapporteur a très bien exposé.

Il a considéré que la situation des clandestins à Mayotte s'apparentait à une forme d'esclavage moderne, ceux-ci étant victimes à la fois des passeurs, des employeurs et de ceux qui leurs fournissent des logements dans de véritables *favelas*. Certes, « la France ne peut pas accueillir toute la misère du monde », mais il ne faut pas oublier la seconde partie de cette phrase, prononcée en 1989 par M. Michel Rocard, alors Premier ministre, à savoir que la France se doit d'accueillir dignement ceux qu'elle ne peut pas refuser.

M. René Dosière a ensuite insisté sur le problème majeur selon lui constitué par l'état civil à Mayotte, qui nécessite encore des efforts considérables sans lesquels tous les autres efforts seront vains. En effet, la tradition islamique ne considère pas qu'un état civil écrit soit indispensable, mais l'appartenance de Mayotte à la République l'exige. A cet égard il y a manifestement un gouffre entre la réalité observée sur le terrain et la perception du ministère de la Justice.

L'inaction face à la situation à Mayotte serait catastrophique, elle pourrait y favoriser la pénétration d'un Islam fondamentaliste et conduire également à un afflux de migrants en provenance du continent africain. A l'inverse, la mise en œuvre de solutions adéquates sera la preuve que l'Islam peut vivre en s'intégrant pleinement dans la République.

Le président Philippe Houillon a précisé que le rapport avait été adopté à l'unanimité des membres de la mission d'information, à l'exception de M. Jean-Claude Lefort, qui a qualifié son abstention de « positive ».

M. Jacques Floch a souligné que, depuis plusieurs années, la commission des Lois s'intéressait de près à Mayotte, notamment au fil des évolutions statutaires de l'île, qui va entrer dans un « tournant » de son histoire, avec la préparation d'une consultation décisive sur son avenir. Ce contexte rend d'autant plus nécessaire la mise en œuvre de solutions aux problèmes de l'état civil à Mayotte, qui pourraient avoir des conséquences fâcheuses sur l'établissement des listes électorales.

Il a par ailleurs indiqué que l'immigration clandestine à Mayotte n'était pas uniquement d'origine comorienne, mais que se développaient des réseaux en provenance d'Afrique de l'Est et de la région des grands lacs, qui posent des problèmes spécifiques. Il a conclu que les deux priorités étaient d'améliorer les moyens de l'administration sur l'île, et d'accentuer la coopération avec l'Union des Comores, car le différentiel considérable de développement de l'archipel avec Mayotte explique l'importance de la pression migratoire.

M. Mansour Kamardine a estimé que les conclusions du rapport étaient excellentes et a remercié ses collègues de la mission de s'être intéressés avec conviction et émotion aux problèmes de Mayotte. Il s'est donc déclaré heureux qu'un certain consensus se dessine sur ce problème, dont l'absence de solution pourrait remettre en cause l'appartenance de l'île à la République.

Il a ensuite souligné que Mayotte constituait une singularité car il s'agit du seul territoire français habité faisant l'objet d'une revendication territoriale de la part d'un État étranger. A cet égard, il est assez irritant que les Comoriens, qui ont fait le choix respectable de l'indépendance, insistent à Paris sur leur revendication territoriale sur l'île, et, au contraire, se revendiquent Français à Mayotte.

L'immigration clandestine est une véritable « plaie » pour le développement de Mayotte qui ne peut, compte tenue de sa taille, accueillir les 700 000 Comoriens qui veulent s'y installer, sans compter les nouvelles filières en provenance d'Afrique continentale et de Madagascar.

M. Mansour Kamardine a espéré que la quasi-unanimité de la Représentation nationale incitera le Gouvernement à agir rapidement sur l'état civil et sur le développement des moyens de détection et de contrôle de l'immigration clandestine. Il est également nécessaire d'émettre un signal fort à l'encontre des employeurs de clandestins, même si le Garde des Sceaux a donné des instructions au parquet de Mayotte pour mener une action publique plus ferme en la matière. En effet, c'est un problème considérable, auquel des fonctionnaires de l'État ont malheureusement été mêlés.

Après avoir précisé que l'abstention positive de son groupe, qu'il a confirmée, s'expliquait notamment par la place insuffisante donnée par la mission à l'aide au développement en direction des Comores, **M. Jacques Brunhes** a rappelé qu'une précédente mission à laquelle il avait participé avec Mme Catherine Tasca sous la précédente législature avait formulé des propositions comparables qui n'avaient pas été mises en œuvre. Il a regretté que les conclusions des rapports parlementaires soient si peu prises en compte par le Gouvernement.

M. Jean-Luc Warsmann a suggéré que le rapporteur revienne devant la Commission dans quelques mois pour faire le point sur la mise en œuvre des propositions de la mission, sur le modèle de ce qui se pratique en matière de suivi de l'application des lois.

Le président Philippe Houillon a jugé cette proposition intéressante et a indiqué que la Commission veillerait, en tout état de cause, à ce que le rapport de la mission d'information ne demeure pas sans suite.

Puis, conformément à l'article 145 du Règlement, la Commission a autorisé le dépôt du rapport de la mission d'information en vue de sa publication.

CONTRIBUTION DE M. MANSOUR KAMARDINE, MEMBRE DU GROUPE UMP

La mission d'information sur l'immigration clandestine à Mayotte touche à sa fin. Qu'il me soit très simplement permis d'exprimer ici et à travers son Président et son rapporteur ma gratitude mahoraise à l'ensemble des missionnaires pour l'intérêt qu'ils ont manifesté à l'égard de Mayotte, pour la qualité et la densité des propositions que la mission formule pour mieux canaliser le phénomène.

En même temps que je suis d'accord avec les orientations prises, je formulerais deux séries d'observations :

— D'abord un sentiment de regret que par principe, la mission n'ait pas cru devoir retenir nos propositions de mieux encadrer le droit du sol au profit des seuls enfants dont un des parents au moins serait en situation régulière à Mayotte, En effet, il est admis que, parmi les motivations de nombreux accouchements d'étrangères irrégulières à l'hôpital de Mamoudzou, il y a la croyance, à tort ou à raison, que cet événement permettra de conférer à l'enfant la qualité de Français et, partant, de rendre impossible toute reconduite de la mère à la frontière, afin de prétendre à terme à une régularisation suivie d'un regroupement familial. Il est regrettable que « le parisianisme » ait pris le pas sur une situation particulière intéressant un territoire qui reste encore marqué par un régime à la fois constitutionnellement et juridiquement dérogoire au droit commun de La République.

— Ensuite, je voudrais formuler quelques propositions supplémentaires de nature à compléter efficacement encore le dispositif envisagé. Il s'agit de :

A) Améliorer la situation des Français originaires de Mayotte dans l'attente de la fin des travaux de la CREC

1) *Améliorer le fonctionnement de la Commission de révision de l'état civil (CREC), dont l'objectif, dans l'esprit des auteurs de ce projet, est de doter tous les citoyens nés à Mayotte, dont l'immense majorité détient un acte d'état civil à la suite de la commission « Closset ⁽¹⁾ » même si les conditions de conservation et gestion sont aléatoires, d'un nom patronymique inconnu jusqu'ici en droit local. Pour toutes ces personnes, une simple ordonnance du Président de la CREC permettrait de créer l'acte de naissance ; la CREC dans sa formation collégiale conservant la compétence relative à la constitution *ab-initio* des actes.*

2) *Doter de titres d'identité les Français sans papier, que le dispositif CREC a créés contra legem, de façon urgente et sans attendre. En effet, de nombreux français d'origine mahoraise installés à la Réunion ou en métropole se*

(1) *Monsieur Jean-Claude Closset est un ancien directeur de cabinet du préfet de Mayotte. Celui-ci, sur la base d'un arrêté préfectoral, a présidé une commission d'état civil, déclinée en 17 commissions locales, chacune d'entre elles comprenant son président, le maire de la localité et le cadî du canton. Cette commission a rendu des jugements qui ont servi à la transcription des actes d'état civil de naissance en 1977.*

voient refuser la délivrance de titres d'identités dans l'attente d'une création et d'une attribution par la CREC d'un nom patronymique. Or, aucun texte ne permet à l'administration de refuser cette délivrance, les actes actuels d'état civil produits à l'appui des demandes n'ayant jamais fait l'objet de la moindre contestation par les autorités de l'État. D'ailleurs, force est de rappeler que ces personnes se sont vues par le passé délivrer par le préfet de Mayotte un titre d'identité (carte nationale d'identité, passeport) depuis plus de 10 ans. Elles ont donc la possession d'état de Français (voir l'arrêt du Conseil d'État du 26 avril 2005 *Ministre de l'Intérieur/MLAMAIJ*, requête n° 2798).

Dans l'attente de la régularisation des actes d'état civil par la CREC, il est demandé que des instructions précises soient données aux préfetures aux fins de continuer à délivrer des titres d'identité sur la base des actes d'état civil actuels.

3) Régulariser la situation d'un millier de personnes, nées à Mayotte avant l'indépendance des Comores, au regard de la nationalité française.

Sous le territoire des Comores, la France a favorisé les mouvements des populations à l'intérieur de l'archipel entre Mayotte et les autres et les autres et Mayotte ⁽¹⁾

Au lendemain de l'indépendance des Comores, le législateur de juillet et décembre 1975 avait autorisé les ressortissants du nouvel État demeurés sur le territoire français à souscrire auprès du juge d'instance de leur domicile la déclaration recognitive de conservation de la nationalité. Si une immense majorité des personnes nées aux Comores mais domiciliées à Mayotte ont usé de cette faculté, il en est allé différemment de celles nées à Mayotte de parents nés aux Comores. En effet, elles ont, dans leur fausse croyance, considéré que ces dispositions ne les concernaient pas, pour avoir associé leur destin à celui des Mahorais pour le maintien de l'île dans la France. D'ailleurs, toutes ces personnes sont électrices de la collectivité départementale bien avant l'indépendance des Comores et bien avant l'établissement de leurs actes de naissance par la commission « Closset ».

Enfin, l'absence de tenue fiable de la liste électorale relevant de la compétence du Préfet de Mayotte, n'a pas permis de corriger les erreurs d'état civil apparues sur l'état civil postérieurement à l'inscription sur ces listes électorales.

Le deuxième alinéa de l'article 30-2 du code civil, introduit par amendement d'origine parlementaire, n'a pas permis de résoudre le problème, en raison d'une interprétation très restrictive et rigide par la Chancellerie de ladite disposition, de sorte qu'aujourd'hui environ un millier de personnes sont exclues de tout dispositif social en vigueur à Mayotte, alors qu'elles sont dans la commune renommées comme étant des Français originaires de Mayotte, d'autant que leur filiation n'a jamais été établie au regard de la loi française et en tout cas pas avant leur majorité.

(1) Expression utilisée par M. François Mitterrand, Président de la République, lors de sa visite officielle aux Comores en 1990.

Une réécriture de la disposition légale sus invoquée s'impose donc afin de leur reconnaître la nationalité française.

4) Cas des enfants nés aux Comores avant 1978 : le transfert de la capitale de Dzaoudzi à Moroni au début des années 60 a entraîné l'émigration de l'ensemble des fonctionnaires d'origine mahoraise vers la Grande Comore et les autres îles.

De nombreux enfants, dont l'un des parents au moins est originaire de Mayotte et donc français, y sont nés.

Néanmoins, à la suite de la destruction volontaire de l'état-civil dans ce jeune pays par le régime révolutionnaire de M. Ali Soilihi, ces personnes se trouvent dans l'impossibilité de faire la preuve de leur état civil et, par contre-coup, de leur nationalité.

Elles sont dans leur quasi- unanimité revenues à Mayotte où elles exercent souvent dans les administrations françaises locales, Elles ont, elles aussi, du mal à prouver leur état civil.

Il est proposé, à titre exceptionnel, de ressusciter le dispositif du certificat de notoriété afin de favoriser l'établissement de leur titre d'état-civil avant la transcription à Nantes (voir délibération du conseil général de Mayotte du 27 février 2006 figurant en annexe à la présente contribution).

B) Respecter strictement l'obligation scolaire

A l'instar des autres collectivités françaises, l'obligation scolaire s'impose à Mayotte pour les enfants âgés de 6 à 16 ans présents sur le territoire de Mayotte, quelle que soit leur situation au regard de la législation sur l'entrée et le séjour des étrangers en France.

Les populations d'origine étrangère connaissent mieux cette règle que les Mahorais et cherchent par tout moyen à en tirer le meilleur profit; ce qui se conçoit parfaitement compte tenu de l'état d'indigence du système scolaire aux Comores.

Sur cette base, ce sont 12 000 enfants d'origine clandestine que l'Éducation Nationale scolarise à Mayotte sur une population scolaire globale d'environ 60 000. On y trouve des jeunes adolescents inéligibles à l'obligation scolaire que de faux actes d'état civil ont rajeunis de quelques années pour invoquer l'obligation scolaire. Cette situation ne va pas sans pose de problèmes dans la mesure où la fiabilité des actes d'état civil en provenance des Comores est plus qu'aléatoire.

Conformément à la législation en vigueur sur la validité des actes d'état-civil étrangers, il sera précisé que l'obligation scolaire ne peut être invoquée avec succès que sur la base d'un acte d'état civil délivré en conformité avec la législation française.

REPUBLIQUE FRANÇAISE

COLLECTIVITÉ DEPARTEMENTALE
DE MAYOTTE

2^{ème} Session Extraordinaire

Séance Plénière du 23 février 2006
(suite)

CONSEIL GENERAL

Délibération n° 048 /2006/CG
relative à la motion concernant la régularisation des « MAHORAIS
sans papiers».

LE CONSEIL GENERAL

Nombre de Conseillers Généraux en exercice : 19

Nombre de Conseillers Généraux présents : 13

Nombre de votants : 19 MM. Ismaël Ali, Ali Abdallah, Maoulida Soula, Hadadi Andjilani et Fadul Ahmed Fadul ont donné procuration à MM. M'Hamadi Abdou, Ali Halifa, Mansour Kamardine, Ibrahim Isihaka et Hariti Bacar

Étaient présents : MM : Saïd Omar OILI, Bacar Ali Boto, Chihaboudine Ben Youssouf, Ahamada Madi Chanfi, Ali Halifa, M'Hamadi Abdou, Mustoihi Mari, Fahari Madi, Mansour Kamardine, Ahmed Attoumani, Ahamada Abdou, Ibrahim Isihaka, Hariti Bacar

Absents excusés : MM : Ali Abdallah, Ismaël Ali, Maoulida Soula, Hadadi Andjilani et Fadul Ahmed Fadul

Le Président ayant constaté que le quorum est atteint,

Vu l'article L.3551- 12 du Code Général des Collectivités Territoriales,

Vu la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte,

Vu l'article 70 du règlement intérieur du Conseil général

Vu la délibération n°001/2004/CGD du 2 avril 2004 portant élection de M. SAID Omar Oili, Président du Conseil Général de Mayotte,

.../...

N°048 /2006/CG

Après en avoir délibéré,

A l'unanimité,

DECIDE

ARTICLE PREMIER : d'adopter la motion concernant la régularisation des « MAHORAIS sans papiers ».

DEMANDE

ARTICLE 2 : Au Gouvernement de légiférer pour permettre aux catégories des populations suivantes vivant sur le sol mahorais d'accéder à la Nationalité Française.

- les enfants nés aux Comores dont l'un des parents est français,
- les enfants nés à Madagascar dont l'un des parents est français.

ARTICLE 3 : Au Gouvernement de rétablir à titre transitoire et pour une période allant jusqu'en 2010 les dispositifs d'acte de notoriété afin de pallier les carences liées à l'Etat-Civil aux Comores et à Mayotte

Pour extrait conforme
Le Président du Conseil Général



Saïd OMAR OILI

**CONTRIBUTION DE M. JEAN-CLAUDE LEFORT
MEMBRE DU GROUPE DES DEPUTE-E-S COMMUNISTES
ET REPUBLICAINS**

La pression migratoire que connaît Mayotte a donné lieu à la mise en place et à la constitution d'une mission d'information, suite aux propos tenus concernant une remise en cause publique des droits à la nationalité française, spécialement le droit du sol, avancée comme une hypothèse par le ministre de l'Outre-mer et relayée sur place de manière plus nette et de manière plus impérative. Cette hypothèse soulevée était assortie d'une autre catégorie de raisonnement que celle liée à l'immigration, à savoir que d'aucuns voyaient dans la volonté d'acquisition de la nationalité française rien de moins qu'une volonté politique comorienne de faire basculer à terme la société mahoraise vers l'Union des Comores.

Cette dernière approche a été vite démentie par les réalités constatées sur place, qui mettent en cause à la fois un certain nombre de Mahorais qui encouragent cette immigration, mais aussi et principalement, comme le note le rapport, par la situation vécue par les Comoriens qui voient dans ce départ vers Mayotte l'occasion de sortir d'une endémique misère sociale (au sens large) qui place leur pays en queue du classement réalisé par le PNUD de l'ONU sur le développement humain.

On assiste dans cette région, du fait d'un niveau très asymétrique de développement entre pays, à un vaste problème de migrations. Ainsi, des dizaines de milliers de Mahorais vont à l'île de la Réunion pour bénéficier d'avantages supérieurs à ceux auxquels ils ont droit à Mayotte, tandis des dizaines de milliers de Comoriens, principalement des Anjouanais, cherchent à aller à Mayotte pour des raisons identiques. Que dans un cas on soit français et que dans l'autre on soit comorien, ne change rien à cette réalité humaine. Ce mouvement n'est pas spécialement voulu mais bien subi par les populations concernées, mahoraises et comoriennes.

À ces données incontestables vient s'ajouter un autre facteur humain : l'histoire des relations entre les populations des quatre îles qui, avant 1974, composaient les Comores. Si on fait remonter au 19^e siècle la volonté des Mahorais de s'affranchir de la tutelle des « Grands comoriens », ces relations n'ont pas cessé, malgré la volonté exprimée à plusieurs reprises par les mahorais, de rester dans la République française. Les liens familiaux et culturels entre les uns et les autres sont multiples, tissés par l'histoire. Cette réalité encore marquante n'est contredite par personne, quand bien même elle complique objectivement les choses qui étaient au cœur de l'objet de la mission : l'immigration clandestine.

Cet ensemble fait ressortir clairement qu'une vision étroitement institutionnelle et juridique de la situation se trouve vite obérée par les réalités. Il faut aborder la question posée dans une vision globale de la situation, qui soit tout à la fois humaine et politique.

De ce point de vue, on notera que le rapport de la mission considère que ce n'est pas le droit du sol qui est en question ou qui serait la réponse à celle-ci. Il ne retient pas cette idée ou plus exactement il considère qu'une remise en cause du droit du sol pour Mayotte « dépasse le champ d'investigation de la mission. » Or c'est cette question qui a précisément motivé la mise en place de la mission suite aux propos du ministre. Pour l'heure, donc, le danger majeur qui courait visant à appliquer pour Mayotte des lois s'éloignant du droit commun en ce domaine est écarté par la mission. De ce fait, et tout en notant que le danger subsiste puisque le rapport estime que cela « *serait sans doute utile* », mon vote ne peut être strictement négatif.

Il ne peut pour autant être positif car le danger demeure et surtout une vision par trop administrative, juridique et répressive domine le raisonnement.

Cela rend inadaptées, incantatoires ou même injustes un certain nombre des propositions formulées qui, ne réglant pas sur le fond les questions réellement posées, peuvent au contraire tendre la situation sur place et dans la région, alors que les choses sont déjà source de conflits indiscutables.

L'immigration vers Mayotte résulte des trois principaux éléments socio-culturels évoqués rapidement plus haut. Il résulte aussi d'une incapacité durable de l'État français de savoir clairement qui est mahorais et qui ne l'est pas.

La prise en compte de ces quatre questions, sans en négliger aucune et sans survaloriser une ou deux d'entre elles seulement, donnerait à voir des solutions adaptées et donc efficaces, parce que justes et humainement acceptables et tolérables. Cela nous conduit à nos remarques principales.

1. Modifier rapidement la situation socioéconomique de la région. C'est la cause première, sinon principale, des migrations qui touchent principalement les Anjouanais du fait de la proximité de leurs côtes avec Mayotte. Le rapport souligne ce fait à plusieurs reprises et propose des pistes qui ne sont certes pas à négliger (construction d'une maternité à Anjouan ; mise à disposition de plusieurs dizaines d'enseignants français ; assouplir les conditions permettant des relations économiques entre les deux îles, sorte de « *visas obstétricaux* » que l'on pourrait appeler plus justement eu égard la situation des « *visas médicaux* », mise en place de consulat français dans les trois îles comoriennes, etc.).

Mais ces propositions sont considérées dans le rapport comme ne pouvant avoir des effets que dans un temps lointain. De cette appréciation discutable découle le raisonnement et les propositions contenus dans le rapport : **sur 36 propositions faites, 6 seulement concernent le développement de l'aide et la coopération bilatérale entre la France et les Comores.** De plus, si par un certain souci de « réalisme », la seule île d'Anjouan est concernée par les propositions, il apparaît bien que c'est tout le dispositif des relations franco-comoriennes qui doit s'élever au niveau nécessaire et ceci sans conditionnalités telles que celles posées dans le rapport. Tarir la cause profonde de la situation ne peut être conditionnel mais impératif. Affirmer, comme il a été dit, que le développement actuellement

en chute libre des relations franco-comoriennes est subordonné prioritairement au règlement de la question du statut de Mayotte aboutit à « punir » socialement et économiquement le peuple comorien, alors que cette question de droit – Mayotte est française – est aujourd’hui largement dépassée ou reléguée au second plan. Et retirer de la présence "France" aux Comores, c’est offrir à d’autres pays une entrée qui peut s’avérer dangereuse.

La situation socio-économique des Comores, outre l’instabilité politique, est le cœur de l’irruption du phénomène migratoire devenu massif.

Plusieurs indicateurs le démontrent. On notera par exemple que le budget de l’État comorien présente des caractéristiques qui sortent de l’ordinaire. Ainsi les recettes totales sont-elles quasiment équivalentes au montant des importations. On notera aussi que les importations de ce pays concernent beaucoup les produits agricoles : le riz, la viande et le poisson qui pourraient être produits ou transformés sur place. Ces trois importations sont d’un montant supérieur au montant des importations des produits pétroliers. Globalement les exportations couvrent seulement 37% des importations. On ne peut manquer aussi de relever que le budget de l’État est « plombé » par le poste « salaires ».

Le budget comorien laisse également apparaître une autre et claire hypothèse : **le montant de la dette représente 110 % du PIB**. Ce montant écrasant obère toute action de l’État comorien, à supposer qu’elle soit voulue et transparente. La question de la dette ne peut être évacuée du raisonnement, dès lors que c’est **un développement endogène** qui doit être favorisé pour créer des emplois.

Il importe donc, outre la santé et l’enseignement, de permettre la création d’emplois aux Comores par la création de filières modernes, en accord avec les autorités pertinentes et les acteurs concernés, dans quatre secteurs qui grèvent le budget : **riz, viandes, poissons et ciment**.

La coopération doit y aider, la transparence et la « bonne gouvernance » devenant une clause des accords de coopération entre la France, l’Union européenne et les Comores.

Si les exportations sont à favoriser, notamment dans la région et spécialement vers Anjouan, il ne faut pas simplement « *assouplir les conditions d’accès des produits anjouanais à Mayotte* », il faut permettre une fluidité des biens et des personnes entre les deux espaces. À cet égard, - et cela recoupe aussi les conditions de « transport » des migrants auxquelles il faut mettre un terme - **une ligne maritime adaptée à ces besoins doit être réalisée entre les îles, en accord avec les autorités comoriennes**.

Ces propositions non exhaustives n’épuisent pas la question du développement des Comores, et d’Anjouan en leur sein, mais elles répondent à la question posée : **tarir les motifs de ces migrations inhumaines, à défaut de quoi la question sera constante et conduira à une dérive « sécuritaire » dangereuse**. Cela coûterait en outre bien moins cher que l’achat d’un avion – préconisé par le rapport – pour les reconduites, sans compter toutes les autres mesures proposées.

Ajoutons que cette ligne maritime serait également propice au contrôle des migrations ou déplacements.

Ces mesures peuvent être réalisées dans un espace de cinq ans – et non pas « lointain » – ce qui assainirait la situation et éviterait de transformer Mayotte en une sorte de forteresse tout en faisant de la question de l’immigration un puits sans fond. Cinq ans est le temps estimé nécessaire par le rapport pour la mise en place des mesures principales en termes juridiques ou répressifs. Comme si on ne croyait pas à la forte affirmation du rapport « *la cause fondamentale de l’immigration clandestine* » réside dans le différentiel de développement qui s’accroît entre Mayotte et les Comores.

2. Mettre un terme au travail clandestin à Mayotte. La seconde cause qui s’ajoute aux précédentes pour expliquer ces migrations est incontestablement la possibilité « offerte » aux migrants d’obtenir un travail clandestin à Mayotte par des Mahorais ou des métropolitains. Au moins 30% des clandestins occupent un tel emploi. De même que des terrains leur sont proposés pour s’établir dans des conditions d’un autre âge. Sur ce dernier point la mission fait des propositions utiles. Mais la question du travail clandestin nuisible pour tous et moralement insupportable suppose des mesures à effets rapides. La seule répression montre vite ses limites puisque la chose perdure. La question pourrait être considérée autrement.

Dès lors qu’il y a des emplois qui s’avèreraient non souhaités par les Mahorais, il faut alors régulariser avec une « carte de séjour travail » tous ceux qui occupent ces travaux – dans tous les secteurs, inclus les services à domicile – depuis un temps établi (en tenant compte des travaux saisonniers). Cela permettrait aussi aux employeurs de se mettre sans crainte en conformité avec le droit commun. Cela serait bénéfique aussi pour les Mahorais dont les conditions de vie ne seraient pas, de ce fait, tirées vers le bas. Remettre et vite « les compteurs à zéro », soit par l’embauche de Mahorais, soit de Comoriens, est de bonne politique. De ce point de vue, une forte campagne vers la population mahoraise aurait un effet certain, étant entendu qu’en cas de refus manifeste de régularisation, des pénalités financières très lourdes et non sujettes à médiation seraient infligées.

Il faut assainir et ne pas se cacher derrière son petit doigt : des cartes de séjour ou visas avec droit au travail devraient être délivrés depuis les trois îles comoriennes pour permettre que des migrants puissent venir en toute régularité occuper des postes qui s’avèreraient non réalisables sur place, à Mayotte.

3. Ancrer Mayotte dans le droit commun. Le rapport évoque en substance que, sans un état-civil fiable à Mayotte, la question des migrations n’a pas grand sens. Si tel est bien la réalité, et c’est la réalité constatée, **alors c’est une question nodale**. Toutes les mesures administratives, judiciaires ou répressives proposées concernant la société mahoraise se heurteront à cette réalité et ne pourront, sans règlement de cette question, que conduire à une fuite en avant intenable. Notons au passage que le rapport se félicite de l’augmentation des tarifs appliqués aux étrangers en matière médicale. Si la gratuité ne peut être retenue désormais, fixer à 300 euros le montant d’une hospitalisation en gynécologie obstétrique, par

exemple, revient en vérité à 3.000 euros (non remboursables en tout ou partie) pour un Comorien du fait d'un revenu 10 fois inférieur à celui des Mahorais. Ces tarifs sont excessifs et ne peuvent être liés, en leur principe, à la lutte contre l'immigration clandestine.

On ne peut plus, pour revenir au point évoqué, ni se dispenser d'un état-civil sincère ni perpétuer des traditions qui s'éloignent du droit commun - quand elles ne sont pas purement et simplement contraires à la loi.

Ces faits, indiscutables, freinent également l'accession souhaitable de Mayotte au statut de dom.

De ce point de vue, **deux questions** méritent une attention toute particulière.

Tout d'abord, **les conditions de fonctionnement de la Commission de révision de l'état-civil, de même que la réalité de sa constitution actuelle, qui sont tout sauf sérieux et praticables.** Contraindre, par exemple, une personne à fournir la preuve que, depuis trois générations, il a des descendants vivant sur l'île, pour établir qu'il est bien mahorais, provoque des impossibilités en termes d'accès à la nationalité, mais aussi de lourdes interrogations chargées de sens.

Cette disposition tend à faire comprendre qu'il y aurait des Mahorais « chimiquement purs » ?

Si les Mahorais ont décidé de rester français, et ceci sans contestation possible, établir une pareille « classification » revient à nier l'histoire de cette région et de ces quatre îles qui étaient toutes comoriennes à l'origine. L'institutionnel – « Mayotte a choisi de rester française » – n'a que peu d'intérêt pour aborder utilement ce cas tout à fait particulier. C'est l'humain et l'histoire qui comptent, ou plutôt qui devraient compter...

Cette remarque est d'autant plus consistante que, contre la loi, **les Mahorais poursuivent des modes de mariage qui ne peuvent en aucun cas simplifier les choses.**

L'histoire façonne encore et toujours le présent. La célébration actuelle, pourtant interdite, des mariages religieux sans présence d'un officier d'état-civil retire toute sincérité au registre d'état-civil. Il en va de même s'agissant des listes électorales.

Dans ces conditions, remettre dans le droit commun, et non dérogatoire, toutes les déclarations de naissance d'un enfant ou encore les reconnaissances de paternité est sans aucun doute nécessaire, en tenant compte du fait que les conséquences de la polygamie, aujourd'hui interdite, produisent encore leurs effets. C'est une question d'indivisibilité des libertés humaines. Mais il est vrai que cela n'en reste pas moins purement chimérique tant que les cadis joueront le rôle qu'ils continuent de jouer et que la Commission de révision de l'état-civil aux effectifs réduits sera cantonnée dans son statut actuel.

Les pratiques actuelles de la société mahoraise sont respectables. Elles n'en sont pas pour autant classables, en ces matières, dans nos critères de droit. Le rapport propose – et qui lui en fera reproche ? – de privilégier le droit commun sur le droit local. **La question qui est posée pour que cela soit efficace est de mettre à plat le système et de décider d'une date précise pour une mise en application d'une mesure politique de règlement général pour tout l'existant prouvé avant 1975.** Moins qu'une question de sang, c'est une question de sol qui doit ici prédominer. La Commission de révision de l'état-civil, dans ce cas, n'ayant plus qu'un rôle en cas de contestation possible.

Cet assainissement est nécessaire pour aller de l'avant sur des bases conformes au droit commun. **Il en est un préalable. Il peut être très rapide.** Dès lors, les autres mesures de vérification des flux migratoires auront une légitimité réelle si elles restent inscrites dans le respect du droit. Réduire toutes les zones d'ombres qu'il est possible de régler rapidement, c'est alors laisser apparaître le vrai problème à traiter, humainement et politiquement.

À ce sujet, le rapport se montre très inventif pour multiplier les moyens propres à multiplier les vérifications et autres arrestations. Il conviendrait qu'il précise en terme de propositions que le droit commun suppose **que soit assurée la défense des personnes interpellées ou arrêtées.** On ne peut vouloir d'un côté le droit commun et de l'autre un droit d'exception. **Les libertés humaines ne se dispensent pas à la carte.** On ne peut priver les personnes du droit à la défense pas plus que revenir sur le caractère suspensif des appels. On ne peut non plus ne prendre aucun égard, à l'endroit du respect et de la dignité des personnes qui sont reconduites, ainsi que nous en alerte le président de la Ligue des droits de l'homme des Comores.

Sans mesures politiques d'effet immédiat, la situation relèvera durablement de la quadrature du cercle. C'est l'objet de ces remarques.

Celles-ci ne contredisent pas tous les points évoqués ou soulevés par le rapport. Ils ne négligent pas non plus l'effort accompli par les organes judiciaires ou de contrôles divers présents à Mayotte, dont les conditions d'exercice doivent effectivement s'améliorer. Non, ces remarques et propositions non exhaustives participent toutefois d'une autre démarche que celle du rapport. Elles pourraient être utilement complétées dans le même esprit.

Elles soulignent aussi pourquoi, prenant les choses sous un autre angle de vue, principalement politique, je ne peux, en tant que député du groupe communiste et républicain, souscrire à toutes les conclusions du rapport de la mission.

ANNEXES

ANNEXE 1

CARTES DE MAYOTTE ET DE L'UNION DES COMORES



MAYOTTE

Chissioua Mtsamboro
▲ 273

12° 40'

12° 45'

12° 50'

12° 55'

13°

45° 05'

45° 10'

45° 15'

45° 05'

45° 10'

45° 15'

O C É A N

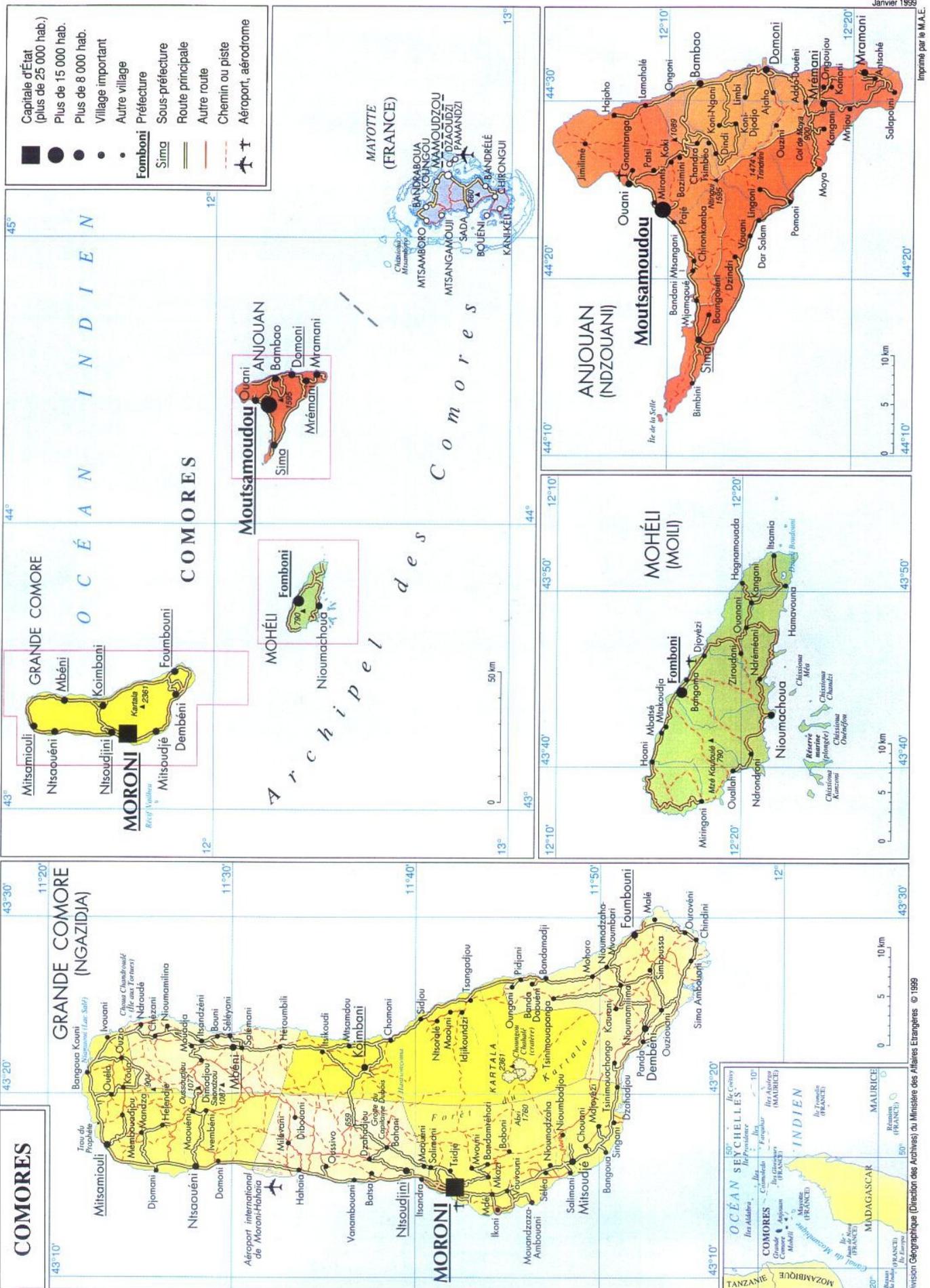
O C É A N

I N D I E N

I N D I E N

- Chef-lieu de collectivité départementale (plus de 32 000 hab.)
- Plus de 5 000 hab.
- Plus de 3 000 hab.
- Autre localité
- Route principale
- Autre route
- Sada Chef-lieu de commune
- Navire transbordeur
- ✈ Aéroport
- plus de 400 m
- de 200 à 400 m
- de 0 à 200 m
- Récif corallien
- ⚓ Mouillage

2002 / 01/04/07



ANNEXE 2

COMPARAISONS DEMOGRAPHIQUES ENTRE MAYOTTE, LA REUNION ET LA METROPOLE

	Mayotte	La Réunion	Métropole
Nombre d'habitants	160 265	753 813	52 625 919
Densité	428 habitant par km ²	301 habitants par km ²	110 habitants par km ²
Taux d'accroissement	4,1 % par an	16,9 % par an	4,8 % par an
Indice synthétique de fécondité	4,7 enfants par femme	2,5 enfants par femme	1,8 enfants par femme
Taux de natalité	40 pour 1 000	19,8 pour 1 000	12,8 pour 1 000
Taux de mortalité	5,6 pour 1 000	5,4 pour 1 000	9,1 pour 1 000
Pourcentage de la population âgée de moins de 20 ans	53	36,8	25,1
Pourcentage de la population âgée de plus de 60 ans	3,6	10,6	20,6

Source : Institut National de la statistique et des études économiques (INSEE)

ANNEXE 3

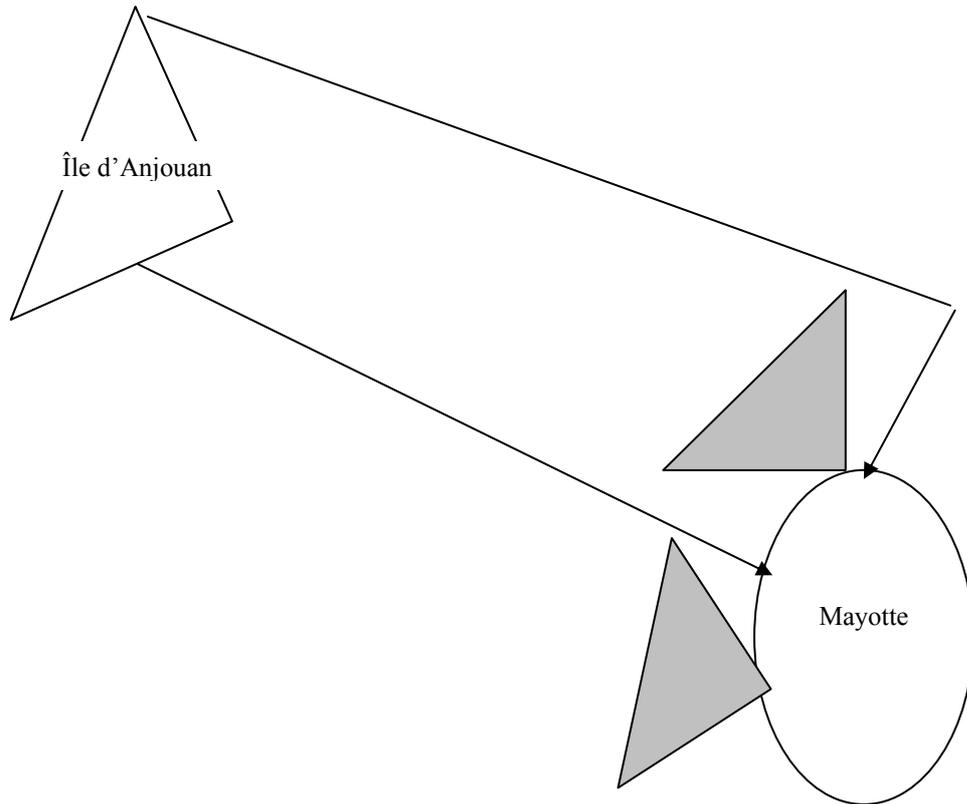
**ÉVOLUTION DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT ACCORDÉE
AUX COMORES PAR LE MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DE 1996 À 2005**

Année	Dépenses (en millions d'euros)	Nombre d'assistants techniques
1996	7	70
1997	6,6	59
1998	4,7	22
1999	3,4	13
2000	2,2	14
2001	2,7	15
2002	2,8	15
2003	2,8	16
2004	3,1	14
2005	3,6	10

Source : ministère des Affaires étrangères

ANNEXE 4

**ESPACES MARITIMES COUVERTS PAR LES RADARS FIXES
DE MAYOTTE À LA FIN DU PREMIER SEMESTRE 2006**



Zones couvertes par les radars



Parcours suivi par les kwasas-kwasas pour contourner cette surveillance

ANNEXE 5

**AGENCE RÉGIONALE DE L'HOSPITALISATION
LA REUNION MAYOTTE
139 RUE JEAN- CHATEL — BP 2030
97488 ST-DENIS Cedex**

ARRÊTÉ N° 2 /200SIARH

Relatif à la fixation de la provision financière à la charge des personnes non affiliées à un régime d'assurance maladie pour bénéficier des soins dispensés par le centre hospitalier de Mayotte.

**LE DIRECTEUR DE L'AGENCE REGIONALE DE
L'HOSPITALISATION
LA REUNION - MAYOTTE**

VU le code de la santé publique, notamment l'article L 6416-5

VU le code de la sécurité sociale

VU l'ordonnance n° 96.1122 du 20 décembre 1996, ratifiée et modifiée par la loi n°98- 144 du 6 mars 1998, relative à l'amélioration de la santé publique à Mayotte VU l'ordonnance n° 2004-688 du 12 juillet 2004 relative à l'adaptation du droit de la santé publique et de la sécurité sociale à Mayotte

VU l'avenant à la convention constitutive de l'agence régionale de l'hospitalisation de la Réunion en date du 25février 1999

VU le décret du 22 janvier 2004 publié au Journal Officiel du 24 janvier 2004 portant nomination de Monsieur Antoine PERRIN en qualité de directeur de l'Agence régionale de l'hospitalisation La Réunion- Mayotte

VU l'arrêté ministériel n° 00503 du 13 février 2004 nommant Monsieur Jean- Claude CARGNELUTTI directeur des affaires sanitaires et sociales de Mayotte

Considérant la concertation en date du 28 juillet 2004 avec les représentants politiques et institutionnels

ARRÊTE

Article 1

L'arrêté n°6/ARH/ 2004 du 13 octobre 2004 portant fixation de la provision financière à la charge des personnes non affiliées à un régime d'assurance maladie est abrogé.

Article 2

Les personnes qui ne sont pas affiliées au régime de Mayotte ou à un régime d'assurance maladie de métropole ou des départements d'outre-mer sont tenues, pour bénéficier des soins du centre hospitalier de Mayotte, de déposer une provision financière dont le montant est à acquitter auprès de l'hôpital ou des dispensaires.

Article 3

Les provisions financières, par catégories de soins, sont établies comme suit, à compter du 1 septembre 2005 :

Prestations externes	Tarifs
Consultation plus médicaments prescrits (hors prestation plateau technique)	10 €/semaine
Consultation spécialisée	15 €
Consultation psychiatrique	10 €/semaine
Soins dentaires	15 €/soin
Kinésithérapie	10 €/semaine
Forfait urgence	30 €
Examens de laboratoire et radiologie	10 €/prestation
Scanner	30 €
Traitement au long cours	15 €/mois

Hospitalisation (par jour)	Tarifs
Hôpital de jour Médecine	50 €
Chirurgie ambulatoire	100 €
Médecine y compris pédiatrie	70 €
Chirurgie	120 €
Gynécologie obstétrique (forfait périnatal)	300 €
Réanimation	200 €

Article 4

Les recours éventuels contre le présent arrêté doivent être formés devant la Commission Interrégionale des Tarifications Sanitaires et Sociales de Paris, 58 à 62 rue de la Mouzaïa 75935 PARIS Cedex 19 dans le délai de 1 mois à dater de sa publication.

Article 5

Le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation, le directeur des affaires sanitaires et sociales et le receveur municipal des finances sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent arrêté qui sera publié au recueil des actes administratifs de Mayotte.

Fait à Mamoudzou, le

Le directeur de l'agence régionale
de l'hospitalisation

NOTE EXPLICATIVE SUR LA COMPOSITION DES PROVISIONS

Applicables au 1^{er} septembre 2005

1- CONSULTATIONS EXTERNES

1.1. Consultation

Le tarif de 10 € pour une consultation en médecine générale englobe la prise en charge des médicaments prescrits lors de la consultation ainsi que les consultations secondaires liées à la même affection intervenant dans un délai d'une semaine.

Ce tarif ne comprend pas les prestations liées à l'utilisation du plateau technique.

1.2. Consultation spécialisée

Le tarif de 15 € pour une consultation spécialisée recouvre la prise en charge de médicaments prescrits lors de la consultation ainsi que les consultations secondaires liées à la même affection intervenant dans un délai de deux semaines.

1.3. Consultation psychiatrique

Le tarif de 15 € pour une consultation psychiatrique comprend les consultations liées au suivi hebdomadaire du patient.

1.4. Soins dentaires

Le tarif de 15 € par soin recouvre le traitement complet de l'affection qui a motivé la demande de traitement.

1.5. Kinésithérapie

Le tarif de 10 € par semaine recouvre le nombre de séances nécessaires liées au motif d'intervention.

1.6. Forfait urgences

Le forfait urgences de 30 € comprend toutes les consultations et médicaments plus les examens complémentaires pratiqués dans le cadre de l'accueil aux urgences et, en dehors, de toute hospitalisation.

Sont incluses dans ce forfait les consultations secondaires liées à la même affection dans un délai jugé raisonnable suivant la pathologie.

1.7 Examens de laboratoire et de radiologie

Le tarif de 10 € par prestation comprend l'examen de laboratoire ou de radiologie ayant fait l'objet de la prescription médicale.

1.8 Scanner

Le forfait de 30 € s'applique à l'examen prescrit.

1.9 Traitement au long cours

Le tarif de 15 € par mois recouvre les consultations et médicaments liés au traitement de l'affection nécessitant des soins de longue durée.

2. HOSPITALISATION

2.1. Hospitalisation de jour en médecine

Le forfait de 50 € par jour d'hospitalisation comprend tous les actes et soins nécessités par le motif d'hospitalisation.

2.2. Chirurgie ambulatoire

Le forfait de 100 € comprend l'ensemble des actes et des soins liés au motif d'intervention ainsi que la prise en charge des suites éventuelles.

2.3. Médecine y compris pédiatrie

Le forfait de 80 € comprend l'ensemble des actes et soins nécessités par le motif d'hospitalisation ainsi que les consultations secondaires liées à la même affection dans un délai jugé raisonnable en fonction de la pathologie.

2.4. Chirurgie

Le forfait de 120 € comprend l'ensemble des actes et soins liés au motif d'intervention chirurgical ainsi que le suivi post- opératoire.

2.5. Forfait périnatal

Le forfait périnatal de 300 € comprend les consultations prénatales à partir de la déclaration de la grossesse jusqu'à la fin du suivi de la mère et de l'enfant dans le délai de 3 mois en dehors du domaine d'intervention de la PMI.

2.6. Réanimation

Le forfait de 200 € comprend les actes d'anesthésie et de soins pré et post opératoires liés aux activités de réanimation ainsi que les consultations secondaires éventuelles liées au motif d'hospitalisation.

3. ÉVALUATION

Une évaluation de la mise en oeuvre de ce dispositif sera mise en place afin d'en mesurer les conséquences sur la prise en charge de l'état de santé de la population de Mayotte.

ANNEXE 6

ATTRIBUTION DE LA NATIONALITE PAR LA FILIATION (« DROIT DU SANG »)

Allemagne	En cas de naissance sur le territoire : un des parents au moins doit être allemand quel que soit son lieu de naissance.
Belgique	En cas de naissance sur le territoire : un des parents au moins doit être belge. En cas de naissance à l'étranger : pour que l'enfant soit belge, il faut soit que le parent belge soit né en Belgique, soit que le parent belge fasse une déclaration dans les 5 ans pour réclamer la nationalité de l'enfant, soit que l'enfant n'ait pas d'autre nationalité.
Espagne	En cas de naissance sur le territoire : un des parents au moins doit être espagnol, quel que soit son lieu de naissance.
États-unis	En cas de naissance sur le territoire : le droit du sol simple s'applique. En cas de naissance à l'étranger : si les parents sont tous les deux citoyens américains, l'enfant est américain. Si un seul des parents est américain, il faut qu'il ait vécu au moins 5 ans sur le territoire avant la naissance, dont 2 ans après son 14 ^{ème} anniversaire.
France	En cas de naissance sur le territoire : un des parents au moins doit être français. En cas de naissance à l'étranger : si un seul des parents est français, possibilité de répudier la qualité de français dans certains délais.
Italie	En cas de naissance sur le territoire : un des parents au moins doit être italien.
Pays-Bas	En cas de naissance sur le territoire : un des parents au moins est néerlandais. En cas de reconnaissance d'un enfant étranger mineur, l'enfant peut acquérir (avant le 1 ^{er} avril 2006) la nationalité s'il a été élevé pendant 3 ans par la personne qui l'a reconnu. En cas de reconnaissance avant la naissance, il acquiert automatiquement la nationalité.
Portugal	En cas de naissance sur le territoire : un des parents au moins doit être portugais. En cas de naissance à l'étranger : un seul parent portugais suffit s'il est au service de l'État portugais. Sinon déclaration des parents pour que leur enfant soit portugais. Acquisition de la nationalité du fait de l'adoption.
Royaume-Uni	En cas de naissance sur le territoire : un des parents d'un enfant légitime né au Royaume-Uni doit être britannique. Si l'enfant est illégitime, pas de transmission de la nationalité. En cas de naissance à l'étranger : les parents doivent demander la nationalité pour l'enfant dans les douze mois suivant sa naissance, à condition que l'un des parents ait résidé au moins 3 ans au Royaume-Uni avant la naissance.

Source : « Les clefs de la nationalité française » de M. Jean-Philippe Thiellay, 2^{ème} édition (Éditions Berger-Levrault).

**ATTRIBUTION DE LA NATIONALITE DU FAIT DE LA NAISSANCE ET DE LA RESIDENCE
SUR LE TERRITOIRE DU PAYS (« DROIT DU SOL »)**

Allemagne	L'enfant dont l'un des parents réside légalement en Allemagne depuis 8 ans et dispose d'un droit de séjour illimité acquiert la nationalité à sa naissance (depuis le 1 ^{er} janvier 2000). Possibilité d'option à la majorité. L'enfant trouvé sur le territoire est considéré comme allemand.
Belgique	Attribution de la nationalité en raison de la naissance en Belgique. Est belge l'enfant né en Belgique d'un parent né en Belgique qui y a résidé à titre principal durant 5 ans au cours des 10 années précédant la naissance de l'enfant. Déclaration d'attribution pour l'enfant avant ses 12 ans, ou par l'enfant de plus de 18 ans et de moins de 30 ans. Possibilité de refus du tribunal de première instance pour faits personnels ou manque de volonté d'intégration.
Espagne	Personnes nées en Espagne si leur père ou leur mère est né(e) en Espagne. Enfants nés en Espagne dont la filiation n'est pas établie. Enfants nés de parents dont la nationalité n'est pas transmise en vertu de la législation de l'État d'origine.
États-Unis	La naissance sur le territoire (ainsi qu'à Puerto Rico, à Guam et aux îles Vierges) vaut acquisition de la nationalité.
France	Droit du sol simple : - Enfants nés de parents inconnus, apatrides ou de parents étrangers lorsque les lois étrangères en question ne lui attribuent la nationalité d'aucun des deux parents. - Enfants nés en France et y ayant résidé 5 ans : acquisition automatique à la majorité, sauf volonté contraire de l'intéressé. Double droit du sol : est français l'enfant né en France de parents étrangers lorsque l'un de ses parents au moins est né en France.
Italie	Enfants nés en Italie de parents inconnus, apatrides ou de parents étrangers lorsque la loi nationale ne prévoit pas l'attribution automatique de la nationalité en cas de naissance à l'étranger. Étranger né en Italie qui y a résidé sans interruption jusqu'à la majorité, et qui déclare vouloir acquérir cette nationalité, dans l'année de la majorité. Étranger dont l'un des ascendants est italien à raison de la naissance et qui accomplit son service militaire en Italie (supprimé en 2004), qui occupe un emploi public ou qui déclare vouloir la nationalité au moment de sa majorité, s'il réside depuis au moins 2 ans en Italie.
Pays-Bas	Étranger majeur mais âgé de moins de 25 ans, né aux Pays-Bas et qui y a depuis sa naissance son domicile, ou son lieu de séjour. Apatride né aux Pays-Bas et qui y a eu son domicile pendant au moins 3 ans, à condition qu'il ait moins de 25 ans.
Portugal	Enfants nés de parents étrangers, s'ils ont leur résidence habituelle depuis au moins 6 ans pour les ressortissants des pays de langue officielle portugaise, ou 10 ans pour les autres. Enfants trouvés sur le territoire.
Royaume-Uni	La naissance sur le sol britannique d'un enfant qui, sinon, serait apatride lui donne la nationalité britannique.

	<p>Enfants trouvés au Royaume-Uni ou dans un territoire britannique.</p> <p>Enfant mineur né au Royaume-Uni de parents étrangers et y résidant depuis plus de 10 ans.</p> <p>L'adoption confère la citoyenneté britannique à l'enfant lorsque l'adoption s'effectue sur le sol britannique, ou lorsque les deux adoptants résident habituellement au Royaume-Uni.</p> <p>Acquisition de la nationalité par déclaration pour les individus qui sont déjà citoyens des territoires britanniques d'outre-mer, après 5 ans de résidence au Royaume-Uni.</p>
--	---

Source : « Les clefs de la nationalité française » de M. Jean-Philippe Thiellay, 2^{ème} édition (Éditions Berger-Levrault).

ACQUISITION DE LA NATIONALITE EN RAISON DU MARIAGE

Allemagne	<p>La naturalisation constitue un droit pour le conjoint d'un ressortissant allemand.</p> <p>Conditions : Présence en Allemagne depuis au moins 3 ans et mariés depuis au moins 2 ans. Absence de condamnation sérieuse, régularité du séjour, adhésion aux valeurs de la loi fondamentale, logement correct et niveau de ressources suffisant, maîtrise de la langue.</p> <p>Procédure : Frais : 255 euros.</p> <p>Durée moyenne procédure : 4-24 mois.</p> <p>Compétence des « Länder » avec, dans la plupart des cas, cérémonie de « promesse de fidélité aux institutions de la République ».</p> <p>Faculté d'opposition : Oui.</p> <p>Décision négative susceptible de recours devant le juge administratif.</p>
Belgique	<p>Principe : Le mariage avec un ressortissant belge ne produit plus d'effet automatique, mais un acte volontaire de l'intéressé est nécessaire.</p> <p>Conditions : 3 ans de vie commune. Durée de 6 mois si l'étranger, au moment de la déclaration, est autorisé depuis au moins 3 ans à s'établir en Belgique.</p> <p>Faculté d'opposition : Possibilité pour le tribunal de première instance de surseoir (pour 2 ans maximum) pour apprécier la volonté d'intégration.</p>
Espagne	<p>Principe : le mariage ne produit aucun effet sur la nationalité. La naturalisation est facilitée en cas de mariage avec un Espagnol.</p> <p>Conditions : Bonne conduite civique. Renonciation à la nationalité d'origine, sauf pour quelques pays (Amérique latine, Andorre, Philippines, Guinée équatoriale, Portugal). Durée minimale de séjour d'un an, pour les personnes mariées à un Espagnol depuis au moins un an et qui ne sont pas séparées.</p> <p>Procédure : compétence du ministère de la Justice, dont un arrêté accorde la nationalité. Dans les 6 mois, l'intéressé doit, sous peine de caducité, renoncer à sa nationalité d'origine et jurer fidélité aux institutions.</p> <p>Faculté d'opposition : Refus peut être motivé pour raisons d'ordre public ou d'intérêt national.</p> <p>Contestation devant les tribunaux administratifs.</p>
États-Unis	<p>Principe : le mariage facilite la naturalisation.</p> <p>Conditions : 3 ans d'autorisation de séjour permanent, pas de séjour hors du pays supérieur à 6 mois, 18 mois de présence physique aux États-unis, bonne moralité, connaissance de la langue et de la civilisation, attachement à la Constitution.</p>
France	<p>Principe : Le mariage confère un droit à l'acquisition de la nationalité auquel le Gouvernement peut s'opposer pour indignité ou défaut d'assimilation.</p> <p>Conditions : 2 ans de mariage (3 en cas de résidence à l'étranger). Communauté de vie affective et matérielle.</p> <p>Faculté d'opposition : Refus d'enregistrement en cas de cessation de vie commune et défaut de conditions légales. Décret d'opposition, après avis du Conseil d'État, pour indignité ou défaut d'assimilation, dans l'année.</p> <p>Contestation de l'enregistrement dans les deux ans.</p>

<p>Italie</p>	<p>Principe : le mariage crée un droit à l'acquisition de la nationalité.</p> <p>Conditions : 6 mois de résidence dans le pays ou 3 ans de mariage. Absence de condamnation pénale pour atteinte à la sûreté de l'État ou pour quelques autres motifs. Pas de renonciation obligatoire à la nationalité d'origine.</p> <p>Procédure : la Préfecture puis le ministère de l'Intérieur instruisent la demande. Un décret du ministère de l'Intérieur accorde nationalité. L'intéressé doit prêter serment de fidélité à la République dans les 6 mois qui suivent la notification.</p> <p>Faculté d'opposition : Un décret, pris sur avis du Conseil d'État, peut rejeter la demande pour motifs prévus par la loi. Délai de 5 ans pour présenter une nouvelle demande.</p>
<p>Pays-Bas</p>	<p>Principe : Le mariage est de nature à faciliter la naturalisation.</p> <p>Conditions : 5 ans de résidence ou mariage/union libre avec un Néerlandais depuis au moins 3 ans (dans ce cas, pas de condition de stage). Titre de séjour permanent. Bonne intégration dans la société et connaissance « raisonnable » de la langue. Absence de condamnation à une peine privative de liberté ou à une amende supérieure à 450 euros. Pas de renonciation à la nationalité d'origine.</p> <p>Procédure : Service de l'état civil de la commune de résidence.</p> <p>Décision du ministère de la Justice, dans un délai de 6 à 12 mois. Faculté d'opposition : Possibilité de refus de la naturalisation (danger pour l'ordre public, la morale, la santé publique ou la sécurité).</p>
<p>Portugal</p>	<p>Principe : le mariage crée un droit à l'acquisition de la nationalité.</p> <p>Conditions : 3 ans de mariage. Attachement à la communauté nationale. Absence de condamnation grave. L'intéressé ne doit pas être fonctionnaire d'un autre pays et ne doit pas avoir accompli son service national à titre volontaire pour un autre pays. Pas de renonciation à la nationalité d'origine.</p> <p>Procédure : Déclaration enregistrée par les services municipaux de l'état civil.</p> <p>Faculté d'opposition : Le ministère public, saisi par les services de l'état civil, peut s'opposer à l'acquisition de la nationalité dans l'année qui suit l'enregistrement de la déclaration, en introduisant une requête devant la cour d'appel de Lisbonne</p>
<p>Royaume-Uni</p>	<p>Principe : Le mariage est de nature à faciliter la naturalisation. Un projet de loi en cours d'élaboration assimile au mariage un « partenariat civil » pour les couples homosexuels.</p> <p>Conditions : 3 ans de résidence au Royaume-Uni. Résidence régulière. En cas de condamnation pénale, la demande de naturalisation est reportée, de 6 mois à 10 ans. Une condamnation à une peine de plus de 2 ans et demi de prison interdit la naturalisation. Absence de condition relative à l'établissement de la résidence ou, jusqu'à la loi de 2002, à la maîtrise de l'anglais. Exigence d'un parrainage par deux autres ressortissants britanniques d'au moins 25 ans.</p> <p>Procédure : Compétence du ministère de l'Intérieur.</p> <p>Serment d'allégeance au souverain.</p> <p>Faculté d'opposition : La demande peut être rejetée et n'a pas à être motivée.</p>

ANNEXE 7

Quelques rappels sur les conditions d'acquisition de la nationalité française

Le droit de la nationalité applicable à Mayotte est, en vertu de l'article 3 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, celui de la métropole.

Cela signifie que la nationalité française résulte, à Mayotte comme ailleurs en France :

- de la filiation ;
- du mariage ;
- du lieu de naissance.

I. — Nationalité française par filiation

Il s'agit ici du « droit du sang » : la nationalité française est alors automatiquement et immédiatement acquise par le nouveau né dont l'un des parents est français. L'article 18 du code civil dispose ainsi qu'« *est français l'enfant, légitime ou naturel, dont l'un des parents au moins est français* ».

Il convient également de mentionner ce que l'on qualifie parfois de « double droit du sol » : l'article 19-3 du même code précise qu'« *est français l'enfant, légitime ou naturel, né en France lorsque l'un de ses parents au moins y est lui-même né* ».

S'agissant de Mayotte, l'article 3 de l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte prévoit qu'« *avec l'accord de la mère, celui qui se présente comme le père peut, par une déclaration devant l'officier d'état civil, conférer à l'enfant, par substitution, son propre nom ; cette substitution emporte reconnaissance et établissement de la filiation paternelle* ». L'application de cette disposition permet apparemment de nombreuses **reconnaisances de paternité de complaisance** (contre rémunération) à Mayotte, permettant l'obtention immédiate de la nationalité française pour l'enfant.

L'adoption plénière par un Français (qui doit mentionner le lieu de naissance réel de l'enfant) permet également, en vertu de l'article 20 du code civil, d'obtenir la nationalité française ⁽¹⁾.

Enfin, en vertu des articles 19 et 19-1 du code civil, sont français les enfants nés en France de parents inconnus, apatrides ou encore qui risqueraient

⁽¹⁾ En revanche, l'article 21 du code civil prévoit que « l'adoption simple n'exerce de plein droit aucun effet sur la nationalité de l'adopté ».

eux-mêmes d'être apatrides (les lois étrangères ne leur permettant pas d'obtenir la nationalité de l'un de leurs parents).

Dans l'ensemble de ces cas, on considère que **l'enfant est français dès l'origine** (au besoin rétroactivement) : il n'y a donc pas à proprement parler d'*acquisition* de la nationalité française.

N. B. : Pour mémoire, le nombre d'actes de reconnaissance établis à Mayotte est passé de 882 en 2001 à 4 146 en 2004.

II. — Nationalité française par mariage avec un citoyen français

Le mariage n'a toutefois pas d'effet immédiat et automatique en matière d'acquisition de la nationalité française. L'article 21-2 du code civil impose en effet au conjoint du Français d'effectuer une déclaration, au plus tôt deux ans après son mariage, pour obtenir la nationalité française, qui n'est accordée qu'à deux conditions cumulatives :

— que la « communauté de vie » n'ait pas cessé entre les époux à la date de la déclaration ;

— que le conjoint étranger dispose d'une « *connaissance suffisante, selon sa condition, de la langue française* ».

La nationalité est alors acquise par le conjoint à la date de la déclaration. L'application de ces dispositions n'empêche apparemment pas les **mariages de complaisance** à Mayotte (où même les Français, bien souvent, ne maîtrisent pas la langue française).

III. — Nationalité française par naissance sur le sol français

Il s'agit ici du « droit du sol », dont l'effet juridique est différé et subordonné à une condition de résidence. En effet, l'article 21-7 du code civil, issu de la loi n° 98-170 du 16 mars 1998, prévoit qu'un « *enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité* », à moins qu'il ne la décline, aux conditions cumulatives suivantes :

— il réside en France à sa majorité ;

— depuis l'âge de 11 ans, il a eu sa « *résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans* »¹.

Toutefois, l'enfant né en France de parents étrangers peut aussi obtenir la nationalité française de façon anticipée par une démarche active : en vertu de l'article 21-11 du code civil, la nationalité peut être obtenue dès 16 ans par déclaration (l'enfant devra alors avoir résidé en France de 11 à 16 ans), ou dès 13 ans si

⁽¹⁾ La loi ne précise pas que le séjour de l'enfant en France doit avoir été effectué en situation régulière, ni que celui des parents au moment de la naissance de l'enfant en France devait être effectué en situation régulière.

les parents le réclament, avec le consentement personnel de l'enfant (l'enfant devra alors avoir résidé en France de 8 à 13 ans).

N. B. : Pour mémoire, le nombre d'actes de naissance établis à Mayotte est passé de 6 619 en 2001 à 7 676 en 2004 (dont 5 249 pour des enfants nés de femmes en situation irrégulière).

Enfin, s'agissant de Mayotte, il convient d'ajouter que des faux documents administratifs sont couramment utilisés par les clandestins pour obtenir la nationalité française par l'une ou l'autre des voies juridiques susmentionnées – ce procédé étant grandement facilité par un état civil encore très désordonné sur l'île.

ANNEXE 8

**NOTE ADRESSÉE À LA MISSION PAR M. OLIVIER GOHIN,
PROFESSEUR AGRÉGÉ DES FACULTÉS DE DROIT,
UNIVERSITÉ DE PARIS II**

— à M. le Député René DOSIERE, président de la Mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte .

— à M. le Député Didier QUENTIN, rapporteur de la Mission d'information .

— et à M. le Député Mansour KAMARDINE, membre de la Mission d'information.

1. Vous avez bien voulu m'auditionner Jeudi dernier dans le cadre de la Mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte et je vous en remercie beaucoup. Dans son courrier du 22 décembre 2005, M. Cédric JURGENSEN, Administrateur, me proposait de répondre par écrit dans les jours suivants aux questions constitutionnelles posées, et le 25 janvier au plus tard. Dans le délai imparti, je prends l'initiative de consigner et de préciser par écrit quelques-unes de mes réponses dont certaines se recoupent, comme les questions auxquelles il est ainsi répondu, en y ajoutant mes propres réflexions qui ne peuvent pas être seulement juridiques sur ce dossier de Mayotte.

Les questions constitutionnelles posées figurent fin p. 2 de la lettre du 22 décembre 2005 dont copie ci-jointe en annexe.

2. Le statut personnel résulte de l'article 75 de la Constitution qui dispose que « *Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ». Il s'agit donc d'un statut que l'on ne peut pas acquérir, sous réserve de la filiation, la renonciation étant définitive, sauf la révision constitutionnelle relative à la Nouvelle-Calédonie qui permet le retour au « *statut civil coutumier* ». Comme il s'agit d'un statut civil qui s'attache à la personne, les évolutions institutionnelles de Mayotte française ont été, sont et seront sans incidence sur son application, constitutionnellement garanti, dans la collectivité territoriale.

Cela signifie-t-il que soit indifférent le contenu de ce statut de droit coutumier qui n'est pas ou pas seulement un statut de droit musulman et, pour ce qui relève de ce droit musulman, qui n'est pas d'un seul droit musulman ? Non, il ne saurait être, en aucune façon, contraire à l'ordre public, lequel intègre les libertés fondamentales, constitutionnellement garanties, dans les termes de l'article 73 ou de l'article 74 :

— il est mentionné, à l'article 73, al. 6, « *les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti* »,

dans une hypothèse d'adaptation caractérisée du droit de l'État par les assemblées délibérantes des régions ou départements français d'Amérique qui pourrait être celle connue par Mayotte, en régime futur de l'article 73.

— il est mentionné, à l'article 74, al. 11, « *le respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques* », dans l'hypothèse du droit des collectivités d'outre-mer, solution qui vaut pour Mayotte en régime actuel de l'article 74 ;

Encore faut-il préciser que cette mention du « *respect des garanties accordées sur l'ensemble du territoire national pour l'exercice des libertés publiques* » est une prescription d'application générale dans le droit de la décentralisation territoriale invitant le législateur (ici organique) à veiller à ne pas méconnaître la jurisprudence du Conseil constitutionnel, au titre du contrôle exercé (ici obligatoire), par transcription de la solution posée notamment par CC., 18 janvier 1985, *Dispositions diverses relatives aux rapports entre l'État et les collectivités territoriales*, Rec. 36 : « *si le principe de libre administration des collectivités territoriales (est) à valeur constitutionnelle, il ne saurait conduire à ce que les conditions essentielles d'application d'une loi organisant l'exercice d'une liberté publique dépendent de décisions des collectivités territoriales et, ainsi, puissent ne pas être les mêmes sur l'ensemble du territoire ;* ».

En revanche, le droit coutumier peut et doit varier en fonction du degré d'assimilation de la collectivité territoriale considérée. L'article 74 nouveau de la Constitution qui régit Mayotte – sans que son statut soit encore rendu conforme à ce dispositif – n'est pas un article qui se substitue, tel quel, à l'ancien article 74 de sorte que les collectivités d'outre-mer de l'article 74 ne remplacent pas les anciens territoires d'outre-mer et qu'elles ne forment pas une catégorie juridique. Les COM de l'article 74 sont des collectivités dont le statut « *sur mesure* », fixé par loi organique, peut être de spécialité, plus ou moins poussée, ou bien d'assimilation, plus ou moins étendue. Si Mayotte est, en effet, en régime de spécialité : loi du 11 juillet 2001, art. 3 avec de nombreuses d'exception d'assimilation, ce serait sans difficulté que cette collectivité basculerait en régime d'assimilation avec quelques exceptions de spécialité, dans le cadre même de l'article 74, comme le prévoit le projet de loi organique qui doit fixer son nouveau statut. Et ce sera également sans grande difficulté que, le moment venu, Mayotte basculera de ce nouveau statut, conçu comme transitoire, à celui de la départementalisation de l'article 73 qui ouvre des marges plus ou moins importantes, pour les quatre DROM, aux al. 1^{er} et 2 et, pour les trois DRFA, aux al. 3 et 6.

Tel est bien l'effort entrepris par le législateur, sous l'impulsion de M. Mansour KAMARDINE, lorsqu'il écarte, pour l'avenir et en toute hypothèse, la polygamie, la répudiation ou l'inégalité successorale qui correspond à des prescriptions qui sont de l'ordre public français tel qu'il est constitutionnellement et conventionnellement affirmé. C'est à ces conditions que la coutume mahoraise peut survivre et c'est ainsi que, de façon remarquable, les Mahorais démontrent

leur capacité à être et à vouloir rester Français, dans le respect de leurs traditions culturelles.

Au premier élément de la première question constitutionnelle posée : la transformation de Mayotte en DOM de l'article 73 impliquerait-il la suppression de tout droit coutumier, la réponse est non pour autant que ce droit coutumier reste conforme à l'ordre public, la garantie constitutionnelle des libertés individuelles incluse, et que son contenu s'inscrive dans le contexte d'un droit d'assimilation adaptée, selon les marges d'adaptation constitutionnellement autorisées.

Au second élément de la première question constitutionnelle posée de la rémunération par l'État de responsables religieux, il est répondu que la laïcité signifie que les cultes ne sont plus ou ne sont pas un service public et que ce n'est pas en tant que responsables « religieux » que les cadis peuvent être rémunérés, ni aujourd'hui, ni demain. C'est en tant qu'ils sont utilement associés à tel ou tel service public de l'État, notamment à celui de la justice civile, liée à l'application du statut personnel. Ainsi la rémunération des cadis pourrait être maintenue dans le cadre envisagé de cadis qui deviendraient assesseurs à voix consultative en matière de justice dite « *musulmane* » qui pourrait être plutôt dénommée « *justice du statut personnel* ».

3. S'agissant du maintien de règles dérogatoires au droit commun en matière de nationalité ou de droit des étrangers, il est rappelé que le Conseil constitutionnel a admis, sous le régime de l'ancien article 74, que la nationalité peut relever d' « *un régime juridique spécifique attaché à l'organisation particulière de ce territoire* » : en l'espèce, celui de Wallis-et-Futuna (CC, 20 juillet 1993, *Code de la nationalité*, Rec. 196). Il résulte, par ailleurs, de l'alinéa 12 de l'article 74 nouveau ainsi rédigé : « *Les autres modalités de l'organisation particulière des collectivités relevant du présent article sont définies et modifiées par la loi après consultation de leur assemblée délibérante.* » que le statut de chaque COM de l'article 74 fixant les modalités de l' « *organisation particulière* » de cette collectivité.

Toutefois, on estime, en doctrine, que ce particularisme d'organisation ne peut pas signifier une rupture du principe d'assimilation, dans le contenu du droit substantiel, notamment du droit civil, pour toute COM qui serait soumise à ce principe. Il est de même, à notre avis, de l'application de la notion de « *nécessités locales* » (Convention EDH, art. 63 devenu 56), applicable aux anciens TOM (CEDH, 27 avril 1995, *Mme Piermont c/ France*) et donc aux seules COM de l'art. 74 en régime de spécialité, organiquement autonomes (en ce sens, Const. révisée, art. 74, al. 10) ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie, sous statut transitoire d'autonomie constitutionnelle (CEDH, 11 janvier 2005, *M. Py c/ France*).

Pour autant, le principe d'assimilation étant respecté, le droit commun des étrangers et de la nationalité peut-il être dérogatoire ? Il est entendu que des marges de variation existent, tant en régime de l'article 74 (pour les COM assimilées : c'est le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon ; ce devrait être le cas de Mayotte, mais

aussi de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin) qu'en régime de l'article 73 que Mayotte souhaite rejoindre et devrait rejoindre dans les dix ans qui viennent, même si ces marges sont certainement plus faibles dans le dernier cas.

— s'agissant du droit des étrangers, on peut être d'accord pour dire que ce droit n'a pas à être le même sur tout le territoire de la République, c'est-à-dire qu'il peut ne pas être le droit commun et varier selon la collectivité territoriale d'outre-mer considérée en fonction directe du régime juridique à laquelle elle est soumise dès lors qu'il ne s'agit pas du droit commun. Tel est déjà le cas, par exemple au sujet de la reconduite des étrangers à la frontière ;

— s'agissant du droit de la nationalité, il en va tout autrement : on observera d'abord qu'en toute logique, la matière est au nombre des exceptions d'assimilation dans le statut actuel de Mayotte qui suit encore le principe de spécialité (loi du 11 juillet 2001, art. 3-I-1^o) et que, dans le cadre de l'article 73, cette compétence d'État est insusceptible d'être adaptée par le conseil régional ou le conseil général de l'un des DROM (al. 4), La Réunion étant de toute façon exclue (al. 5).

À la mi-septembre 2005, le ministre de l'Outre-mer a envisagé publiquement une réforme de la législation sur l'accès à la nationalité française qui est régie par le droit du sol comme réponse à l'immigration clandestine qui frappe principalement Mayotte (en provenance des Comores) et la Guyane en provenance du Surinam et du Brésil et qui est un facteur considérable de déstabilisation de sociétés locales déjà mal structurées. L'idée de base est donc de freiner l'accès à la nationalité française de ressortissants d'États à proximité de certains outre-mers français qui vise à permettre à leurs enfants d'accéder au plus tôt à la nationalité française, avec tous les avantages sociaux qui peuvent s'y attacher. Un tel objectif suppose de différencier l'accès à la nationalité française par remise en cause des conditions d'application du droit du sol entre la métropole et l'outre-mer et, le cas échéant, entre les différents outre-mers.

Il importe d'abord de rappeler que, depuis 1803, puis le Code civil de 1804, le droit du sol n'a aucune automaticité en France, de sorte que l'enfant né en France de parents étrangers n'est Français à la naissance que si l'un de ses parents est lui-même né en France. D'où des reconnaissances de paternités fictives, dûment rémunérées, qui constituent autant d'hypothèses de fraude au code civil que l'autorité judiciaire doit être mise en mesure d'établir par tous moyens afin que la nationalité ne soit pas attribuée ou, si elle est attribuée, que la déchéance de cette nationalité frauduleusement obtenue soit prononcée.

Dès lors que l'enfant est né de deux parents étrangers, l'acquisition de la nationalité est reportée à ses treize ans si, du moins, à cet âge, il vit encore en France, sur la base d'une demande formée par ses parents avec son accord. Encore faut-il que ses parents et lui-même n'aient pas fait l'objet, entre-temps, d'une reconduite à la frontière pour séjour illégal sur le territoire français, l'idée d'établir, de façon supplémentaire, la régularité de ce séjour des parents pendant treize ans

comme condition pour l'accès ultérieur des enfants à la nationalité française méritant d'être approfondie.

En droit, le fond du débat n'est pas là. Il est dans l'impossibilité constitutionnelle de venir rompre l'unité de la République qui se déduit de son indivisibilité (par ex., CC 15 juin 1999, préc.) ainsi que de l'égalité des citoyens devant la loi (Déclaration de 1789, art. 6 et Const., art. 1^{er}). Or, ces principes postulent que les conditions d'accès à la nationalité française soient les mêmes sur l'ensemble du territoire français. Sans doute, en tant qu'elles relèvent de l'exercice de la souveraineté nationale, ces conditions d'accès peuvent être revues dans le sens d'un durcissement qui pourrait, avec bien d'autres mesures, contribuer efficacement, non pas à supprimer, mais du moins à réduire l'immigration clandestine dont on notera qu'elle concerne, non seulement l'outre-mer, mais aussi la métropole. Mais, en toute logique, un tel durcissement devrait être opéré de façon uniforme sur tout le territoire de la République.

Il a été pourtant soutenu par le ministre de l'Outre-mer que la modification envisagée, sans davantage de précisions, de la règle du droit du sol pourrait s'appuyer sur le droit constitutionnel d'outre-mer. Pour s'en tenir à la Guyane et à Mayotte, il faut observer que la première collectivité territoriale est un département d'outre-mer, régi par l'article 73 de la Constitution, lequel est bâti sur le principe d'assimilation, et que la seconde collectivité territoriale est, en droit positif, une collectivité à statut *sui generis*, fixé par la loi du 11 juillet 2001 et, à présent, obsolète. Si cette dernière collectivité territoriale dite « départementale » est bien encore régie par le principe de spécialité, son droit est de plus en plus aligné sur le droit commun des départements d'outre-mer qui reste l'objectif encore affiché au terme de la période d'évolution ouverte, sur une dizaine d'années, par l'accord de Paris du 27 janvier 2000. Devenue une collectivité d'outre-mer de l'article 74, elle est encore en attente de la loi organique qui doit la régir selon un principe qui pourrait, d'ailleurs, être d'assimilation.

Dès lors, on ne voit pas très bien comment il serait possible, à la fois, de traiter actuellement, de façon semblable, la Guyane et Mayotte qui relèvent de deux régimes juridiques encore différents, mais aussi de traiter ultérieurement, de façon distincte, la Guyane et Mayotte qui pourraient relever, à terme, de deux statuts guère différenciés : celui de DOM pour la Guyane et celui d'une COM assimilée pour Mayotte, voire du même statut de département d'outre-mer. On croit donc comprendre qu'il s'agirait, au bénéfice d'une dérogation constitutionnelle, de prévoir un droit de la nationalité qui soit, d'une part, différencié de celui de la métropole pour la Guyane et pour Mayotte et, d'autre part, d'abord différencié entre la Guyane et Mayotte, puis semblable ou proche pour ces deux collectivités territoriales.

Ces contorsions constitutionnelles s'inscrivent dans le cadre défini à l'article 73 pour la Guyane, en tant que département d'outre-mer, et dans celui de l'article 74 nouveau pour Mayotte, du moins tant qu'elle sera collectivité d'outre-mer.

— s’agissant de la Guyane, département d’outre-mer, l’alinéa 1^{er} de l’article 73 de la Constitution révisée en 2003 permet, en effet, l’adaptation du droit de l’État par l’État pour tenir compte des « *caractéristiques et contraintes particulières* » de ce département d’outre-mer, sous le contrôle éventuel du juge constitutionnel dont la jurisprudence est particulièrement attentive au respect de la normativité constitutionnelle de référence et du principe d’assimilation législative et réglementaire. Par sa décision 04-503 DC du 12 août 2004, *Libertés et responsabilités locales*, Rec. 144, le Conseil constitutionnel a eu à connaître du report de la décentralisation de la gestion des personnels techniciens, ouvriers et de service des collèges et lycées des départements et régions d’outre-mer par l’article 203 de la loi déferée, en raison des écarts existant entre les besoins et les effectifs réels de ces personnels. Or, il a considéré que « *ces écarts (...) sont plus importants dans certaines académies de métropole qu’ils ne le sont dans certaines académies d’outre-mer ; que ces écarts ne constituent donc pas, au sens de l’article 73 de la Constitution, des ‘caractéristiques et contraintes particulières’ de nature à différer l’entrée en vigueur de la loi dans les départements et régions d’outre-mer ; que, par suite, l’article 203 de la loi déferée doit être déclaré contraire à la Constitution* ». On ne voit pas *a fortiori* comment le juge constitutionnel pourrait admettre une différenciation des règles d’accès à la nationalité française en métropole et en Guyane.

Quant au recours à l’adaptation du droit de l’État par la collectivité territoriale, « *dans les conditions et sous les réserves prévues une loi organique* » qui n’a pas été encore prise, il est exclu, de toute façon, dans le droit de la nationalité (Const., art. 73, al. 3, 4 et 6) de sorte que cette piste ne saurait être utilement parcourue.

— s’agissant de Mayotte, collectivité d’outre-mer, le même raisonnement juridique est transposable pour la mise en œuvre à venir de l’article 74 de la Constitution. S’il est vrai que « *les collectivités d’outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d’elles au sein de la République* », la Constitution exclut que ce statut, défini par une loi organique constitutionnellement vérifiée (Const., art. 61, al. 1^{er}), puisse transférer à la collectivité d’outre-mer les compétences de l’État dans le droit de la nationalité (Const., art. 73, al. 4 et 74, al. 4 combinés).

La France étant un État-nation, il est donc politiquement et juridiquement de première importance que l’accès à la nationalité française ne soit pas différencié entre la métropole et l’outre-mer et, le cas échéant, entre les différents outre-mers même si les conditions d’acquisition de la nationalité française peuvent être uniformément revues, au nombre des moyens de la lutte qui doit être activement poursuivie contre l’immigration clandestine, en particulier en Guyane et à Mayotte, en régime d’assimilation, qui serait notamment celui de l’article 73.

À la seconde question constitutionnelle posée dans la première série, il est donc répondu que le maintien de règles dérogoires au droit commun est compatible en matière de droit des étrangers, sous réserve de s’en tenir à des adap-

tations justifiées et proportionnées qui, dans l'hypothèse, d'un basculement de Mayotte dans le régime de l'article 73, seraient de faible intensité, sous le contrôle du juge compétent, compte tenu de la force et de l'étendue du principe d'assimilation. En revanche, il ne devrait plus être sérieusement envisagé qu'il existe à Mayotte ou pour Mayotte un droit de la nationalité dérogatoire.

4. Il est demandé comment le Conseil constitutionnel apprécie la disposition de l'art. 73 sur l'adaptation du droit assimilé des DROM aux « *caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». La reprise de l'expression de l'art. 299, §2 TCE visait à surmonter la jurisprudence restrictive du Conseil constitutionnel : par ex., CC, 2 décembre 1982, *Adaptation de la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique et à la Réunion*, Rec. 70. Or, il faut admettre que cette jurisprudence restrictive se maintient comme cela résulte de la récente décision CC, 12 août 2004, *Libertés et responsabilités locales*, Rec. 144 préc. La logique de la départementalisation, c'est, depuis la Constitution de 1946, l'assimilation faiblement adaptée même si, cette adaptation trouve à s'exprimer hors al. 1^{er} de l'art. 73 nouveau : à l'al. 2 : adaptation locale du droit dans les compétences des DROM ; al. 3 et 6 : adaptation locale du droit de l'État, hors matières de souveraineté (al. 4) et hors Réunion (al. 5). De plus, s'agissant de l'intensité du Conseil constitutionnel qui est celui d'un contrôle restreint, incluant l'erreur manifeste d'appréciation, il est précisé qu'elle n'est pas fonction des matières législatives concernées.

À la seconde série de questions constitutionnelles posées, il est répondu dans le sens qui précède.

5. S'agissant des collectivités d'outre-mer de l'article 74 de la Constitution, la législation y est applicable selon le régime juridique fixé par la loi organique statutaire. Il peut s'agir d'un régime de spécialité qui signifie que le droit applicable, en matière législative et réglementaire, n'est pas, sauf exceptions, le droit commun, défini comme le droit applicable en métropole. Par collectivités territoriales spécialisées, il faut donc entendre ici les collectivités territoriales d'outre-mer où l'application de plein droit des lois et des règlements se trouve, en principe, écartée, ce qui correspond nécessairement à des collectivités de l'outre-mer non départementalisées, non soumises au principe d'assimilation : tel est actuellement le cas de Mayotte : par exemple, l'article 2 de la loi Fillon du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics rend le dispositif expressément applicable à Mayotte. Ainsi cette loi s'applique bien, sans exception ni difficulté, à Mayotte où la pratique vestimentaire liée, non à la confession musulmane, mais à une tradition culturelle, conduit, pourtant, les jeunes filles, scolarisées dans l'enseignement public, à pouvoir encore porter un voile sur la tête, au titre d'une simple tolérance administrative, raisonnable et bienvenue. On précise que, dès lors qu'un texte modifie un texte lui-même applicable à une CTOM en régime de spécialité, ce texte modificatif est inapplicable en l'absence de dispositions qui prévoient expressément l'application du texte (C.E. Ass.,

9 février 1990, *Élections municipales de Lifou*, Rec. 28). Autrement dit, le principe de spécialité s'étend du droit originaire au droit dérivé.

Le statut de chaque collectivité d'outre-mer de l'article 74 est défini par une loi organique (Const., art. 74, al. 2 nv), le législateur ordinaire ayant en charge, quant à lui, de définir et de modifier « *les autres modalités de l'organisation particulière* » de cette collectivité (*ibid.*, al. 12). Au titre implicite de ces modalités de l'organisation particulière, l'article 74 nouveau reconnaît *a fortiori* la possibilité que les compétences des collectivités d'outre-mer concernées, notamment celles qui sont spécialisées comme Mayotte, portent sur des matières législatives, sous réserve des matières législatives intransférables qui sont de la souveraineté de l'État (Const., art. 74, al. 4) dont notamment la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, la sécurité et l'ordre publics ou le droit électoral. En ces matières, la législation applicable, si elle est applicable, est nécessairement celle de l'État et elle ne peut pas alors déroger au droit commun si l'exercice des libertés publiques n'est pas garanti semblablement sur tout le territoire national, y compris à Mayotte, COM de l'article 74, sous un statut qui est encore soumis au principe de spécialité, mais sans loi organique à ce jour.

À la troisième série de questions constitutionnelles posées, il est donc répondu que la législation de l'État applicable dans une COM de l'art. 74 ne peut déroger au droit commun dans toutes les matières législatives que pour autant que, sous le contrôle du Conseil constitutionnel, est assurée la garantie de l'exercice des libertés publiques sur tout le territoire national, y compris dans les COM.

6. À la question sur la nationalité, il a déjà été répondu. On précise qu'il ressort de la jurisprudence CC, 20 juillet 1993 précitée, antérieure à la révision de la Constitution en 2003, que, dans les TOM, le droit de la nationalité pouvait être dérogatoire, solution qui ne valait pas dans une collectivité *sui generis*, soumise au principe de spécialité, (Mayotte) dans lequel le droit commun était rendu applicable alors surtout que cette collectivité ne bénéficiait d'aucune « *organisation particulière* ». Si, par entrée dans le champ de l'article 74, Mayotte peut bien bénéficier, à présent, d'une organisation particulière, cependant, cette COM, toujours soumise au principe de spécialité, ne bénéficie plus, comme toutes les autres COM, de la faculté d'adaptation du droit de l'État en matière de souveraineté intransférable telle que la nationalité (art. 74, al. 4 en tant qu'il renvoie à l'art. 73, al. 4), pas plus que l'État ne bénéficie, pour sa part, d'une faculté d'adaptation de son droit de la nationalité qui viendrait en méconnaissance de l'uniformité des garanties d'exercice des libertés publiques sur l'ensemble du territoire national (art. 74, al. 11).

À la quatrième série de questions constitutionnelles posées, sans qu'il soit besoin d'invoquer les principes d'égalité et d'indivisibilité de la République, il est répondu que le maintien de règles dérogatoires au droit commun en matière de nationalité est, depuis la révision de 2003, sans fondement constitutionnel sur toute partie du territoire français, qu'il s'agisse, en particulier, d'un DROM assimi-

lé, au droit plus ou moins adapté, ou d'une COM assimilée ou spécialisée, au droit plus ou moins dérogatoire, et qu'*a fortiori*, toute nouvelle dérogation en matière de nationalité serait inconstitutionnelle. Il en va autrement du droit des étrangers qui peut varier entre métropole et outre-mer et d'un outre-mer à l'autre pour autant qu'il relève de la législation de l'État exclusivement (c'est un élément de la sécurité et de l'ordre publics) et que le droit uniforme des libertés publiques est préservé, dans les conditions de la jurisprudence constitutionnelle : égalité objective, intérêt général, proportionnalité, *etc.*

7. On est d'accord pour penser que l'aide au développement est un facteur efficace de lutte contre l'immigration clandestine. Construire, sur les fonds de la Coopération, une maternité performante et une ou plusieurs écoles à Anjouan serait une réponse adaptée. De même, former du personnel de santé ou d'éducation à l'Université de La Réunion serait une réponse. Cela suppose notamment une antenne de l'IUFM à Mayotte et une Faculté de médecine à La Réunion.

N.B. Tout ou partie de la présente note peut être librement cité ou reproduit.

ANNEXE 9

CONSEIL D'ÉTAT
statuant
au contentieux

*Cette décision sera
mentionnée dans les
tables du Recueil
LEBON*

N° 279842

MINISTRE DE L'INTÉRIEUR,
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE
ET DES LIBERTÉS LOCALES
s'appropriant la requête du PRÉFET
DE LA SEINE-SAINT-DENIS
c/ M. Said M'Lamali

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AU NOM DU PEUPLE FRANÇAIS

Ordonnance du 26 avril 2005

LE JUGE DES RÉFÉRÉS

Vu la requête, enregistrée le 22 avril 2005 au secrétariat du contentieux du Conseil d'État, présentée par le PRÉFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS ; le PRÉFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS demande au juge des référés du Conseil d'État d'annuler l'ordonnance en date du 11 avril 2005 par laquelle le juge des référés du tribunal administratif de Cergy Pontoise, statuant sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative, lui a fait injonction d'accorder à M. Said M'Lamali, dans le délai de quinze jours à compter de la notification de l'ordonnance, le renouvellement de sa carte nationale d'identité et de son passeport, sous une astreinte de 50 euros par jour de retard et a condamné l'État à verser à M. Said M'Lamali la somme de 800 euros au titre de l'article L. 761-1 du code précité, ensemble de rejeter les conclusions présentées par M. Said M'Lamali devant le premier juge

Il expose qu'à la date du 10 juin 2003 M. Said M'Lamali a présenté, d'une part, une première demande de carte nationale d'identité sécurisée, d'autre part, une demande de renouvellement du passeport qui lui a été délivré le 22 septembre 1998 en produisant au soutien de ses demandes un extrait d'acte de naissance établi par la commune de Ouangani (Mayotte) le 26 septembre 1968 ainsi qu'une carte d'identité d'un ancien modèle établie par la sous-préfecture de Saint-Pierre de la Réunion le 23 décembre 1992 ; qu'il ressort d'une attestation du 14 avril 2005 émanant du maire de Ouangani que l'extrait d'acte de naissance du 26 septembre 1968 « représente une falsification » ; que les services de la

sous-préfecture de Saint-Pierre de la Réunion ont déclaré le 13 avril 2005, ne pas être en possession du jugement n° 75/91 par lequel le « tribunal » de première instance de Mamoudzou aurait délivré à M. Saïd M'Lamali un certificat de nationalité française ; que, compte tenu de ces éléments, l'intéressé ne possède pas la nationalité française; qu'il ne saurait donc souffrir de la privation de la liberté de circulation qui est accordée aux citoyens français se trouvant en situation régulière sur le territoire national que la condition d'urgence posée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative n'est pas remplie dès lors que M. Saïd M'Lamali a attendu le 22 novembre 2004 pour s'enquérir des causes de retard dans le traitement de son dossier; que M Saïd M'Lamali n'ayant pas la nationalité française, l'administration ne saurait être tenue de lui délivrer une carte nationale d'identité ainsi qu'un passeport, sauf à méconnaître les termes, dans le premier cas, du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 et, dans le second, du décret n° 2001-185 du 26 février 2001 ;

Vu l'ordonnance attaquée ;

Vu, enregistré le 25 avril 2005, le mémoire par lequel le MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES déclare s'appropriier les termes de l'appel formé par le PRÉFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS à l'encontre de l'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise ;

Vu, enregistré le 25 avril 2005, le mémoire en défense présenté par M. Saïd M'Lamali qui conclut au rejet du pourvoi et à ce que l'État soit condamné à lui payer la somme de 5 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative ; il fait valoir liminairement que l'appel repose exclusivement sur des documents datés des 13 et 14 avril 2005 établis postérieurement à la notification de l'ordonnance du premier juge ; qu'il y a lieu de les écarter du débat sauf à méconnaître les exigences du caractère contradictoire de la procédure garanti par l'article de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ; que la légalité de la décision préfectorale refusant le renouvellement du passeport et de la carte nationale d'identité doit être appréciée au vu de la situation de droit et de fait à la date de son intervention ; qu'elle ne saurait en tout état de cause dépendre d'éléments postérieurs non seulement au refus, mais plus encore à la décision du premier juge ; que, subsidiairement, l'authenticité de l'acte de naissance de l'exposant ne saurait être utilement contestée dès lors que, comme l'ont fait apparaître les débats parlementaires préalables à l'adoption de la loi du 11 juillet 2001 relative au statut de Mayotte, il est matériellement difficile de délivrer l'acte de naissance d'une personne née à Mayotte avant la publication des ordonnances n° 2000-218 et n° 2000-219 du 8 mars 2000 ; que la qualité de Français de l'exposant ne saurait être niée dès lors qu'il a produit un certificat de nationalité française aux services de la sous-préfecture de Saint-Pierre de la Réunion lors de l'établissement tant de sa carte nationale d'identité que de son passeport en 1992 puis en 1993 ; qu'il a toujours été considéré comme Français ; qu'aucune procédure n'a été engagée à son encontre pour lui contester sa qualité de Français ; qu'il pourrait, en toute hypothèse, se prévaloir des disposi-

tions de l'article 21-13 du code civil pour, le cas échéant, souscrire une déclaration de nationalité par possession d'État ;

Vu, enregistré le 25 avril 2005, le mémoire en réplique présenté par le MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES qui conclut aux mêmes fins que son recours par les mêmes moyens ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu la Constitution, notamment son Préambule ;

Vu le décret de la Convention nationale du 7 décembre 1792 ;

Vu la loi n° 73-1227 du 31 décembre 1973 autorisant la ratification de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales et du protocole additionnel n° 4. ensemble le décret n° 74-360 du 3 mai 1974 portant publication de cette convention et de ce protocole ;

Vu le code civil, notamment le titre 1^{er} bis du livre I et le livre IV ;

Vu l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 fixant les règles de détermination des noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local applicable à Mayotte, telle que modifiée et ratifiée par le 50 du I de l'article 65 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003, de programmation pour l'Outre-mer ;

Vu l'ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000, relative à l'état civil à Mayotte, ratifiée par le 6° du I de l'article 65 de la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programmation pour l'Outre-mer ;

Vu le décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 instituant la carte nationale d'identité modifié par le décret n° 99-973 du 25 novembre 1999 et le décret n° 2000-1277 du 26 décembre 2000 ;

Vu le décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 modifié par le décret n° 98-720 du 20 août 1998 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française, notamment ses articles 34, 52, 70 et 71 ;

Vu le décret n° 2001-185 du 26 février 2001 relatif aux conditions de délivrance et de renouvellement des passeports, ensemble la décision du Conseil d'État statuant au contentieux n° 232888 du 5 janvier 2005 ;

Vu le code de justice administrative, notamment ses articles L. 511-1, L. 511-2, L. 521-2, L. 521-4, L. 523-1 et L. 761-1 ;

Après avoir convoqué à une audience publique, d'une part, les représentants du MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES, d'autre part, M. Said M'Lamali :

Vu le procès-verbal de l'audience publique du 25 avril 2005 à 15 heures, au cours de laquelle ont été entendus, les représentants du MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES et Maître Garreau, avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation, avocat de M Said M'Lamali ;

Considérant que si le PREFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS n'a pas qualité pour déférer en appel au Conseil d'État l'ordonnance par laquelle le juge des référés lui a fait injonction d'accorder à M Said M'Lamali le renouvellement de sa carte nationale d'identité et son passeport, le MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES a déclaré s'approprier les conclusions du pourvoi: que, dès lors, l'irrecevabilité dont il était entaché s'est trouvée couverte ;

Considérant qu'aux termes de l'article L. 521-2 du code de justice administrative : « Saisi d'une demande en ce sens justifiée par l'urgence, le juge des référés peut ordonner toutes mesures nécessaires à la sauvegarde d'une liberté fondamentale à laquelle une personne morale de droit public (...) aurait porté, dans l'exercice d'un de ses pouvoirs, une atteinte grave et manifestement illégale » ;

Considérant qu'aussi bien la liberté personnelle que la liberté d'aller et venir constituent des libertés fondamentales ; que la première de ces libertés implique, s'agissant des personnes de nationalité française, qu'elles puissent, après que l'administration a pu s'assurer que les pièces produites par le demandeur sont de nature à établir son identité et sa nationalité, se voir délivrer la carte nationale d'identité ; que la seconde de ces libertés, qui n'est pas limitée au territoire national, comporte le droit de le quitter; qu'elle a pour corollaire que toute personne dont la nationalité française et l'identité sont établies, puisse, sous réserve de la sauvegarde de l'ordre public et du respect des décisions d'interdiction prises par l'autorité judiciaire, obtenir, à sa demande, un passeport ;

Considérant qu'il résulte de l'instruction que M. Said M'Lamali, qui déclare être né dans la commune de Ouangani (Mayotte) a obtenu, au vu notamment de la production d'un certificat de nationalité française délivré le 22 novembre 1991 par le tribunal de première instance de Mamoudzou, du sous-préfet de Saint-Pierre de la Réunion, à la date du 23 décembre 1992, une carte nationale d'identité valable pour une durée de dix ans et, à la date du 6 janvier 1993, un passeport d'une durée de validité de cinq ans ; que ce dernier a été renouvelé par le PRÉFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS, le 22 septembre 1998, pour une nouvelle période de cinq ans ; qu'antérieurement à la date d'expiration de ce document, M. Said M'Lamali a déposé auprès de la mairie de Saint-Denis une demande tendant à l'obtention d'une carte nationale d'identité et au renouvellement de son passeport ; que l'intéressé n'a jamais cessé d'être regardé comme Français, en particulier dans ses relations avec les administrations de l'État et des collectivités territoriales ; qu'il lui a été donné récépissé du dépôt de son dossier le 10 juin 2003 qu'étant dans l'ignorance de la suite réservée à sa demande il a, après une démarche effectuée le 22 novembre 2004 auprès des services de la mairie, invité à trois reprises le

PRÉFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS à lui faire connaître la suite donnée à sa demande ; qu'à défaut de réponse expresse, il a saisi le juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise sur le fondement de l'article L. 521-2 du code de justice administrative ; que le préfet s'est abstenu de produire des observations en réponse à la communication de la requête ; qu'il ne s'est pas non plus fait représenter à l'audience de référé ; qu'au vu de l'ensemble de ces éléments le juge des référés a estimé que l'administration avait porté une atteinte grave et manifestement illégale à la liberté d'aller et venir de M. Said M'Lamali ;

Considérant que, pour contester le bien fondé de cette décision, le ministre requérant invoque deux documents établis postérieurement à l'ordonnance attaquée, lesquels auraient d'ailleurs pu être soumis au premier juge sur le fondement des dispositions de l'article L. 52 1-4 du code de justice administrative ; que toutefois, ni la circonstance que les services de la sous-préfecture de Saint-Pierre de la Réunion n'ont pas conservé dans leurs archives le certificat de nationalité française délivré par le tribunal de première instance de Mamoudzou au nom de M. Said M'Lamali, ni la contestation par le responsable de l'état civil de la commune de Ouangani de l'authenticité de l'acte de naissance produit par l'intéressé, ne sont de nature, ainsi que l'audience de référé l'a mis en évidence, à dénier à M. Said M'Lamali la qualité de Français, ne serait-ce qu'au titre de la possession d'état ;

Considérant qu'eu égard à la double circonstance que M. Said M'Lamali a demandé en temps utile le renouvellement de son passeport et au délai anormalement long mis par l'administration à instruire son dossier ce qui a pour conséquence de priver le demandeur de la possibilité de se prévaloir d'un titre d'identité en cours de validité, il est satisfait, au cas présent, à la condition d'urgence posée par l'article L. 521-2 du code de justice administrative, quand bien même l'intéressé a-t-il attendu le 22 novembre 2004 pour s'enquérir de la suite réservée à son dossier ;

Considérant toutefois, qu'en vertu de l'article L. 511-1 du code précité, le juge des référés, qui n'est pas saisi du principal « statue par des mesures qui présentent un caractère provisoire » ; qu'il s'ensuit qu'il ne saurait prescrire une mesure ayant les mêmes effets que celle que l'administration serait tenue de prendre en cas d'annulation ultérieure de la décision contestée : qu'en conséquence, il doit être fait injonction au PRÉFET DE LA SEINE-SAINT DENIS, non de délivrer les titres sollicités comme l'a décidé à tort sur ce point le premier juge, mais de procéder à un réexamen du dossier déposé par M. Said M'Lamali, dans un délai de quinze jours suivant la notification de la présente ordonnance, au vu des motifs ci-dessus, qu'en raison des assurances données par l'administration lors de l'audience, il n'y a pas lieu d'assortir cette injonction d'une astreinte ; que l'ordonnance attaquée doit être réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente décision ;

Sur les conclusions présentées en appel par M. Said M'Lamali au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative :

Considérant que, dans les circonstances de l'espèce, il y a lieu de faire droit aux conclusions de M. Said M'Lamali tendant à ce que l'État supporte les sommes exposées par lui comme défendeur en appel, au titre des frais non compris dans les dépens, à hauteur de 3 000 euros ;

ORDONNE :

Article 1 : Il est enjoint au PRÉFET DE LA SEINE-SAINT-DENIS de ré-examiner le dossier de la demande de renouvellement de la carte nationale d'identité et du passeport de M. Said M'Lamali dans un délai de quinze jours à compter de la notification de la présente ordonnance, au vu des motifs ci-dessus énoncés.

Article 2 : L'ordonnance du juge des référés du tribunal administratif de Cergy-Pontoise du 11 avril 2005 est réformée en ce qu'elle a de contraire à la présente décision.

Article 3 : L'État versera à M. Said M'Lamali une somme de 3 000 euros au titre de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

Article 4 : Le surplus des conclusions du recours du MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES et le surplus des conclusions présentées par M. Said M'Lamali sur le fondement de l'article L. 761-1 du code de justice administrative sont rejetés.

Article 5 : La présente ordonnance sera notifiée à M. Said M'Laniali et au MINISTRE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES.

Fait à Paris, le 26 avril 2005

Signé : B. Genevois

La République mande et ordonne au MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES, en ce qui le concerne et tous huissiers à ce requis, en ce qui concerne les voies de droit commun contre les parties privées de pourvoir à l'exécution de la présente ordonnance.

Pour expédition conforme,

Le secrétaire,

Françoise Longuet

ANNEXE 10

**RÉPUBLIQUE FRANCAISE
MAYOTTE
JUSTICE MUSULMANE
TRIBUNAL DU CADI DE MTSAPERE**

**JUGEMENT LITIGIEUX
N°06/03**

À la date du 23/01/03 par le Tribunal du Cadi de Mtsapéré, Préfecture de Mayotte, composé de YAZIDOU MADI, Cadi et de CHAMSIDINE YOUSOUF, Secrétaire greffier Tenant la plume, il a été rendu en audience publique et séance tenante le jugement suivant entre

1) Madame MOINA MAOULIDA MADI, née à Mtsapéré, ménagère demeurant à Mtsapéré-Ambassadeur, demanderesse, comparaisant en personne.

D'une part

2) Monsieur MOHAMADI ALI, défendeur, comparaisant en personne.

D'autre part

Le Tribunal

Vu le dossier

Vu la requête n°1 du 03/01/03

Vu le débat n°2 du 15/01/03

Attendu que MOINA MAOULIDA MADI née à Mtsapéré, ménagère, demeurant à Mtsapéré-Ambassadeur, a déclaré qu'elle est épousée par le nommé MOHAMADI ALI, mariage n°51 du 05/04/1989 enregistré à la mairie de Mamoudzou.

De cette union sont nés 6 enfants successivement le 03/01/1991, le 18/03/1993, le 05/02/1995, le 11/06/1997, le 08/06/1999 et le 18/07/02.

En effet, cet homme l'a abandonnée avec ces filles et ces garçons il y a 4 mois

À ce jour la dame sollicite de la part de son mari de lui offrir 228,67 Euros par mois en faveur des enfants dits et divorcer par suite.

Après avoir convoqué monsieur MOHAMADI ALI, nous avons lu la plainte de sa femme en question à sa présence. Il est d'accord : ce débiteur a répudié madame MOINA MAOULIDA MADI par I et II versera l'argent au bureau du Cadi à Kavani Mtsapéré.

Pourtant, le défendeur en question n'a rien déposé à la justice Musulmane de Mtsapéré en ce qui concerne l'argent jusqu'à présent et nous rajoutons que la loi doit lui obliger de garder ses enfants.

Par ces motifs

Statuant publiquement et en premier ressort :

Suivant le Siradj Lioinadj, commentaire au Minihadj page 254, MOHAMADI ALI doit verser cette somme d'argent à compter du 15/01/03.

Dit que le mariage de MOHAMADI ALI et madame MOINA MAOULIDA MADI n°51 du 05/04/1989 enregistré au centre d'état civil de Mamoudzou est dissout : répudiation révocable par I depuis ce jour.

Ainsi est jugé et prononcé en audience publique le jour, mois et an que dessus et le présent jugement a été signé par :

Source : « Évaluation de l'activité juridictionnelle des cadis », rapport d'une mission à Mayotte des ministères de la Justice et de l'Outre-mer, du 3 au 10 juillet 2004.

REPUBLIQUE FRANCAISE
MAYOTTE
TRIBUNAL DU CADI DE
TSINGONI

N° 2210007

JUGEMENT SUPPLETIF DE NAISSANCE N° 28 800

l'acte de naissance N° 711 P/01/0938
est annulé et ~~représenté~~ ~~annulé~~ ~~annulé~~ ~~annulé~~
suppletif de la commune de Tsingoni

ORDONNE LA TRANSCRIPTION
DU PRÉSENT JUGEMENT
SUR LE REGISTRE D'ETAT CIVIL
de la commune de Tsingoni
le 26 SEPTEMBRE 2000
Le Procureur de la République

A la date du 19/04/2001 par
le Tribunal du Cadi de TSINGONI
Préfecture de MAYOTTE est composé de
INSSA RIDJALI Cadi et de ABDALLAH
Mohamed Secrétaire greffier tenant la
plume, il a été rendu en audience publique et
séance tenant le jugement suivant.



Le Tribunal
Vu le visa du paquet n° 2000 EC 883
Vu le débat

Vu la requête de SOIFIA MAECHA né le 10/01/1938 à Tsingoni
demeurant à Tsingoni exposant au Tribunal que par suite de méconnaissance des règlements et
omission, la naissance de SOIFIA MAECHA (fils ou fille) de sexe F
né(e) le 10/01/38 à Tsingoni commune de Tsingoni Préfecture de MAYOTTE
n'a pas été déclaré à l'officier de l'Etat Civil dans le delais reglementaires,
c'est pourquoi il ou elle (1) sollicite l'établissement d'un jugement supplétif, conformément à
l'article 17 de la délibération n° 16 du 17 Mai de l'Assemblée Territoriale des Comores.

Oui les Temoins ci-après

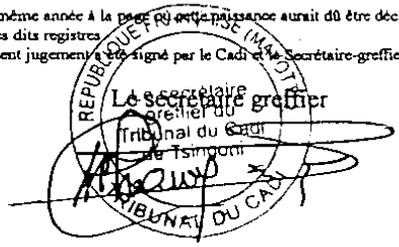
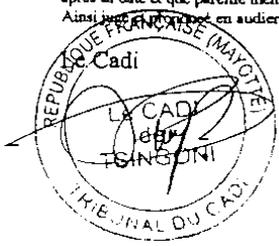
1°) _____ né le _____ à _____ demeurant à _____
2°) _____ né le _____ à _____ demeurant à _____
qui après prestation de serment sur le Coran, devant le Cadi, ont déclaré que SOIFIA MAECHA
enfant du sexe F est né(e) le 10/01/38 à Tsingoni Préfecture de MAYOTTE fils ou
fille(1) de MAECHA MOEVA né le 1910 à _____ profession Journalier
demeurant à Tsingoni et de MOINECHA MOEVA née le 12/11/1909
à Tsingoni demeurant à Tsingoni mariés selon la coutume locale musulmane le _____
par devant le _____ Préfecture de MAYOTTE.

Vu la délibération ci-dessus :

Par ces motifs

Statuant publiquement et en premier sessor :
Dit et juge que SOIFIA MAECHA enfant du sexe F est né(e) le 10/01/38 à Tsingoni
commune de Tsingoni Préfecture de MAYOTTE. Ordonons la transcription du présent
jugement supplétif sur les registres de naissance en cours au Centre d'Etat civil de Tsingoni
Préfecture de MAYOTTE.

(1) Rayer la mention inutile
dit que mention du jugement sera faite sur les registres d'Etat civil de naissance de la même année à la page où cette naissance aurait dû être déclarée
après sa date et que pareille mention sera également faite sur le tableau récapitulatif des dits registres.
Ainsi jugé et prononcé en audience publique les jours, mois et an que dessus et le présent jugement a été signé par le Cadi et le Secrétaire-greffier.



Mei de l'interesse

ACTE DE NAISSANCE

N° 22 DU 23 Avril 2001
Naissance de : Soifia MAECHA

Le 23 Janvier mil neuf cent trente huit à heures minutes
Est né(e), à TSINGONI dans la Commune de Soifia MAECHA
du sexe : Féminin

de : (père) Maecha MOEVA
Né le : En 1910 à
Profession : journalier domicilié à TSINGONI

Et de : (mère) Moinecha MOEVA
Née le : 12 Novembre 1909 à TSINGONI
Profession : domiciliée à TSINGONI

MENTIONS MARGINALES

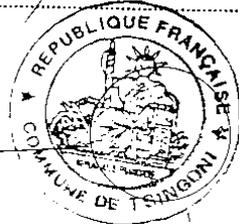
nausent par jugement suppletif n° 28/2001 en date du 19/04/2001 du Tribunal de Cadi de Tsingoni.

COPIE CERTIFIEE CONFORME
A L'ORIGINAL PRESENTE
TSINGONI Le 23/04/2001



Dressé le 23 Avril 2001 sur la déclaration de
a signé avec Nous Ali Souf Maire de TSINGONI qui lecture faite, et invité à lire l'acte,

Signature [Signature] Signature [Signature]



ANNEXE 11 :

**COMMUNAUTÉ MUSULMANE
DE MAYOTTE
CAUSERIE DU GRAND CADI**

Lors des rencontres avec :

- les autorités gouvernementales
- les autorités préfectorales
- la commission des lois du Sénat
- la commission des lois de l'Assemblée nationale
- l'inspection de la magistrature
- les élus locaux

Le Grand Cadi de Mayotte a toujours affirmé que « LES MAORAISES ET LES MAORAIS ONT VOULU ÊTRE FRANÇAIS MAIS TOUT EN GARDANT LEURS SPÉCIFICITÉS NOTAMMENT AVEC LE DROIT LOCAL APPLIQUÉ ET RESPECTÉ »

(Le droit local étant le droit musulman et la coutume)

Lors de l'émission « Mouendro », le mardi 11 mai 2004 , à la mosquée de Vendredi de Tsingoni, il a ajouté devant l'assistance et devant la population, qui témoignera, que « LES MAORAIS NE PEUVENT PAS SUPPORTER LE DROIT COMMUN. » POURQUOI ?

I. — DÉPARTEMENTALISATION OU INTÉGRATION AU DROIT COMMUN SANS L'ISLAM

C'est d'abord en raison du sens donné par les législateurs nationaux et locaux et par les gouvernements à l'intégration au droit commun ou à la départementalisation, dans les textes et dans les faits ; pour le législateur et pour les gouvernements, intégration au droit commun et départementalisation c'est la même

chose et, l'intégration au droit commun signifie l'abandon de l'islam, de la coutume et de toutes spécificités locales.

Voici les textes :

— l'ordonnance de 2000 retire l'état civil des autorités musulmanes, les Cadis.

— la loi de 2001 diminue les compétences des Cadis, et annonce l'identité juridique en 2010.

— les lois sur la laïcité, sur le voile... sont applicables à Mayotte.

— la loi programme outre mer de 2003 sur la polygamie, l'héritage, l'option de juridiction.

Toutes ces lois contredisent le Coran auquel un musulman a l'obligation religieuse de croire.

Voici des faits

— Aucune place n'a été donnée aux écoles coraniques dans l'emploi du temps des enfants, aucune école coranique nouvelle digne n'a été construite :

— Pas de formation aux imams.

— L'aide aux étudiants islamiques vient d'être supprimée en 2003.

— L'enseignement de l'arabe dans les collèges et les lycées est déconsidéré.

— Le programme de construction de bureau et logement de Cadi est annulé.

— Deux Cadis en retraite ne sont pas remplacés.

Ce ne sont pas des faits de hasard, c'est volontaire.

Ces textes et ces faits privent le musulman de l'espace qui lui permet de vivre sa foi, sa spiritualité, de comprendre sa religion et d'assurer ses responsabilités, de s'éduquer et d'éduquer ses enfants pour transmettre sa religion, d'avoir des actions, des participations dans la société dans le respect de son identité de musulman.

En un mot, le sens donné par les autorités locales et nationales, à l'intégration au droit commun, revient à refuser aux Maorais le droit à leur identité de musulmans.

Suivant les textes qu'on a tous évoqués et suivant les faits, l'intégration prévue est une départementalisation sans l'islam et sans tradition locale.

Les autorités veulent faire des Maorais des Français sans droit local, appliqué et respecté, sans ancienne spécificité. Seules les spécificités paënnnes semblent encore être considérées. C'est la 1^{ère} raison.

C'est ensuite, en raison de son identité de musulman que les Maorais musulmans ne peuvent pas supporter ce droit commun ainsi défini par les textes et par les faits des autorités actuelles, car la constitution et les conventions internationales disent autre chose.

II. — IDENTITÉ DE MUSULMAN À MAYOTTE

À Mayotte on a l'habitude de dire que pour être musulman, il faut accomplir cinq piliers de l'islam :

1. La Shahada : « Pas de dieu qu'Allah et Mouhammad est son Prophète »
2. Le cinq soilat par jour (prière)
3. Le Zakkat (aumône légal purificateur)
4. Le Ramadan (le jeûne)
5. Le Hadj (pèlerinage) pour celui ou celle qui a le moyen.

On n'a l'habitude de ne pas approfondir davantage.

Or si on ne prend que le premier pilier il y a au moins 77 implications, parmi lesquelles.

Croire en Allah et son Prophète Mouhammad implique notamment :

— La croyance à tous ses Prophètes et à ses anges.

— La croyance à tous ses livres, en particulier au Coran et aux lois coraniques, lesquelles chez les musulmans doivent être placées, au-dessus de toutes les lois. La méconnaissance du Coran a sans doute entraîné des élus locaux, soutenus par d'autres en métropole à prendre des lois contraires au Coran.

Cela a amené des foundis à clarifier davantage l'identité de musulman en quatre objets, pour en avoir une définition conduisant à ses devoirs, des actions, pour chaque individu et chaque responsable d'une famille, d'une cité ou d'un Pays.

Les quatre objets qui n'excluent nullement les cinq piliers, sont les suivants :

1. Foi et conviction (Imam et Yakine)

— C'est le shahada et ses 77 implications dont la croyance au Coran, et à ses lois.

2. Compréhension et responsabilité :

— Cela veut dire qu'un musulman de Mayotte et d'ailleurs doit avoir la possibilité de comprendre sa religion par conséquent de l'étudier de l'apprendre.

De ses études et de ses apprentissages, il doit en tirer ses responsabilités, individuelles, sociales... en premier lieu pour pratiquer sa religion, en 2^{ème} lieu pour la défendre dans la société.

3. Éduquer et transmettre :

— Un musulman doit avoir les possibilités d'éduquer ses enfants et de leur transmettre sa religion, donc d'avoir des écoles dignes, des bibliothèques, des centres culturels musulmans.

4. Action et participation :

À Mayotte, en raison de l'orientation vers la départementalisation sans l'islam et du sens donné par les autorités, à l'intégration au droit commun tous ces objets qui constituent l'identité de musulmans, sont en train d'être enlevés au Maorais et aux Maoraises.

On leur reconnaît donc pas le droit à leur identité de musulman. On leur prive de leur identité.

On prend des lois (ordonnance sur l'état civil) qui permettent de faire quelque chose contre leur religion (PACS)

On prend les lois (loi statutaire, loi 2001, loi programme pour l'outre-mer de 2003 art 68) qui obligent les Maorais à faire quelque chose contre leur religion (héritage bigamie).

On fait des actes allant dans le même sens :

— On ne donne pas à leurs enfants le temps d'aller à l'école coranique

— Pas d'écoles coraniques dignes

— Pas de bibliothèques avec des livres islamiques

— Pas même de librairies où on peut trouver des livres islamiques à Mayotte...

On ne veut pas intégrer les maorais musulmans. On veut les désintégrer les amputer de leur identité de musulman, et déstructurer leur société.

Ou alors on veut les intégrer au droit commun mais sans l'islam encore une fois.

C'est pour cela que le Grand Cadi, dit que les maorais ne peuvent pas supporter le droit commun.

Ce n'est pas seulement lui tout musulman sincère, non asservi, libre, dira la même chose.

Ils ont le devoir de dire cela.

Les républicains peuvent dire la même. Les uns des maîtres mots des républicains ne sont-ils pas : liberté, égalité, fraternité.

Ici on ne reconnaît aux maorais ni la liberté de conscience, de religion, ni l'égalité. En plus d'inégalité de soi, d'enseignement... on ajoute une inégalité encore plus injustifiable de religion. Les métropolitains ont le droit d'avoir leur religion, les maorais, non.

Et même les vrais laïcs, ceux qui sont neutres, peuvent dire la même chose car ici on défavorise l'islam et les musulmans, on cesse d'être neutre.

Seuls les militants athées peuvent être contents.

L'AVIS DU GRAND CADI EST DONC POUR LE MOINS SAGE.

Tous les Cadis l'approuvent ainsi que tous les représentants de la communauté musulmane.

Tous les maorais sont invités à en tirer les conséquences.

CET AVIS N'A JAMAIS VARIÉ.

Suivent les signatures des 17 représentants de la communauté musulmane des 17 communes et les signatures de tous les Cadis de Mayotte.

Source : « Évaluation de l'activité juridictionnelle des cadis », rapport d'une mission à Mayotte des ministères de la Justice et d'Outre-mer, du 3 au 10 juillet 2004.

**PROGRAMME DU DEPLACEMENT DE LA MISSION D'INFORMATION
A LA REUNION, A MAYOTTE ET AUX COMORES
DU 10 AU 17 DECEMBRE 2005**

* Composition de la délégation :

- M. René DOSIERE, président ;
- M. Didier QUENTIN, rapporteur ;
- M. Xavier DE ROUX ;
- M. Jacques FLOCH ;
- M. Jean-Claude LEFORT ;
- M. Jean-Christophe LAGARDE.

• **Samedi 10 décembre (*La Réunion*) :**

— Réunion avec le préfet de la Réunion et les services déconcentrés de l'État (police aux frontières, direction départementale de la sécurité publique, gendarmerie, direction des libertés publiques, douanes, commandant de la marine, direction régionale des affaires sanitaires et sociales, rectorat, procureur général).

— Rencontre avec M. Albert LEBON, maire adjoint de Saint-Denis.

— Rencontre Mme Nassimah DINDAR, présidente du conseil général et M. Ibrahim Dindar, conseiller général

— Rencontre avec Mme Catherine GAUD, vice-présidente du conseil régional ;

— Rencontre avec MM Filippo FERRARI et Stéphane MALET, responsables du projet européen Equal « floraison » à la Réunion.

— Réunion avec l'association « La Maison de Mayotte à la Réunion ».

• **Dimanche 11 décembre (*La Réunion*)**

— Entretien avec M. Jean-Louis POUDROUX, ancien président du conseil général, maire de Saint-Leu et secrétaire départemental de l'Union pour un mouvement populaire.

— Entretien avec M. Gilbert ANNETTE, secrétaire départemental du Parti socialiste.

— Entretien avec MM. Elie HOREAU, Claude HOARAU et Hary YEE CHONG Chi KAN, responsables du Parti communiste réunionnais.

— Réunion avec le Comité de soutien aux expulsés de Mayotte.

— Rencontre avec le groupe de dialogue inter-religieux de la Réunion.

• **Lundi 12 décembre (Mayotte)**

— Réunion avec le vice-rectorat de Mayotte :

M. Philippe COUTURAUD, vice-recteur ;

M. Philippe DESTOUCHES, secrétaire général ;

M. Jean VILLEROT, responsable du premier degré ;

M. Nouredine MEZOUAR, chef de la division prospective et moyens ;

Mme Françoise NISSEN, responsable de l'information et de l'orientation.

— Réunion avec la direction du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Mayotte :

M. Didier PERINO, directeur du travail ;

M. Ronan LEAUSTIC, adjoint au directeur du travail ;

Mme Marie-Françoise VINCENT, inspectrice du travail ;

— Réunion avec M. Jean François HORY, avocat et ancien député de Mayotte

• **Mardi 13 décembre (Mayotte)**

— Visite du dispensaire Mtsapéré (*centre hospitalier de Mayotte*) conduite par M. Alain DANIEL, directeur du centre hospitalier de Mayotte

— Visite et réunion avec la direction et les personnels de l'hôpital de Mamoudzou (*centre hospitalier de Mayotte*) :

M. Alain DANIEL, directeur du Centre Hospitalier de Mayotte.

M. Antoine LANG, directeur adjoint.

M. Laurent BIEN, directeur adjoint.

Mme Jacqueline DURAND, directrice des soins.

Dr Alain CHURLET, président de la commission médicale.

— Visite de la maison d'arrêt de Majicavo.

— Visite de l'urbanisme illégal à Koungou avec la gendarmerie nationale.

— Réunion avec les magistrats du siège et du parquet de Mayotte :

M. François SEMUR, procureur général ;

M. Guy JEAN, procureur de la République.

M. Michel SASTRE, juge des enfants.

M. Jean-Jacques GILLAND, président de la commission de révision de l'état civil.

M. Pascal BRUNEAU, directeur adjoint du centre pénitencier de Majicavo.

M. Yvon JAFFRO, directeur de la protection judiciaire de la jeunesse.

— Réunion avec Mme Denise RABI, chef du bureau de l'état civil de la mairie de Mamoudzou.

— Réunion avec le personnel de la Commission de révision de l'état civil (CREC).

— Entretien avec M. Chiaboudine BEN YOUSSEF, vice-président du conseil général de Mayotte

• **Mercredi 14 décembre (*Mayotte*)**

— Réunion avec M. Jean-Paul KIHIL, préfet de Mayotte, et les services de la préfecture de Mayotte :

M. Guy MASCRES, secrétaire général.

M. Dominique DUFOUR, secrétaire général adjoint.

M. Didier BERNARD, directeur de la réglementation et des libertés publiques.

M. Franck DUGOIS, chef du bureau des étrangers.

— Réunion avec la Gendarmerie nationale :

Lieutenant-colonel Patrick GUILLEMOT, commandant de la gendarmerie.

Major Jean-Charles VARIN, commandant de la brigade de Petite Terre.

Adjudant-chef Jean-Marie DANTHEZ, commandant de la brigade de Sada.

MDL/Chef DJOUMOI, gradé de la brigade de Mamoudzou.

MDL/Chef Ahamadi BOURRA, adjoint au commandant de la brigade de Mtsamboro.

Gendarme Papa, brigade de Sada.

— Réunion avec la Police aux frontières (PAF) :

M. Guy ADAMI, directeur de la police aux frontières.

Lieutenant Alain BALLERINI, chef des brigades nautique et judiciaire.

Brigadier-chef Philippe ROGUELIN, responsable de la brigade judiciaire.

Gardien de la paix Rakibou M. MOUHOUDHOIRI, brigade judiciaire.

Gardien de la paix Michael ORVOEN, pilote brigade nautique.

Gardien de la paix Saïd HOUMADI, pilote brigade nautique.

Brigadier-chef Georges VULLIERME, responsable du CRA.

Brigadier-chef Thierry JUSTAFRE, responsable de l'aéroport.

— Entretien avec M. Saïd OMAR OILI, président du conseil général de Mayotte

— Visite sommaire de l'habitat clandestin à Canavi et M'tsapéré, conduite par M. Thierry LE SOMMER, commandant de police

— Réunion avec les responsables de la sécurité publique :

M. Paul BARRE, commissaire principal.

M. Thierry LE SOMMER, commandant.

M. Hervé MOGNE MALI, capitaine.

Mme Caroline BALERINI, capitaine.

M. Ridhoi ABDOU RHAMANE, gardien de la paix.

M. AHAMADA, gardien de la paix.

M. Ali MADI, brigadier-chef.

M. Boinaidi MAHAMOUD, gardien de la paix.

M. ANDJILI, gardien chef.

— Réunion avec le bureau de l'association des maires de Mayotte :

M. Ali SOUF, maire de Tsingoni, président de l'association des maires de Mayotte.

M. Issa SOULAIMANA, maire de Dzaoudzi.

M. Abdallah HASSANY, maire de Mamoudzou.

M. Ali Mohamed BEN ALI, maire de M'Tsamboro.

M. Dahalani AHAMADI, maire de Bada.

M. Ahamada FAHARDINE, maire de Bandraboua.

— Réunion avec la direction des affaires sanitaires et sociales (DASS) :

M. Jean-Claude CARGNELUTTI, directeur.

Mme Chantal PETITOT, adjointe au directeur.

Dr Marie-Anne SANQUER, médecin inspecteur de santé.

M. Dominique LANDREAU, médecin inspecteur de santé.

— Dîner de travail avec les élus de Mayotte organisé par M. Mansour Kamardine, député, au restaurant Sakouli

• **Jeudi 15 décembre (*Union des Comores*)**

Entretien avec M. Christian JOB, ambassadeur de France aux Comores.

Entretien avec M. Assoumani AZALI, président de l'Union des Comores.

Entretien avec M. Aboudou SOEFO, ministre des relations extérieures de l'Union des Comores.

Entretien avec les députés de l'Assemblée de l'Union des Comores.

Déjeuner de travail avec M. Christian JOB, ambassadeur de France aux Comores.

Entretien avec M. Mohammed BACAR, président de l'île autonome d'Anjouan (*à Anjouan*).

Sortie en mer avec une équipe de la police aux frontières (PAF).

• **Vendredi 16 décembre (*Mayotte*)**

— Visite d'une école élémentaire, d'une école maternelle et d'un lycée à Kaweni, conduite par M. Philippe COUTURAUD, vice-recteur.

— Déjeuner de travail avec M. Younoussa BAMANA, ancien président du conseil général.

— Visite du collège de M'Tsangamouji et rencontre avec Mme Frédérique HANNEQUIN, enseignante.

— Visite du centre de rétention administrative de Mayotte.

• **Samedi 17 décembre (*Mayotte*)**

— Réunion avec l'association « Le rassemblement citoyen ».

— Réunion avec M. Mohamed HACHIM, grand cadî de Mayotte, et une délégation de cadîs de Mayotte.

— Réunion avec une délégation des femmes UMP.

— Réunion avec une délégation des femmes de Bandraboua.

— Réunion avec une délégation du Collectif des femmes leaders de la vie publique.

— Réunion avec l'association « Solidarité de Passamainty ».

— Conférence de presse.

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR
LA MISSION D'INFORMATION
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Jeudi 17 novembre 2005

- Audition de M. François BAROIN, ministre de l'Outre-mer.

Jeudi 24 novembre 2005

- Audition conjointe de :

— M. Rémi MARECHAUX, sous-directeur de l'Afrique australe et de l'Océan indien du ministère des Affaires étrangères ;

— M. Stéphane LE BRECH, rédacteur chargé des Comores à la sous-direction de l'Afrique australe et de l'Océan indien du ministère des Affaires étrangères ;

— Mme Jacqueline COSTA-LASCOUX, directrice de l'Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration.

Mercredi 30 novembre 2005

- Audition de M. Henry JEAN-BAPTISTE, député honoraire, ancien député de Mayotte.

Jeudi 8 décembre 2005

- Audition conjointe de :

— M. Richard SAMUEL, directeur des affaires politiques, administratives et financières au ministère de l'Outre-mer ;

— M. Jean-Pierre GUARDIOLA, sous-directeur des étrangers et de la circulation transfrontalière à la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur ;

— M. François BARRY-DELONGCHAMPS, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France au ministère des Affaires étrangères.

- Audition conjointe de :

— M. Jean-Jacques BROT, préfet des Deux-Sèvres et ancien préfet de Mayotte ;

— M. Alain CHATEAUNEUF, président du tribunal de grande instance d'Alberville et ancien président du tribunal de première instance de Mamoudzou.

Jeudi 12 janvier 2006

- Table ronde réunissant :

— M. Bruno GENEVOIS, président de la section du contentieux du Conseil d'État et ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel ;

— Mme Edwige BELLIARD, directrice des affaires juridiques au ministère des Affaires étrangères ;

— Mme Marie-Noëlle TEILLER, sous-directrice du droit civil à la direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice ;

— M. Olivier GOHIN, professeur à l'université Paris II.

Jeudi 19 janvier 2006

- Audition de M. Pascal CLEMENT, garde des Sceaux, ministre de la Justice.
- Audition de Mme Brigitte GIRARDIN, ministre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie.

Mercredi 25 janvier 2006

- Audition de M. Nicolas SARKOZY, ministre d'État, ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

**LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
À L'ASSEMBLÉE NATIONALE
PAR LE PRÉSIDENT ET LE RAPPORTEUR DE LA MISSION**

Jeudi 12 janvier 2006 :

— M. Patrick STEFANINI, secrétaire général du comité interministériel de contrôle de l'immigration.

Mercredi 25 janvier 2006 :

— M. Hugues PORTELLI, sénateur, professeur à l'Université Paris II.

Mardi 31 janvier 2006 :

— M. Adrien GIRAUD, sénateur de Mayotte.

Mercredi 8 février 2006 :

— MM. Abdou Rahamane AHMED et Ibrahime MAHMOUD, représentants du mouvement comorien SOS Démocratie.

— MM. Mohamed BEN HAMIDI et Mahamoud SOIHILI, représentants de l'association DIASCOM (Coordination des Associations de la Diaspora comorienne).

— MM. Ahmed ABDOU et Ahmedali MABADI, représentants du mouvement comorien Front démocratique.

— MM. Mustapha ABDOU RAOUF et Jaffar SAID HASSANE, représentants du Collectif comores masiwa mane.

Mardi 28 février 2006 :

— Mme Françoise PERRON, vice-présidente du Tribunal de grande instance de Gap et ancienne présidente de la Commission de révision de l'état civil (CREC) de Mayotte.

COMPTES RENDUS DES AUDITIONS DE LA MISSION

**Audition de M. François BAROIN,
ministre de l'outre-mer**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 17 novembre 2005)

Présidence de M. René DOSIÈRE, Président

M. le Président : Monsieur le ministre, c'est avec vous que la mission d'information sur la situation de l'immigration à Mayotte entame ses auditions ; cette place est d'autant plus légitime que vous avez été le premier à appeler l'attention sur cette affaire. En accord avec le président de l'Assemblée nationale, le président Houillon a souhaité que la commission des Lois puisse l'examiner dans les meilleurs délais, au sein d'une mission d'information représentative de toutes les sensibilités politiques.

M. François BAROIN : Je remercie le président de l'Assemblée nationale et le président de la commission des Lois d'avoir créé cette mission d'information, et vous-même, monsieur le président, d'avoir bien voulu m'entendre en premier.

L'immigration clandestine outre-mer, et singulièrement en Guyane, à la Guadeloupe et à Mayotte, est un sujet de préoccupation majeur, du fait de son ampleur et de ses incidences sur les politiques publiques dans tous les secteurs, qu'il s'agisse de l'éducation, de la santé, ou encore de la cohésion sociale. Sur un peu plus de 30 000 reconduites à la frontière recensées au niveau national, seulement 15 600 concernent la métropole : autrement dit, l'outre-mer est concerné une fois sur deux, et Mayotte une fois sur quatre, puisque l'on y a dénombré plus de 8 000 reconduites l'an passé... Dès mon arrivée au ministère de l'Outre-mer, j'ai pu me rendre compte de l'exceptionnelle gravité de la situation mahoraise. Après un premier déplacement à Mayotte notamment, et dans le cadre des compétences que me confère le décret fixant les attributions du ministre de l'outre-mer, j'ai demandé au Premier ministre que ce dossier soit inscrit prioritairement à l'ordre du jour du comité interministériel de contrôle de l'immigration du 27 juillet dernier.

Sur ma proposition, celui-ci a retenu trois grands axes d'actions dans l'objectif d'obtenir une réelle maîtrise de l'immigration outre-mer :

— le renforcement de la capacité d'action opérationnelle des moyens de l'État, soit par un accroissement quantitatif, soit par une optimisation de leur mise en œuvre ;

— l'intensification de l'action diplomatique en direction des pays d'origine ou de transit, avec en premier lieu l'objectif de conclure des accords de réadmission, dont on peut attendre une certaine efficacité, et l'accroissement de la coopération en faveur du développement ;

— l'adaptation, chaque fois que nécessaire, de notre droit afin d'améliorer les conditions d'intervention de nos services et de réduire l'attractivité de nos territoires pour les candidats à l'immigration clandestine.

J'ai souhaité que la représentation nationale soit dès à présent saisie de cette affaire, non seulement pour rendre toutes les données du problème accessibles au Parlement, et, au-delà, à tous les Français, mais également pour être à même de prendre les décisions les plus consensuelles et les plus efficaces possibles, notamment sur le plan législatif. Nous vous avons déjà fait part de nos intentions à cet égard lors de la présentation du budget devant la commission des Lois, le 26 octobre dernier ; mais dans l'attente de vos propositions et du

rapport de votre mission, nous avons gelé tout processus de décision et je demanderai aux services du Premier ministre de n'inscrire d'ici là aucun texte portant sur l'immigration clandestine outre-mer à l'ordre du jour du Parlement. Nous attendrons d'abord le résultat de vos travaux, puis la confrontation des idées, partagées ou non, et enfin la formulation de propositions en espérant recueillir un consensus autour des trois axes que je viens de vous exposer.

Les chiffres à Mayotte doivent être maniés avec une certaine prudence. Sur une population de 160 000 habitants, on estime généralement que près de 40 % – c'est-à-dire environ 60 000 personnes – sont des étrangers, dont les trois quarts en situation irrégulière. Imaginez que la métropole vienne à compter 18 millions de clandestins... Mayotte ayant la taille de l'île d'Oléron, on mesure les répercussions de cette immigration sur la vie quotidienne des Mahorais, difficile à adapter à moyens constants.

Le nombre des naissances à Mayotte a augmenté de 50 % en dix ans et de 10 % sur la seule année 2004, ce qui fait de la maternité de Mamoudzou la première de France... Sur les 7 676 naissances enregistrées l'année dernière, 5 249, soit près de 70 %, concernaient des Comoriennes en situation irrégulière !

L'activité des services de l'État sur place témoigne également de l'importance de cette immigration clandestine. Les reconduites à la frontière se sont élevées à 8 600 en 2004, soit une augmentation de 38 % par rapport à 2003 et 132 % par rapport à 2001 ! Sur les neuf premiers mois de 2005, on a compté 4 348 reconduites ; mais cette baisse apparente résulte seulement de l'interruption, pour des raisons de droit, des liaisons maritimes entre Mayotte et Anjouan. Un pont aérien a été mis en place tout récemment, marquant la fin de cet effet de ciseaux spectaculaire mais trompeur.

Cette immigration non maîtrisée entraîne évidemment le développement d'un travail dissimulé qui déstabilise une économie jeune et fragile, et une charge financière très difficilement supportable pour les collectivités obligées de faire face à des besoins sans cesse croissants en équipements, écoles, collèges et hôpitaux, sans oublier les risques d'affrontements et de désordres publics liés à la montée de la xénophobie, encore illustrés par les manifestations survenues avant le ramadan.

Les premières mesures proposées lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration ont pour but de conforter les moyens opérationnels. Les collectivités et les services de l'État n'étant plus en mesure de faire face à l'afflux des étrangers en situation irrégulière, les moyens humains ont été renforcés. Depuis 2002, les effectifs de la gendarmerie ont été augmentés de 10 %, et 30 nouveaux fonctionnaires à la police aux frontières ont été recrutés. Mais il a fallu aller plus loin : le ministre de l'intérieur a accepté de renforcer à nouveau la police aux frontières de 10 fonctionnaires supplémentaires au début de l'année 2006 et d'affecter 14 policiers supplémentaires à la direction départementale de la sécurité publique. Parallèlement, il a été accepté d'accroître les effectifs de la gendarmerie mobile par l'installation d'un peloton supplémentaire, ce qui revient presque à garantir la présence en permanence d'un escadron pour le maintien de l'ordre. Toujours dans le souci de renforcer les moyens humains, le ministère des transports a été saisi du projet de création d'une taxe d'aéroport qui financera l'installation d'un contrôle automatisé des bagages à Pamandzi ; les fonctionnaires de police pourront ainsi se consacrer de façon accrue à leur mission traditionnelle de contrôle des personnes.

Du côté des moyens matériels, la police aux frontières dispose désormais de deux embarcations, dont une vedette de douze mètres mise en service en mai 2005 ; deux autres vedettes seront mises en chantier et livrées en 2006. La gendarmerie maritime a elle aussi

mis en service une vedette neuve en janvier 2005. Par ailleurs, deux radars sont actuellement en cours d'installation ; financés par le ministère de l'outre-mer, ils permettront de détecter les embarcations qui, dans des conditions déplorables, amènent presque chaque nuit à Mayotte des Anjouanais rançonnés par les filières de passeurs. Le premier radar, actuellement en test, entrera demain en service opérationnel ; il a déjà montré son efficacité en permettant cette nuit l'interpellation d'un *kwasa-kwasa* au-delà de la barrière du lagon. Le deuxième radar devra être mis en place au premier semestre 2006.

Si le renforcement des moyens est incontournable, l'optimisation de leur mise en œuvre est également indispensable. La chaîne de commandement tient à cet égard une place essentielle. Le dispositif maritime de lutte contre l'immigration clandestine, auquel contribue également la marine nationale en cas d'opération conjointe, est désormais placé sous l'autorité directe du préfet de Mayotte auquel le préfet de la Réunion, délégué du Gouvernement pour l'action de l'État en mer, a lui-même confié une délégation. Le raccourcissement de la chaîne de commandement permet d'obtenir un dispositif plus opérationnel, sous l'autorité du préfet sur place, et, du même coup, des résultats plus rapides et plus satisfaisants. La capacité d'intercepter dépend largement de la rapidité d'action et d'intervention : le nombre d'interceptions de *kwasa-kwasa*, les embarcations de fortune utilisées par les clandestins, a atteint 39 en 2005 contre 37 en 2004 et 21 seulement en 2003.

Mais si l'État s'adapte, les filières s'adaptent elles aussi. Ainsi, la police aux frontières (PAF) a arrêté en flagrant délit, le 10 novembre dernier, deux Anjouanais en situation irrégulière qui utilisaient une radio assez sophistiquée à bande latérale unique pour organiser les débarquements de *kwasa-kwasa* en même temps que des opérations bancaires entre Mayotte et Anjouan pour le compte de Comoriens vivant à Mayotte en situation irrégulière... Autrement dit, ils ne se contentent pas de transporter et de rançonner les immigrants clandestins ; c'est une organisation complète de filière créant, de surcroît, une situation de dépendance humaine intolérable.

Les services de l'État s'efforcent également de lutter contre le travail dissimulé, qui alimente autant l'immigration clandestine qu'il la stimule, par effet boule-de-neige. J'ai demandé aux préfets d'outre-mer en juillet dernier une action résolue dans ce domaine ; bien évidemment, le préfet de Mayotte est concerné au premier chef. Une vingtaine d'opérations coup-de-poing effectuées ces dernières semaines ont chaque fois permis d'appréhender des étrangers en situation irrégulière et d'ouvrir des procédures pénales contre ceux qui les emploient. Ces opérations sont menées en étroite collaboration avec l'autorité judiciaire, dans le cadre du comité départemental de lutte contre le travail illégal, dont Mayotte est dotée comme les départements de métropole et d'outre-mer.

L'action diplomatique constitue le deuxième axe de notre politique à Mayotte. Nous savons bien que jamais nous ne viendrons à bout de l'immigration clandestine si nous n'agissons pas également sur sa source. Dans le cas de Mayotte, l'enjeu majeur reste la coopération avec les Comores.

Il ne s'agit pas d'un exercice facile. Lors de la cinquième commission mixte franco-comorienne en avril dernier, deux principaux domaines ont été identifiés pour l'aide française : le développement rural et la santé, notamment à Anjouan, l'un et l'autre susceptibles de freiner les mouvements migratoires vers Mayotte. Encore faut-il avoir une estimation précise du coût, et surtout être tout à fait certain de l'affectation effective des moyens que la France accorderait à Anjouan ou à la Grande-Comore pour financer ces opérations. Cela suppose enfin un système de surveillance et de bonne coopération, car si les mots peuvent avoir un poids et l'action diplomatique française un sens, la compréhension et l'application ne sont pas toujours optimales.

Pour ce qui concerne le développement rural, producteur de richesses et créateur d'emplois, l'objectif est principalement de développer les filières et la commercialisation de produits agricoles, de stabiliser la propriété foncière et d'aider au désenclavement rural. Pour ce qui est de la santé, l'Agence française de développement (AFD) est chargée d'un programme d'appui aux services de santé en général et de renforcement, en particulier, des services de santé périphériques, notamment pour la prise en charge de la grossesse et de l'accouchement. Le début de l'année prochaine verra la mise en œuvre de ce plan d'action qui associera le ministère des affaires étrangères, l'AFD et l'Agence régionale d'hospitalisation (ARH) de la Réunion ; parallèlement, un appui technique et financier sera apporté à des organisations non gouvernementales capables d'améliorer rapidement la santé maternelle et infantile à Anjouan. Enfin, le ministère de l'Outre-mer finance déjà, sur les crédits du fonds de coopération régionale, des programmes de formation hospitalière, d'aide hospitalière, de gestion de l'eau potable et d'échanges culturels. L'un des principaux enjeux pour les années à venir sera de donner une nouvelle ampleur à cette coopération qui, aux Comores comme dans de nombreux pays du Tiers-monde, constitue l'une des réponses au défi de l'immigration clandestine. Cette dernière doit, en effet, être tarie à la source.

Cela devrait nous conduire à adapter le droit applicable à Mayotte, dans le respect de l'unité de la République. Le débat lancé sur ce sujet était nécessaire pour être entendu des intéressés et important pour la cohésion des Mahorais ; le message a été bien compris par une partie des Comoriens et des Anjouanais. Toutefois, l'adaptation du cadre juridique ne constitue qu'un élément de réponse parmi d'autres, tels l'aide au développement et l'action diplomatique.

J'ai souhaité que cette mission d'information soit créée sous l'égide de la commission des Lois, pour aboutir à un consensus d'action, en tenant compte des évolutions juridiques issues de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, et en particulier des articles 73 et 74 de la Constitution. Ces derniers sont largement méconnus, sinon des parlementaires, en tout cas de nombreux observateurs prompts à porter des jugements juridiques péremptaires, alors même l'adaptation de notre droit aux spécificités ultramarines est autorisée par la Constitution. Les commissaires ici présents savent fort bien que, si tel n'était pas le cas, nous ne serions pas certains de pouvoir y mener des politiques publiques dans le respect de nos valeurs, ni même d'y maintenir la présence française.

Il convient de rappeler que l'article 73 de la Constitution vise essentiellement les départements et les régions d'outre-mer (DOM-ROM) qui relèvent du principe d'assimilation législative, et permet des adaptations législatives tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités. L'article 74, qui s'applique à Mayotte, régit les collectivités d'outre-mer (COM), qui sont dotées d'une organisation particulière tenant compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République, et sont soumises au principe de spécialité législative.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel a une appréciation très différente des notions de « contraintes particulières » et d'« intérêt propre », la seconde sous-entendant une plus grande liberté d'action. À ce titre, le droit applicable dans les COM peut largement différer, sous réserve du respect des principes à valeur constitutionnelle, du droit en vigueur en métropole. Ainsi, le Conseil constitutionnel a admis, dans une décision du 20 juillet 1993, que le droit de la nationalité puisse tenir compte des intérêts propres, au sein de la République, des collectivités régies par le principe de spécialité législative. Par ailleurs, une ordonnance du 20 août 1998 – entre autres ordonnances du même jour qui traitaient de questions aussi ambitieuses que le droit pénal, le droit électoral et l'organisation juridictionnelle – avait déjà doté la collectivité de Mayotte de dispositions dérogeant au droit commun en matière

d'accession à la nationalité française. Aucune disposition constitutionnelle ne me paraît, compte tenu de cette jurisprudence et des dispositions de l'article 74 de la Constitution, faire obstacle, par principe, à l'adoption, motivée par l'intérêt général, de mesures dérogatoires pour Mayotte, y compris en matière de droit de la nationalité.

M. Mansour KAMARDINE : Et de droit du sol.

M. François BAROIN : Et de droit du sol.

On pourrait évidemment s'étonner de voir Mayotte s'écarter ainsi du droit commun au moment même où elle aspire à un statut plus proche du département. Mais ce problème ne devrait être que temporaire, et non devenir, *a priori*, une cause de confrontation majeure, dominante et structurante. En admettant même que Mayotte vienne à relever du régime d'identité législative découlant de l'article 73 de la Constitution, il n'en résulterait pas pour autant un alignement systématique sur le droit commun : l'article 73 n'impose pas au législateur d'aligner le droit existant sur le droit commun, comme le montre notamment le régime législatif des actuels DOM, dans lequel ont survécu de nombreuses particularités antérieures à 1946. À titre d'exemple, le droit commun d'entrée et de séjour des étrangers n'y a été rendu applicable qu'en 1980... En outre, certaines dispositions spécifiques à Mayotte peuvent ne s'appliquer que pour une durée limitée. Cela signifie que le législateur et le pouvoir réglementaire peuvent mettre en place, avec souplesse, des dispositions comportant des clauses suspensives et probatoires, permettant d'attendre, un ou deux ans par exemple, les premiers résultats pour évaluer la pertinence du dispositif – pour peu évidemment que cette vision soit partagée.

En conclusion, la question de l'immigration clandestine à Mayotte appelle de toute urgence une prise de conscience – de même, par extension, pour la Guadeloupe et la Guyane où la tendance est également lourde et préoccupante. C'est un sujet majeur et dominant pour le ministère de l'Outre-mer, mais également pour toute la communauté nationale. J'ai voulu ce débat et j'ai tenu à « parler fort », comme cela est parfois nécessaire outre-mer pour se faire entendre... Cela dit, ancien membre de la commission des Lois, je n'en suis pas moins très attaché au rôle du Parlement. Mon attachement aux valeurs républicaines est connu, et une éventuelle adaptation des conditions d'accès à la nationalité – pour parler clairement, du droit du sol – reposerait sur des bases juridiques solides. Elle correspondrait en outre à une demande formulée par une bonne partie des élus de Mayotte, révélatrice de l'état d'esprit de la population mahoraise. Au fil des ans, celle-ci se retrouve à la croisée des chemins : si rien n'est fait, les deux tiers de la population à Mayotte seront, en 2012, d'origine clandestine... Comment ne pas accepter d'examiner cette situation singulière, ne pas se poser de questions, ne pas imaginer des solutions originales, innovantes, efficaces et conformes aux responsabilités régaliennes, sachant qu'il y va de la cohésion sociale de la population mahoraise ?

Le Sénat a utilement décidé de mettre en place une commission d'enquête sur l'immigration clandestine, qui se penchera évidemment sur les dossiers guadeloupéens et guyanais. Pour autant, on ne pourra faire l'économie d'une réflexion spécifique sur la Guadeloupe et la Guyane, peut-être sous une autre forme que celle de la mission d'information retenue pour Mayotte, en raison précisément de l'application de l'article 74. Mais dans le cas présent, compte tenu de ce cadre constitutionnel particulier et de la profonde dégradation de la situation, nous nous devons d'agir vite. À ma demande, le Gouvernement ne proposera rien tant que le rapport de la mission d'information ne sera pas rendu public et que nous n'aurons pas débattu. Mais je tiens à ce que nos échanges puissent avoir lieu de telle sorte que, dans les deux ou trois mois qui viennent, nous puissions, au vu de vos conclusions, formuler au nom du Gouvernement des propositions à soumettre à l'examen du Parlement.

M. le Président : Nous sommes sensibles au fait que, sur un sujet aussi délicat, vous avez eu le souci d'associer, préalablement à toute décision, l'Assemblée nationale et singulièrement sa commission des Lois à la réflexion. Vous aurez ainsi l'occasion de vous inspirer de nos travaux ; les parlementaires ne peuvent que rendre hommage à cette manière de procéder. Nous envisageons de remettre notre rapport avant la fin du mois de février.

M. Didier QUENTIN, rapporteur : Sur les flux migratoires, vous nous avez donné des éléments très précis. Mais existe-t-il un phénomène d'immigration « en domino » de Mayotte vers la Réunion, où notre mission s'arrêtera durant quarante-huit heures ?

S'agissant de la société mahoraise, pouvez-vous nous préciser les causes de l'aggravation du phénomène d'immigration clandestine à Mayotte ? Pourriez-vous nous rappeler à quelles prestations sociales – prestations familiales, aides au logement, rmi et indemnisation chômage notamment – peuvent prétendre les habitants de Mayotte ? Dans quelles conditions s'effectue la prise en charge des clandestins par les structures médicales, et celle de leurs enfants dans les établissements scolaires ?

Vous avez déjà évoqué les conséquences déstabilisantes de l'immigration clandestine. Conduit-elle à une augmentation des vols et des violences sur place ? Dispose-t-on d'estimations récentes sur l'ampleur du travail clandestin à Mayotte ? Ce phénomène concerne-t-il uniquement le secteur privé ?

Dans quelles conditions les clandestins sont-ils logés ? Des bidonvilles sont-ils apparus ? Les clandestins ont-ils tendance à se regrouper ou, à l'inverse, à se fondre dans la population ?

Mes dernières questions portent sur le droit applicable à Mayotte. En matière de police des étrangers, des dérogations au droit commun ont-elles déjà été mises en place outre-mer – par exemple le caractère non suspensif des recours contre un arrêté de reconduite à la frontière ? L'article 74 de la Constitution offre-t-il une plus grande souplesse que son article 73 dans ce domaine ? La Convention européenne des droits de l'homme est-elle applicable à Mayotte, qui relève toujours de la catégorie des pays et territoires d'outre-mer (PTOM) associés à l'Union européenne.

La loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a aligné le droit de la nationalité applicable à Mayotte sur le droit métropolitain. Quel était le droit applicable antérieurement ? L'alignement a-t-il été décidé dans un contexte où l'immigration clandestine était moins forte ?

En matière de nationalité, l'article 74 de la Constitution vous semble-t-il permettre plus aisément que son article 73 la mise en place, par le législateur national, de règles dérogatoires au droit commun ? Compte tenu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel dans ce domaine, pensez-vous qu'une loi revenant sur l'application du droit commun sur une partie du territoire national risquerait d'être jugée incompatible avec les principes constitutionnels d'égalité et d'indivisibilité de la République ?

M. François BAROIN : Le renforcement des moyens des forces de l'ordre pourrait être accéléré en 2006. Nous disposerons des deux radars, installés au nord de l'île pour compenser les angles morts, et d'un centre d'exploitation armé par les détecteurs de la marine nationale, l'ensemble étant financé par le ministère de l'Outre-mer. Le ministère de l'intérieur a quant à lui planifié la construction de deux vedettes légères supplémentaires dont la réception est prévue pour le second semestre 2006. La possibilité de baser un hélicoptère à Mayotte est à l'étude, de même qu'une extension des missions des Falcon 50 de la Marine

nationale. L'expérience montre que la surveillance aérienne est plus efficace que les navires – nous l'avons récemment vérifié lors d'une inspection à la Martinique.

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile en vigueur en métropole ne s'applique pas à Mayotte où les conditions d'entrée et de séjour des étrangers, régies par l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000, diffèrent à bien des égards, en matière de procédure contentieuse, de rétention et de regroupement familial notamment. L'article 74 de la Constitution, qui vise explicitement les collectivités d'outre-mer, offre effectivement une souplesse accrue, notamment en matière d'éloignement de parents et d'enfants nés sur le sol français – or, la naissance d'un enfant sur le territoire national constitue l'une des principales motivations des candidats à l'entrée à Mayotte.

Toutefois, au départ de ma réflexion, il y a d'abord un regard humain et la volonté de prendre en compte la situation des clandestins. On ne peut pas continuer d'accepter de voir des corps s'échouer sur les côtes françaises, ou encore des femmes entassées dans des embarcations de fortune exposées aux périls de la traversée, ou encore à la menace d'être tout simplement jetées à l'eau par les passeurs si un bateau français vient à les intercepter. Ces femmes, ayant passé cinq ou six heures à accoucher à la maternité, n'ont d'autre choix que de retourner chez elles avec leur bébé « sous le bras » ou de vivre dans la clandestinité, « la peur au ventre »... D'un point de vue humain comme d'un point de vue républicain, il n'est plus possible de continuer ainsi.

Voilà le point de départ de la démarche du Gouvernement, qui ne fait qu'ouvrir la discussion sur une situation complexe. En vingt ans, l'écart de richesse entre les Comores et Mayotte a quintuplé. En contrepartie d'un déracinement somme toute limité – nous sommes dans un archipel –, la tentation est forte de rester sur place et donc de devenir français, ce qui peut être obtenu rapidement du fait du développement des filières de reconnaissance d'enfants – qui existent tant à la Guadeloupe qu'à Mayotte. De l'avis de mes services, l'article 74 de la Constitution permet une action assez efficace dans ces domaines.

M. le Rapporteur : J'ai vu dimanche dernier sur la chaîne de télévision France 2 un reportage montrant de jeunes femmes prêtes à accepter des mariages blancs ou autres procédés de ce genre. A-t-on une idée précise du moyen de contrer ces pratiques ?

M. Mansour KAMARDINE : Le journal *Le Monde* a également publié un bel article il y a deux semaines, sous le titre : « Mayotte, la porte dérobée de l'Europe ». Le journaliste a rencontré à Anjouan des passeurs, mais également des candidates dont la seule ambition est de faire un enfant à Mayotte et surtout d'y trouver un « père » disposé à le reconnaître.

M. François BAROIN : Il se passe là-bas avec les reconnaissances de paternité tout simplement ce que nous avons connu ici avec les mariages blancs : des arrangements moyennant finances – 1 000, 1 500, voire 2 000 euros. Faut-il nous doter de moyens de droit supplémentaires pour lutter contre ces détournements de procédure ? Si oui, lesquels ? J'attends beaucoup des travaux de votre mission pour répondre au mieux à ces questions.

Les clandestins se logent généralement dans des habitats précaires de type *banga*, le plus souvent construits de bois et de tôle ; il n'est pas rare que le logement lui-même lui soit loué par un Français... Certaines communes comme Koungou connaissent des groupements importants de clandestins. À Mamoudzou, la proportion de clandestins est estimée à près de 55 %. Le regroupement par quartiers est fréquent : c'est le cas par exemple à Kawéni. En brousse, dans les villages, la discrétion est plutôt d'usage. Mais Mayotte est un petit terri-

toire : le nombre d'habitants au kilomètre carré dépasse les 450, contre 260 à 280 à la Guadeloupe et seulement deux en Guyane.

On ne dispose pas d'éléments suffisamment précis pour mesurer l'ampleur du travail clandestin à Mayotte. On peut néanmoins l'estimer très important dans les secteurs de l'artisanat, du bâtiment et de l'agriculture, et proche de 100 % dans celui de la pêche... Ce phénomène, qui ne concerne évidemment que le secteur privé, tient essentiellement au fait que la main-d'œuvre comorienne est très bon marché et volontaire : le smic de Mayotte est dix fois supérieur à celui des Comores. J'ai demandé à tous les préfets d'outre-mer d'engager des procédures, y compris dans le secteur public, pour lutter contre le travail clandestin. L'État se doit d'être irréprochable, comme les fonctionnaires qui le servent.

Il n'y a plus d'aide médicale depuis la mise en place de l'assurance maladie. La prise en charge est toutefois possible en cas de maladie grave et transmissible. Une négociation permet la prise en charge des accouchements, moyennant un dépôt de consignation de 300 euros et le paiement de la provision.

Les enfants étrangers qui se trouvent à Mayotte sont scolarisés en application de l'obligation qui s'impose aux mineurs de six à seize ans, nationaux comme étrangers, quelle que soit leur situation. Cette obligation scolaire, bien connue des Comoriens, n'est pas sans poser des difficultés ni créer des tensions préoccupantes : on a assisté à des manifestations de femmes mahoraises refusant la scolarisation d'enfants de clandestins.

Parmi les causes de l'aggravation de l'immigration clandestine, on peut retenir en premier lieu la dégradation des conditions sanitaires prévalant aux Comores, qui s'est combinée, jusqu'au 1^{er} avril 2005, avec la gratuité intégrale des soins dispensés à Mayotte. La mise en place du dispositif de soins payants minimise quelque peu cette attractivité, mais dans des proportions insuffisantes. La deuxième raison est à rechercher du côté de l'enseignement, tout aussi dégradé aux Comores. L'obligation française de scolariser les enfants est parfaitement connue et exploitée par les Comoriens qui n'hésitent pas à envoyer leurs enfants, seuls, à Mayotte, quels que soient les risques encourus. Dans ces deux cas, la situation aux Comores – infrastructures délabrées ou mal entretenues, salaires non versés aux médecins, personnels soignants, instituteurs et professeurs – constitue naturellement un puissant « moteur » pour les candidats à l'immigration clandestine.

À ces deux causes de l'immigration vient s'ajouter un troisième facteur : l'emploi. Bien que constituant une main-d'œuvre bon marché, les clandestins savent qu'ils percevront un salaire bien plus important que celui auquel ils peuvent prétendre aux Comores. Enfin, l'attractivité de Mayotte est encore accentuée par le droit, qui offre la perspective de devenir français par la naissance, la reconnaissance ou le mariage, d'où une prolifération spectaculaire des détournements de procédure, qui altèrent à l'évidence la cohésion sociale mahoraise.

S'agissant des prestations sociales distribuées à Mayotte, l'indemnisation chômage pour licenciement économique a fait l'objet d'un accord signé le 31 octobre dernier par les partenaires sociaux qui ont approuvé aujourd'hui même l'extension de ce dispositif aux sortants du contrat nouvelle embauche, conformément aux dispositions prévues dans l'ordonnance l'ayant institué.

Quatre prestations sociales sont versées avec des barèmes spécifiques à Mayotte : l'allocation adulte handicapée, l'allocation de rentrée scolaire, les allocations familiales, plafonnées à 77,37 euros pour trois enfants et plus – ce plafonnement sera supprimé en 2006 – et l'allocation logement. Le rmi n'est pas versé à Mayotte ; l'aide au logement ne concerne

que très peu de personnes compte tenu des problèmes de logements insalubres, des personnes en situation irrégulière et du nombre élevé d'occupations de locaux sans droit ni titre – que les collectivités locales sont finalement conduites à accompagner et valider.

S'agissant des Comoriens, les phénomènes d'immigration « en domino » vers Mayotte puis la Réunion restent pour l'instant d'une importance très limitée. Certes, il existe bien une immigration illégale d'étrangers passés par Mayotte et qui produisent ensuite de faux documents – les Comoriens font à cet égard figure d'experts régionaux de ce qui est devenu une véritable industrie –, ou encore par le biais d'évacuations sanitaires, pour arriver à la Réunion. Mais surtout, la Réunion est confrontée à une forte immigration légale de ressortissants français d'origine mahoraise attirés par des aides sociales de même niveau qu'en métropole. S'agissant de l'immigration clandestine, les chiffres à la Réunion sont sans commune mesure avec ceux de Mayotte – quelques dizaines de reconduites à la frontière par an à la Réunion contre plusieurs milliers à Mayotte –, mais on ne peut contester une évolution inquiétante, encore limitée, mais d'ores et déjà mal vécue à la Réunion. Il semble notamment que sur une partie du port se soient installés des logements insalubres, qui avaient disparu à la Réunion. Cette réapparition des bidonvilles est directement liée à l'arrivée de populations comoriennes passées clandestinement par Mayotte.

De même qu'en matière de police des étrangers, l'article 74 de la Constitution est parfaitement adapté à l'adoption de règles dérogatoires au droit commun dans le domaine de la nationalité. Le Conseil constitutionnel n'érige pas les dispositions relatives à la nationalité en elles-mêmes au rang de principes de valeur constitutionnelle, même si cette question a fait l'objet de nombreux commentaires absurdes.

La décision du 20 juillet 1993 du Conseil constitutionnel montre que le droit de la nationalité peut relever de l'organisation particulière des territoires d'outre-mer. Cette jurisprudence claire ne peut être contestée. Mayotte entrant dans la catégorie des COM, rien ne s'oppose à d'éventuelles dérogations au droit commun de la nationalité. Il reviendra à votre mission d'information de décider s'il s'agit de la bonne réponse, ou encore d'un élément de réponse. Pour ma part, je n'ai pas de doctrine en la matière, je n'ai pas tranché la question, mais seulement posé le débat : puisque le droit de la nationalité donne lieu à des abus et constitue un « produit d'appel » pour les pays sources, nous devons réfléchir. Faut-il qu'il y ait à Mayotte les mêmes conditions d'accès à la nationalité que sur le reste du territoire national, compte tenu de ce qui s'y passe ? La question est posée.

Une disposition législative revenant sur l'application du droit commun à Mayotte en matière de nationalité risquerait-elle une censure du Conseil constitutionnel ? Un tel risque ne peut jamais, par principe, être écarté, car le Conseil constitutionnel est souverain, et sa composition évolutive. Il lui reviendra de confirmer, préciser ou faire évoluer sa jurisprudence de 1993, tout en s'interrogeant sur la compatibilité entre une adaptation du droit dans nombre de secteurs à Mayotte et son aspiration à la départementalisation. Autant d'éléments de réflexion sur lesquels le regard de votre commission des Lois sera des plus précieux.

Jusqu'à la loi de 2001, la combinaison « droit du sol » et « droit du sang » prévalait : était français à Mayotte tout enfant né sur le territoire national et dont l'un des parents au moins était de nationalité française. L'alignement sur le régime de droit commun procédait d'une volonté d'assimilation nationale et de rupture avec les dispositions liées au droit de la nationalité comorienne. Le risque migratoire n'avait peut-être pas fait l'objet à l'époque d'une juste appréciation. Cette adaptation est d'histoire récente, tout comme l'accélération de l'immigration clandestine : ce parallélisme amène évidemment à s'interroger.

La Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), qui s'attache aux droits fondamentaux liés à la personne, concerne tout citoyen européen et, par voie de conséquence, est applicable à Mayotte. Elle n'a cependant que peu d'incidences en matière de droit des étrangers : le droit de toute personne à mener une vie normale (article 8) n'est pas remise en cause : aucune décision de reconduite à Mayotte n'est prise en contradiction avec ce droit, car les liens familiaux de l'intéressé sont pris en compte dans la décision préfectorale. L'interdiction des traitements inhumains et dégradants (article 3) est respectée ; les principaux pays vers lesquels les personnes sont reconduites ne sont pas de ceux où leur vie ou leur liberté pourraient être menacées. L'instrument de ratification de la France dispose enfin que la CEDH s'appliquera sur l'ensemble des territoires de la République, compte tenu, pour ce qui touche aux territoires d'outre-mer, des nécessités locales, comme le prévoit l'article 56 de la CEDH. Il conviendra de s'interroger sur la portée de cet article, dans l'hypothèse où votre mission formulerait des propositions novatrices en matière de police des étrangers à Mayotte.

M. Jacques FLOCH : Merci pour toutes ces explications, Monsieur le ministre ; il serait souhaitable que tous nos concitoyens soient aussi bien informés... Cela éviterait certaines interprétations abusives. Nous vous connaissons suffisamment pour ne pas mettre en doute votre adhésion aux valeurs républicaines. Toutefois, vos propos sur le droit du sol ont immédiatement fait réagir certains responsables politiques, de la droite extrême comme de l'extrême gauche qui, méconnaissant totalement la situation tant à Mayotte qu'à la Guadeloupe ou en Guyane, se sont cru autorisés à affirmer tout à fait abusivement que notre code de la nationalité ne s'appliquerait plus, tôt ou tard, que sur la base du « droit du sang ». Notre devoir au sein de cette mission d'information sera précisément de corriger cette perception en rappelant la réalité des faits.

Pour avoir été rapporteur du statut de Mayotte en 2001, j'ai eu l'avantage de m'y rendre et de suffisamment m'intéresser à l'histoire de cette île pour l'apprécier, et apprécier les Mahorais. Mais on ne saurait faire de Mayotte un fortin inexpugnable, entouré de murailles, notamment juridiques, qui le rendraient inaccessible. L'« assiette » des Mahorais étant, comme vous l'avez indiqué, cinq fois plus remplie que celle des Comoriens, aucune frontière n'empêchera ces derniers de venir « manger dans l'assiette » des Mahorais... Pendant la guerre froide, même le « rideau de fer » était franchissable, fût-ce au prix des plus terribles conséquences. Tous les débats sur l'immigration clandestine montrent que le premier élément à prendre en considération est le rapport entre les niveaux de vie, au sens économique, mais également social et politique. On peut fuir un pays soit parce qu'on n'y trouve pas de quoi vivre, soit parce que les conditions de liberté dissuadent d'y rester. Sur tous les plans, Mayotte est une destination attrayante pour les Comoriens et, surtout, pour les « crapules » qui organisent des filières très lucratives, tirant profit de la misère de personnes démunies. Ceux qui organisent de tels trafics doivent bien comprendre que, s'ils sont interpellés, ils seront condamnés avec la plus grande fermeté, leur comportement n'appelant aucune indulgence.

Tous les moyens dont vous avez fait état – police, vedettes et radars notamment – visent à rehausser un mur, qui n'en reste pas moins franchissable. Vous avez évoqué l'action diplomatique, c'est-à-dire les rencontres avec le gouvernement comorien ; mais chacun connaît l'instabilité de l'Union des Comores et leur extrême division, puisque cet État compte presque autant de gouvernements que d'îles, lesquelles dépensent pratiquement toutes les ressources publiques. Dans ces conditions difficiles, quel dialogue pouvons-nous avoir pour mener une véritable coopération économique ? Pour ce qui est la coopération sanitaire, il faudrait sans doute envisager la construction par la France d'une maternité moderne à Anjouan, afin d'éviter qu'une grande partie des sommes versées par la France dans

ce but ne finance d'autres projets. Toutefois, dans cette hypothèse, le risque est grand d'aboutir à une situation post-coloniale tout aussi indécente que l'ancienne, ce qui constituerait un piège.

Il n'en demeure pas moins, j'ose le dire devant leur député, qu'il existe également une responsabilité directe des Mahorais dans cette situation. Ces Comoriens qui débarquent à Mayotte y trouvent un emploi ; on sait que les salaires gagnés par eux à Mayotte donnent lieu à des transferts de fonds considérables et représentent une part importante des ressources des Comores. Si cette source financière se tarissait, l'immigration clandestine deviendrait d'autant moins attractive. La responsabilité des Mahorais qui utilisent cette main-d'œuvre clandestine est, en tout état de cause, très importante ; la recherche et la sanction de ce travail clandestin devraient être accentuées.

M. Xavier de ROUX : Quels sont les moyens de la justice, notamment pénale ? De quels moyens pénitentiaires dispose-t-elle ?

Est-il possible de passer un accord avec les Comores, ou celles-ci revendiquent-elles toujours la souveraineté du territoire mahorais ?

M. Jean-Claude LEFORT : Monsieur le ministre, vous n'avez pas tranché sur la question du droit du sol et l'on ne peut que s'en féliciter. Mais en la posant, vous avez suscité une vive émotion vis-à-vis d'une région du monde en situation difficile.

Il y a d'abord un problème d'immigration. A-t-on exploré toutes les pistes pour punir plus sévèrement tant les employeurs que les passeurs de clandestins ?

Par ailleurs, ce problème d'immigration ne tient pas seulement au différentiel entre l'« assiette » du Mahorais et celle du Comorien, mais également aux relations interfamiliales. Il n'existe pas plus de Mahorais que de Comoriens « chimiquement pur »... Et il est un peu paradoxal que l'on veuille être absolument français à Mayotte en dérogeant constamment au droit commun de la République !

Troisième remarque à propos des Comores ; si l'aide publique française et européenne a été suspendue à la suite du putsch du colonel Azali Assumani, la Constitution adoptée par le peuple comorien dispose néanmoins que le président élu l'an prochain devra être anjouanais. Or, le colonel Azali vient de déclarer que, faute de police et d'administration, il serait dans l'incapacité d'organiser les prochaines élections présidentielles dans ces conditions. Cette situation est d'autant plus difficile que les milliers de personnes reconduites de Mayotte vers les Comores ne manqueront pas d'y répandre des sentiments anti-français.

M. Philippe HOUILLON : Connaît-on le nombre des accidents en mer ?

M. François BAROIN : Jamais je n'aurais parlé d'une éventuelle adaptation du droit du sol si la relecture de l'article 74 de la Constitution ne m'avait pas amené à penser non seulement que cette démarche ne mettrait pas en péril le pacte républicain ni nos grands principes, mais aussi que la Constitution le permettait, compte tenu de la décision rendue en 1993 par le Conseil constitutionnel. Chacun connaît mon tempérament réfléchi et mon caractère sérieux. Il convient de s'en tenir au texte même de mes déclarations ; tout le reste n'est qu'interprétation.

Du fait de mes propos, et c'était mon objectif, personne ne pourra plus dire qu'il ne connaissait pas la situation actuelle à Mayotte, comme en Guadeloupe et en Guyane, en matière d'immigration. Un ministre peut certes choisir de jeter un voile pudique sur des situa-

tions qui perdurent ; mais, pas plus que vous, je ne me suis engagé au service des Français pour cela. Lorsque l'on est placé devant des faits inacceptables, peu importent les problèmes d'image. L'important est d'agir avec une méthode partagée : à cet égard, le rôle de votre mission est essentiel et le Gouvernement ne décidera aucune mesure nouvelle tant que vous ne vous serez pas fait votre propre opinion.

Le centre de rétention de Mayotte compte 80 places et nous n'avons pas à proprement parler de gros problèmes en matière d'organisation pénale. La situation est parfois un peu tendue lorsque des clandestins sont arrêtés en trop grand nombre ; mais, paradoxalement, la difficulté provient moins des moyens sur place que de notre incapacité juridique d'agir.

M. Jacques FLOCH : J'ai effectivement pu constater la qualité des infrastructures carcérales à Mayotte.

M. François BAROIN : La Grande-Comore n'a jamais accepté la consultation référendaire qui a rattaché, par la volonté des Mahorais, Mayotte à la France. La France est régulièrement citée devant la commission des Nations unies sur la décolonisation ; cette menace qui pèse en permanence, au-delà des hauts et des bas, altère relativement nos relations diplomatiques. Certes, le président Azali était présent lors de la conférence de la Commission de l'Océan indien, mais Mayotte se heurte en permanence à des difficultés, la plus récente ayant trait à la participation des sportifs mahorais aux Jeux de l'Océan Indien, la Grande-Comore refusant toute présence d'une délégation mahoraise. À l'issue des négociations sur cette question, par souci diplomatique, il sera accepté que les Mahorais défilent sous la bannière française, mais dans le cadre de la délégation réunionnaise. Seuls des responsables politiques chevronnés ou diplomates de formation comme votre rapporteur peuvent comprendre la dimension subtile de ce type de proposition... Il convient de rappeler que le régime comorien est fondé sur pouvoir fort, autoritaire, et de surcroît difficile à gérer.

Si plusieurs accidents en mer sont évidemment à déplorer, il est impossible d'en déterminer le nombre et la fréquence. Le 7 mars de cette année, une embarcation transportant 42 adultes et 15 enfants a chaviré à hauteur de Sada ; les forces de l'ordre en ont eu connaissance le lendemain matin en retrouvant seulement sept rescapés. Ce n'est qu'un exemple parmi d'autres.

M. Mansour KAMARDINE : Je suis particulièrement heureux de siéger dans cette mission d'information. On a trop souvent parlé de Mayotte pour le compte des Mahorais en leur absence. Je me réjouis donc qu'ils soient ici représentés. J'ai été très attentif à vos propos, monsieur le ministre, comme tous les commissaires qui suivent ce dossier très sensible.

Il faut faire attention aux mots que l'on prononce, qui peuvent être utilisés par les extrêmes, ai-je entendu. Est-ce à dire qu'il y aurait un vocabulaire particulier pour les extrémistes et un autre pour les républicains ? Les événements que nous vivons depuis trois semaines dans les banlieues montrent ce qu'il en coûte d'avoir eu peur d'utiliser les mots qu'il fallait. Disons-le clairement : la situation à Mayotte devient particulièrement grave du fait de l'immigration.

Faut-il rendre notre île inaccessible ? Non, ce n'est pas l'objectif. Mais il faut y restaurer l'équilibre social, car la société mahoraise est déstabilisée. Certes, il y a des interférences familiales. Mais accepteriez-vous que tous vos frères et vos parents viennent s'installer chez vous définitivement ? Non. Vous les accueillez seulement le temps d'un week-end... Ce n'est pas parce qu'il existe des relations familiales avec les autres îles qu'il faut accepter l'immigration de l'ensemble de ces populations vers Mayotte.

Je suis allé aux Comores où j'ai rencontré des responsables et particulièrement des médecins. « C'est vous qui déstabilisez les Comores », m'ont-ils dit. « Parce que vous laissez tout le monde venir à Mayotte. Si bien que, lorsque nous proposons à des patients d'aller acheter sur le marché de l'aspirine vitaminée pour une céphalée, ils nous répondent que celle de Mayotte est meilleure que celle d'Anjouan. » Comme si Mayotte fabriquait de l'aspirine ! La véritable raison était tout simplement que l'aspirine était distribuée gratuitement à Mayotte dans les hôpitaux et les centres médicaux, alors qu'à Anjouan elle devait être achetée.

C'est tout cela qu'il nous faut mettre en perspective. Loin de nous l'idée de « bunkeriser » Mayotte, mais nous ne pouvons pas recevoir tous les candidats à l'immigration sur nos 374 kilomètres carrés. Les immigrants sont désormais recrutés depuis l'Afrique continentale, en passant par Moroni, Mohéli ou Madagascar. Avons-nous la possibilité de les accueillir ? Lequel de mes collègues, aussi gros que son cœur puisse être, supporterait d'avoir 40 % d'immigrés clandestins sur le territoire de sa circonscription ?

Voilà pourquoi je suis ravi de la création de cette mission, et c'est avec un grand plaisir que je vous recevrai à Mayotte à la mi-décembre pour évoquer avec vous l'ensemble de ces questions. Quant à l'existence de dérogations au droit commun métropolitain, vous avez entendu le ministre rappeler le niveau des prestations familiales, plafonnées à 76 euros... J'aurais aimé que l'on s'émeuve de cette différence et que l'on aligne Mayotte sur le droit commun en matière de prestations sociales de bases ! Mais il est vrai que, depuis longtemps, un étranger en situation irrégulière en France avait davantage de droits que, chez nous, un Français « de souche »...

M. le Rapporteur : Je remercie par avance M. Mansour Kamardine pour son accueil que je sais chaleureux, pour en avoir déjà bénéficié !

M. Victorin LUREL : J'avais pour ma part souhaité que cette mission soit élargie à la Guadeloupe et, plus particulièrement, à l'île de Saint-Martin qui connaît, *mutatis mutandis*, les mêmes problèmes que Mayotte, le Saint-Martinois « de souche » devenant minoritaire chez lui parce que toute la Caraïbe, profitant d'une frontière totalement poreuse, vient y chercher les bienfaits de notre législation sociale généreuse... Je regrette que cette demande n'ait pas été satisfaite.

S'agissant du droit du sol, il me semble effectivement que nous ne pouvons vous soupçonner – en tout cas pas jusqu'ici – d'arrière pensées ; nous acceptons donc d'ouvrir le débat pour étudier les différentes réponses qui peuvent être apportées face à l'immigration clandestine à Mayotte.

Toutefois, il convient de rappeler que Mayotte aspire à devenir un département de plein exercice, ce qui implique de quitter le régime de la spécificité législative pour rejoindre le giron de l'identité législative. Dans l'hypothèse où cette décision serait prise, transformant cette collectivité territoriale en DOM dans les délais prévus, que deviendra le régime de la citoyenneté et de la nationalité à Mayotte ?

M. François BAROIN : Cela fait effectivement partie des questions à poser ; je l'ai moi-même soulevée lors de la présentation du budget. L'article 74 de la Constitution ne peut être invoqué qu'à Mayotte pour modifier les conditions d'accès à la nationalité - pour la Guyane et la Guadeloupe, il faut éliminer cette possibilité. Il reste à savoir si cela sera pertinent, efficace et enfin compatible avec l'évolution de Mayotte vers un statut de DOM. Le fait qu'aucune date butoir ne soit fixée pour cette départementalisation laisse un peu de marge ; mais il s'agit également d'un choix local, dont il faudra discuter avec les élus locaux.

M. le Rapporteur : Monsieur le ministre, il ne nous reste plus qu'à vous remercier d'avoir répondu à nos questions.

**Audition conjointe de Mme Jacqueline COSTA-LASCOUX,
directrice de l'Observatoire des statistiques de l'immigration
et de l'intégration
et de M. Rémy MARÉCHAUX,
sous-directeur d'Afrique australe et de l'océan indien
au ministère des Affaires étrangères**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005)

Présidence de M. René DOSIÈRE, Président

M. le Président : Madame, Messieurs, je vous remercie d'avoir bien voulu répondre à l'invitation de notre mission. Le thème de celle-ci est bien défini : la situation de l'immigration à Mayotte. Mais il est évident que dans la recherche des phénomènes, des causes, des conséquences, des solutions éventuelles, on ne peut ignorer les rapports entre Mayotte et le reste de l'archipel des Comores. Il est donc utile que vous nous disiez comment le problème se pose aujourd'hui, comment le ministère des Affaires étrangères analyse la situation et les mouvements migratoires sous leurs divers aspects.

M. Rémy Maréchaux : Ce sujet est l'une des priorités de la direction d'Afrique du ministère des Affaires étrangères, et en particulier de la sous-direction de l'Afrique australe et de l'Océan indien. Dans le cadre de la préparation de la commission mixte franco-comorienne, qui s'est réunie en avril 2005, une mission interministérielle s'était rendue sur place en décembre 2004 pour réfléchir aux moyens de faire baisser la pression migratoire, dont la cause principale est la très importante différence de développement et de niveau de vie entre Mayotte et les trois îles comoriennes.

Si l'on s'en tient aux statistiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le nombre des étrangers en situation irrégulière a doublé à Mayotte entre 1997 et 2002. Ce phénomène est lié à la dégradation de la situation politique aux Comores, pays qui a connu une histoire très troublée depuis son indépendance, ainsi qu'aux difficultés économiques de l'archipel, tributaire des exportations de ses rares ressources (vanille, ylang-ylang, girofle), dont les cours sont actuellement bas. La croissance économique y est inférieure – égale dans le meilleur des cas – à la croissance démographique, notamment à Anjouan, où la densité de population est la plus forte. Il s'agit donc d'une situation très différente de celle que connaît Mayotte.

Il est vrai que 70 % des femmes qui accouchent à Mamoudzou sont des Comoriennes, mais il convient de rappeler que, tout simplement, les équipements sanitaires des Comores ne fonctionnent pas. Il est très difficile de s'y faire prodiguer des soins dans la journée, car le personnel est mal payé et ne fait guère de zèle ; si l'on revient le soir, en revanche, on peut s'y faire soigner, à la bougie et moyennant finances... Cette situation entre, sans nul doute, en ligne de compte dans l'attitude des candidats à l'immigration clandestine.

Les liens, par ailleurs, sont anciens entre les quatre îles de l'archipel. Il existe en effet entre les Comores et Mayotte une communauté de peuplement, de langue (malgré des variantes), de religion, ainsi que des liens familiaux, de sorte que le déplacement d'une île à l'autre est plus facile que vers d'autres pays.

Cette situation crée des tensions à Mayotte, du fait des contraintes que fait peser sur le développement de l'île le pourcentage excessif d'étrangers en situation irrégulière (ESI). En effet, l'effort déjà important qui est nécessaire pour offrir des services publics équivalents

à ceux de métropole, notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation, est encore accru par cet afflux de population. Il existe donc à Mayotte un certain ressentiment envers les immigrés clandestins, accusés de priver les autochtones d'une part du développement attendu.

La situation est cependant paradoxale, car nombre de Mahorais font aussi preuve d'une certaine complaisance, dans la mesure où le travail des clandestins est largement exploité. Ceux-ci ne viendraient pas en si grand nombre, d'ailleurs, s'ils ne parvenaient pas à se faire embaucher sur place. Si nos compatriotes mahorais souhaitent mettre un terme à cette situation, ils doivent donc changer d'attitude et cesser de se faire les complices du travail clandestin.

Contrairement à d'autres territoires de la République, Mayotte fait l'objet de revendications de la part d'un État étranger, en l'occurrence l'Union des Comores. La France, au moment de l'accès à l'indépendance des Comores, a d'ailleurs été condamnée par l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations unies (ONU), et cette condamnation a été rituellement répétée pendant vingt ans, jusqu'en 1994 – de façon de moins en moins virulente il est vrai. Théoriquement, l'ONU continue cependant à considérer que Mayotte est la quatrième île des Comores et doit leur être restituée. C'est aussi la position de l'Union africaine (UA) et de la Ligue arabe.

Aussi la position officielle de l'État comorien est-elle qu'il n'y a pas de clandestins comoriens à Mayotte, puisqu'ils y sont chez eux. Cette position rend la maîtrise des flux migratoires particulièrement délicate, la France ne pouvant conclure avec les Comores les accords de réadmission qu'elle a mis en place avec d'autres États. Elle peut signer, par contre, des accords avec le gouvernement comorien sur l'organisation des transports, et trouver un terrain d'entente pour canaliser les flux. Actuellement, les *kwasa-kwasa*, ces petits bateaux en plastique chargés de clandestins, sont à l'origine de quelque 100 à 200 morts par naufrage chaque année. Nous avons proposé, et les Comores l'ont accepté, de mettre en place des lignes de bateau régulières, aux normes européennes, pour tenter d'enrayer ce commerce illégal – et coûteux qui plus est, les passeurs faisant payer le trajet environ 100 euros par tête.

De même, nous avons décidé de faciliter la délivrance des visas à Anjouan même, afin que les Anjouanais, qui constituent la majorité des Comoriens se rendant à Mayotte, ne soient plus obligés de se déplacer deux fois jusqu'à Moroni, sur la Grande-Comore, une première fois pour déposer la demande et une seconde pour retirer le visa. L'an dernier, il y a eu 8 600 reconduites à la frontière, et seulement 400 demandes de visa !

Nous réfléchissons aussi, cette fois avec la préfecture de Mayotte, à la façon de mieux canaliser les flux saisonniers. Une expérience très intéressante a été menée dans le secteur de la pêche, où sont délivrés des permis de travail temporaire donnant un droit de séjour provisoire. Elle pourrait être étendue aux secteurs de l'agriculture et du bâtiment.

M. le Président : Je vous remercie de votre exposé, qui permet de lancer le débat. Avant de donner la parole à mes collègues, je voudrais poser une question assez précise, à laquelle je comprendrais cependant très bien que ni vous ni Mme Jacqueline Costa-Lascoux ne puissiez répondre immédiatement. Sait-on à peu près quel pourcentage de Comoriens a la double nationalité, française et comorienne, et combien d'entre eux vivent sur le territoire français, que ce soit à Mayotte, à la Réunion ou en métropole ? Sait-on, par ailleurs, combien de Mahorais se sont déplacés vers la Réunion et la métropole ? Leur nombre, *a priori*, devrait être mieux connu que celui des clandestins, par définition difficiles à recenser.

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : Je voudrais, précisément, commencer mon propos en abordant cette question. Il existe un phénomène majeur : les Comoriens sont plus nombreux sur le territoire français que les Mahorais, comme en atteste à Marseille une communauté comorienne très importante. Or, dans la tradition chaféite, et dans le droit musulman en général, on ne perd jamais sa nationalité d'origine, que l'on tient de son père, de sorte que la double nationalité est fréquente. En revanche, quand je demande à la Maison de Mayotte des données sur les Mahorais de métropole, il n'est pas facile d'en obtenir. J'ai essayé de savoir, par le biais du ministère chargé de l'éducation nationale, combien il y avait d'étudiants mahorais en métropole ; on n'a pas pu me répondre, et à la Réunion non plus. On ne sait pas combien de Mahorais sont inscrits à l'université de Saint-Denis. Tout ce que l'on sait, c'est qu'il y en a de plus en plus, et c'est tant mieux, car cela conduit à la formation, sans doute plus rapide même qu'on ne le pensait, d'une élite mahoraise. Même à Mayotte, la qualité du recensement est contestable, si bien que M. Jean-Michel Charpin, directeur de l'INSEE, pense qu'il faudrait y mettre en place des méthodes de travail spécifiques, consistant par exemple à interroger les maires, les instituteurs et la préfecture.

M. Didier Quentin, rapporteur : Je voudrais revenir sur le débat au sein de l'ONU, même s'il s'est quelque peu atténué. En 1975, j'étais jeune diplomate aux Nations unies, et je me souviens que notre ambassadeur, le regretté Louis de Guiringaud, n'était pas très populaire dans la délégation comorienne. Il y a eu aussi, il y a quelques années, la tentative anjouanaise de sécession en vue d'obtenir un rattachement à la France...

Si l'on regarde plus loin en arrière, on constate que l'histoire de Mayotte n'est pas la même que celle des Comores : elle avait demandé le soutien de la France dès 1841. Pouvez-vous nous éclairer sur ces évolutions divergentes dès le 19^e siècle ?

M. Rémy Maréchaux : Il n'y a plus de résolution de l'ONU sur Mayotte depuis 1994. Il y a même eu, ces dernières semaines, une évolution diplomatique très importante. Le président de l'Union des Comores, le colonel Assoumani Azali, a écrit au président de la République française pour lui dire qu'il ne souhaitait plus, faute de résultat, que la question soit soulevée au niveau international, mais traitée dans un cadre strictement bilatéral. Pour la première fois, en outre, depuis la mise en place de la commission mixte franco-comorienne, les représentants des Comores se sont assis à la même table que des élus mahorais. Certes, le contact a été, comme disent les diplomates, direct et « franc », c'est-à-dire parfois moins policé que nous pouvions le souhaiter, mais il a eu lieu, et une volonté s'est manifestée de développer davantage les liens et échanges sportifs. Un représentant de Mayotte a également siégé à la Commission de l'Océan indien, au sein de la délégation française.

M. le Rapporteur : Pourriez-vous nous indiquer quelle est l'évolution s'agissant des Jeux de l'Océan indien ?

M. Rémy Maréchaux : Le 14 décembre 2005, se réunira à Port-Louis, à l'île Maurice, la commission de la jeunesse et des sports de l'Océan indien, qui devrait entériner l'adhésion de Mayotte en tant que telle. Nous avons dû toutefois faire une concession : les sportifs mahorais n'arboreront pas le drapeau tricolore. Mais, grâce à ce compromis, ils pourront participer à cette compétition sportive.

S'agissant des événements survenus au 19^e siècle, il est clair que chaque île a son histoire, ses traditions, son identité – dont M. Mansour Kamardine pourrait vous parler mieux que moi. Dans la volonté de Mayotte de demeurer au sein de la République française, il y a, en arrière-plan, ses relations difficiles avec les autres îles, et le refus de se laisser dominer par un pouvoir politique situé à Moroni, sur la Grande-Comore. « Choisir la liberté » : tel était le slogan mahorais des années 1970.

M. le Rapporteur : La tentation « rattachiste » qu'a pu avoir Anjouan il y a quelques années est-elle toujours d'actualité ?

M. Rémy Maréchaux : Cette demande était due au sentiment que la Grande-Comore accaparait une part excessive des ressources et des aides, et ce dans une période de crise économique. Anjouan s'estimait injustement lésée au sein de la République islamique des Comores.

M. le Président : Le fait qu'un grand nombre de Comoriens disposent de la double nationalité complique-t-il ou facilite-t-il les rapports entre les Comores et Mayotte ? Dans quelles conditions les binationaux peuvent-ils se rendre à Mayotte ?

M. Rémy Maréchaux : Avec leur passeport, sans aucun obstacle. Pour répondre à la question que vous avez posée tout à l'heure, on ne sait pas combien il y a de Français d'origine comorienne : les estimations varient entre 100 000 et 300 000...

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : Il existe des enquêtes menées localement, là où vivent de grandes concentrations de Comoriens, à Marseille notamment. Ceux-ci y étaient évalués à plus de 30 000 il y a dix ans. En général, ils étaient venus directement en métropole, sans passer par Mayotte. Le fait nouveau, c'est qu'ils sont désormais nombreux à se rendre à Mayotte pour gagner, de là, soit la Réunion, soit la métropole, soit même le reste de l'Europe. Mayotte est devenue, depuis dix ans, pour les Comoriens, la porte ouverte sur l'Europe.

Pour en revenir à l'histoire, l'île de Mayotte n'est pas isolée mais fait partie d'un archipel. Et entre les différentes îles de cet archipel, il y a, du point de vue anthropologique, des liens de parenté qui conduisent nombre de Comoriens et de Mahorais à affirmer : « nous sommes cousins ». Il existe aussi une religion commune, l'islam. L'islam des Comores est certes plus strict, plus fondamentaliste que celui de Mayotte, mais il ne faut pas passer sous silence le fait que, régulièrement, de jeunes Mahorais sont invités à voyager, tous frais payés, de Mamoudzou au Pakistan via Paris, et en reviennent très changés physiquement et moralement. Ces voyages sont financés par l'Arabie saoudite et par les Comores.

M. Mansour Kamardine : Les Comores n'ont pas les moyens d'entretenir leurs routes, mais offrent des voyages au Pakistan...

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : J'attire depuis un certain temps l'attention sur cette affaire. La tradition chaféite comorienne est très proche de celle de l'Arabie saoudite. Mayotte a aussi une relation très particulière avec Madagascar, car une partie des Mahorais ont des ascendances malgaches. La situation est donc très compliquée, avec des relations très fortes – de parenté, de coutumes – entre Mayotte et les autres îles de l'archipel. Dans les relations de travail, un patron mahorais n'a aucun mal à communiquer avec son employé comorien.

M. le Président : La langue est-elle la même ?

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : Il y a certes des différences, mais celles-ci sont d'autant plus faciles à combler que la France avait mis en place aux Comores une scolarisation en français – sans pour autant avoir été exemplaire dans sa politique éducative à Mayotte.

Dans la mémoire mahoraise – je parle sous le contrôle de M. Mansour Kamardine -, il y a eu des affrontements, mais avec des renversements de situation. Les Comores ont long-

temps bénéficié d'un soutien international qui a gêné la France et isolé Mayotte, dans la mesure où la légitimité internationale était du côté comorien. Aujourd'hui, la situation commence à s'inverser, d'autant que l'attractivité du territoire mahorais est de plus en plus grande, du point de vue tant économique que juridico-politique. Mayotte, en effet, commence à entrer dans la modernité juridique et politique, tandis que les Comores, de ce point de vue, régressent. La mise à niveau législative, le renforcement de la représentation démocratique, des institutions, de la justice, ou encore le rôle de la gendarmerie, ont fait entrer Mayotte dans la modernité. Pour les jeunes Comoriens, regarder vers Mayotte, c'est regarder vers l'emploi et vers l'Europe. Pour les jeunes Comoriennes, c'est aussi regarder vers un monde plus égalitaire, où un enfant conçu hors mariage aura une existence juridique, contrairement à ce qui se passe dans la tradition musulmane fondamentaliste, et où un mode de vie plus ouvert sur l'Occident est possible.

M. le Président : Je crois comprendre que les naissances hors mariage sont très mal prises en compte par le droit islamique. Leur nombre est-il donc élevé, en dépit de la pression sociale et religieuse ?

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : Il est impossible de le savoir aux Comores, car l'enfant naturel n'existe pas pour le droit islamique fondamentaliste. À Mayotte, en revanche, il est possible de faire reconnaître cet enfant, de l'élever, de le scolariser et de percevoir les avantages sociaux qui s'y rapportent. L'hôpital de Mamoudzou revêt donc une importance stratégique pour les Comoriennes qui y effectuent toutes les démarches requises. En conséquence, plus Mayotte se modernise, plus elle devient attractive.

M. le Président : Pouvez-vous nous donner des indications sur la façon dont les immigrés clandestins vivent à Mayotte, dont ils sont logés, dont ils s'insèrent dans la vie économique ? Vous nous avez dit qu'ils travaillaient notamment dans le bâtiment, mais sans doute y en a-t-il aussi dans le secteur de ce qu'on appelle maintenant les « services à la personne » ?

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : Ceux qui travaillent dans l'agriculture sont logés sur place. Ceux qui travaillent dans le bâtiment sont logés dans des baraquements, mais on sait peu de chose de ceux qui travaillent pour des sous-traitants. Le problème est celui du nombre. Tant qu'il restait relativement limité, une bonne entente avec les Mahorais était possible, ceux-ci pouvant même éprouver le sentiment d'une certaine « revanche » sociale sur les Comoriens. Toutefois, le développement incontrôlé du phénomène, concentré qui plus est en certains points du territoire mahorais, pose des problèmes de délinquance, ou encore de prostitution... L'ampleur change la nature même du phénomène.

M. Xavier de Roux : Mayotte n'est pas une île très étendue, la densité de la population y est élevée et les ressources économiques sont forcément limitées. Comment la population immigrée fait-elle pour y trouver des emplois ? Pendant combien de temps l'attractivité du territoire se fera-t-elle sentir encore ?

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : Que Mayotte soit attractive est un bon signe pour son développement, mais la situation tend à devenir ingérable, notamment à cause de ces phénomènes de délinquance et de prostitution dont je vous parlais à l'instant, et menace de déstabiliser les bases mêmes du développement de l'île. L'effort accompli dans le domaine de l'éducation, mais aussi dans celui de la légalité ou de la transparence, est considérable. Or, l'ensemble de cet effort risque désormais d'être remis en cause.

M. le Président : Depuis quand observe-t-on cette accélération du phénomène ? Depuis un an, deux ans ?

M. Rémy Maréchaux : Non, les choses ne se sont pas passées si brusquement. D'après les estimations, la population comorienne installée à Mayotte a doublé entre 1997 et 2002, celle-ci constituant aujourd'hui environ un tiers de la population totale. Mais dans les grandes villes, comme Mamoudzou ou Koungou, cette proportion est supérieure à la moitié.

Vue de métropole, la prospérité économique de Mayotte est sans doute limitée, mais il en est tout autrement lorsqu'on la considère depuis les Comores, où la richesse moyenne par habitant est le dixième de ce qu'elle est à Mayotte. Par conséquent, pour un Comorien, même s'il doit avoir du mal à trouver un emploi, et doit être payé à la tâche, la vie reste plus enviable à Mayotte qu'à Anjouan.

M. Mansour Kamardine : Je voudrais apporter quelques précisions et nuances sur certains points.

Tout d'abord, on ne peut pas comprendre la situation sans considérer l'histoire. La France a cherché à s'installer dans cette région de l'Océan indien dès le 15^e ou le 16^e siècle, et a signé avec le sultan Andriantsouli, le 25 avril 1841, un traité prévoyant la cession de Mayotte pour 600 piastres. Ainsi l'île était-elle protégée contre les razzias des Malgaches, des Comoriens, et surtout des Anjouanais. C'est pourquoi, lorsque nous entendons invoquer l'anthropologie pour insister sur nos liens avec les autres îles de l'archipel, nous en retirons une certaine frustration... C'est ensuite, au cours de la seconde moitié du 19^e siècle, que ces îles ont été rattachées à la France, sous forme de protectorat – contrairement à Mayotte, qui lui appartenait déjà pleinement. Puis une loi de 1912 a fait de « Mayotte et les colonies de Mohéli, d'Anjouan et de la Grande-Comore » des territoires rattachés à Madagascar.

Il a fallu attendre 1946 pour que soit créé le territoire des Comores, mais il s'agissait alors d'une entité purement administrative, détachée de Madagascar suite à la révolte de celle-ci. Puis, en 1960, lorsque Madagascar a accédé à l'indépendance, la France a refusé que les Comores fassent de même, en faisant valoir qu'il s'agissait d'un territoire tout à fait distinct. Mais l'idée que Mayotte diffère des autres îles de l'archipel et entretient avec elles des relations difficiles remonte bien à 1841, voire avant.

En 1958, le général de Gaulle a proposé aux territoires d'outre-mer, en même temps que l'adhésion à la Constitution, le choix entre le statut de département d'outre-mer (DOM) et celui de territoire d'outre-mer (TOM), avec dans ce cas une possible accession ultérieure à l'indépendance. Le 11 décembre 1958, les élus de Mayotte à l'assemblée territoriale des Comores ont déposé une motion demandant la départementalisation, mais ils n'étaient que quatre sur trente-trois et n'ont pas été suivis ; le statu quo a donc prévalu. Mayotte, donc, a toujours voulu rester française. Mais l'animosité, les conflits ne sont apparus qu'après. Une loi de janvier 1961 qui a doté le territoire d'une autonomie interne a aggravé la fracture, qui s'est encore élargie en 1968 et, surtout, en 1974, lors du référendum, qui fut précédé de débats très vifs, et dont Mayotte a profité pour rester rattachée à la France.

Existe-t-il malgré tout des liens familiaux entre les populations des différentes îles ? Oui, personne d'ailleurs ne le nie, mais il ne faut pas oublier non plus le fait que 30 % des villages mahorais sont des villages malgaches. J'aurais aimé que l'on parle aussi de cette « famille » d'habitants...

M. le Président : S'agit-il de villages dont les habitants sont de nationalité malgache, ou simplement d'origine malgache ?

M. Mansour Kamardine : Il s'agit de Mahorais d'origine malgache, c'est-à-dire de citoyens français résidant à Mayotte et parlant malgache. Les deux sénateurs de Mayotte

sont d'ailleurs d'origine malgache ; cela constitue une dimension très importante de notre identité.

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : Les associations de femmes, qui jouent un rôle très important à Mayotte, comptent d'ailleurs beaucoup de femmes d'origine malgache, ce qui n'est pas du tout le cas aux Comores.

M. Mansour Kamardine : Au moment de la délibération de l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1973, la France s'est « couchée sous la table ». Ses représentants ont préféré entendre les militants du rattachement aux Comores, plutôt que les membres du conseil de gouvernement ou les élus à l'assemblée territoriale et au Parlement français ! La France a « laissé faire », laissant les Mahorais porter pendant vingt ans le « boulet » de résolutions affirmant que les Comores se composent de quatre îles, dont Mayotte, en méconnaissance totale de l'histoire.

Les mouvements migratoires actuels proviennent surtout des Comores et plus particulièrement d'Anjouan, qui constitue la principale porte d'accès à Mayotte depuis Madagascar et l'Afrique continentale. Il existe ainsi une grosse communauté burkinabée installée dans un village de la côte sud de l'île de Mayotte.

Nos compatriotes français d'origine comorienne se sentent surtout comoriens, et lorsque l'on évoque la situation de Mayotte avec eux, ils estiment que l'île doit revenir aux Comores. Il s'agit d'un élément très présent dans le discours de la diaspora comorienne. Le 2 juillet dernier, j'ai été invité, pour la première fois, aux festivités du trentième anniversaire de l'indépendance comorienne, à Villeurbanne, où j'ai fait une intervention sur le thème des relations entre Mayotte et les Comores, devant une assemblée naturellement hostile au point de vue que je développais. J'entretiens également des contacts divers et variés avec les autorités comoriennes.

Nous assistons actuellement à une tentative de détournement du suffrage universel mahorais tel qu'il s'est exprimé en 1974, car tous ceux qui, demain, du fait du droit du sol, accéderont à Mayotte à la nationalité française, auront à donner leur avis en 2010 sur l'avenir institutionnel de l'île, en vertu de la « clause de rendez-vous » prévue par la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. En outre, les Comoriens de nationalité française qui sont dans la fonction publique sont nombreux à demander leur affectation à Mayotte, pour s'y installer avec leur famille. Enfin, il est préoccupant de lire dans *le Figaro* que le président comorien affirme, comme il l'a fait en janvier ou en février dernier, que Mayotte est comorienne et que les Comoriens, y étant chez eux, n'ont pas besoin de visa. Il me semble que ces événements dissimulent une tentative politique, voire religieuse, de revenir sur ce que le suffrage universel a décidé.

Les clandestins sont certes mal logés à Mayotte, mais il en va de même pour les Mahorais eux-mêmes : qu'ils aient un ou six enfants, l'aide de l'État ne leur donne droit qu'à un logement (case) à deux pièces. On voit donc apparaître, à la périphérie des agglomérations, des taudis construits dans la nuit avec des sacs de riz, et cette bidonvillisation est d'autant plus avancée que l'agglomération est importante : Mamoudzou compte 7 000 à 8 000 électeurs pour 40 000 habitants et Koungou 5 000 électeurs pour 15 000 habitants, quand Sada compte 5 000 électeurs pour 7 000 habitants. Il y a dix ans, Sada était la deuxième ville de l'île, elle en est aujourd'hui la septième ou la huitième, tandis que Koungou est devenue la deuxième à cause du poids de l'immigration.

M. Jean-Claude Lefort : Les clandestins ne peuvent pas s'inscrire sur les listes électorales ?

M. Mansour Kamardine : Non, bien sûr.

M. le Rapporteur : En revanche, leurs enfants le pourront. Il me semble d'ailleurs que le problème est inverse de celui de la Nouvelle-Calédonie : corps électoral glissant ou corps électoral figé, la situation y est là aussi complexe.

M. Mansour Kamardine : De nombreuses régularisations ont déjà eu lieu. Quand la police a interpellé des pêcheurs clandestins, elle a également déféré les armateurs devant les tribunaux ; mais le préfet a protesté, dans une note, contre le laxisme de la justice à l'endroit des armateurs, car ces derniers n'avaient été condamnés qu'à une peine avec sursis, et ont pu récupérer leurs bateaux. On n'a donc pas pu faire autrement que de régulariser ces clandestins. Or, il faut faire très attention, car Mayotte, avec 374 habitants au kilomètre carré, a déjà la plus forte densité de population de toute la France ; celle-ci ne peut être encore accrue.

Les Mahorais sont-ils complices de cette situation ? C'est aller un peu « vite en besogne » que de l'affirmer, même si tout le monde à Mayotte emploie des clandestins, y compris les fonctionnaires de l'État, pour la simple raison que le coût est beaucoup moins élevé, et qu'il n'y a pas de cotisations sociales à payer. Il faut mettre un terme à cette exploitation inacceptable, ainsi qu'à l'accroissement des atteintes aux biens et aux personnes. La présidente du tribunal de grande instance elle-même a surpris un cambrioleur en pleine nuit dans sa propre maison, ce qui montre à quel point la délinquance est endémique.

M. le Président : A-t-on une idée des secteurs qui emploient le plus de clandestins ? J'ai bien conscience qu'il est impossible de donner des chiffres très précis, mais j'ai aussi le sentiment que l'agriculture n'est pas l'employeur principal, et il me semble, d'autre part, que le bâtiment ne bénéficie pas, comme à la Réunion, de la défiscalisation. L'emploi de clandestins est sans doute fréquent pour le ménage, la cuisine, ou encore le jardinage chez les particuliers, et je suppose que les métropolitains, mais pas seulement eux, recourent largement à cette main-d'œuvre venue d'autres pays. Peut-être y a-t-il également des clandestins qui travaillent dans les transports, comme chauffeurs de taxi par exemple ?

M. Mansour Kamardine : Toute la structure socio-économique mahoraise est « gangrenée » par le travail clandestin. La direction du travail de Mayotte a estimé entre 3 500 et 5 000 le nombre d'employés de maison non déclarés. Tous les fonctionnaires en poste à Mayotte en emploient.

M. le Rapporteur : Même ceux de la préfecture ?

M. Mansour Kamardine : Bien sûr. Comment employer quelqu'un en le déclarant, quand on gagne 647 euros par mois ? Les Mahorais sont d'ailleurs très étonnés quand je leur dis que, malgré mes revenus relativement importants et le fait que ma femme travaille, nous n'avons pas d'employé de maison ! Ils ont du mal à croire qu'on n'ait pas cette mentalité-là. Je me souviens d'avoir plaidé au tribunal pour un salarié licencié, qui était payé 3 500 francs et qui avait été remplacé par trois clandestins payés 700 francs !

M. le Président : C'est ce que M. Rémy Maréchaux appelait la complaisance de la population...

M. le Rapporteur : Il faut que je vérifie si le Conservatoire national du littoral et des rivages lacustres, que je préside et qui a annoncé qu'il avait mis sur pied, à Mayotte, une « brigade des tortues » d'une dizaine de jeunes gens, a bien fait les choses dans les règles...

M. Mansour Kamardine : Sans doute, car les agents publics doivent avoir la nationalité française. Peut-être existe-t-il quelques cas de faux papiers, mais ce doit être marginal.

M. le Président : Peut-on dire, d'un autre côté, que l'intégration des clandestins se fait relativement facilement, puisqu'ils trouvent du travail, même si celui-ci est mal payé et que leurs conditions de logement ne sont pas fameuses non plus ?

M. Mansour Kamardine : Non. Quand on est républicain, il y a des choses qu'on ne peut pas accepter, comme le fait de voir, par exemple, des mères de famille manifester à sept heures du matin devant les écoles pour demander que l'on refuse les enfants de clandestins. Dans certaines communes, les maires affirment ne plus avoir de terrains disponibles pour construire de nouvelles écoles, si bien que les classes se font par demi-journées, les élèves venant en alternance une semaine le matin et la semaine suivante l'après-midi. Sur 7 500 enfants qui naissent chaque année à l'hôpital de Mamoudzou, 6 000 à 6 500 sont des enfants de clandestins.

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : C'est la première maternité de France !

M. Mansour Kamardine : Pour une île qui ne compte que 160 000 habitants...

M. le Président : Cette immigration est-elle surtout masculine, ou également féminine ? Est-elle le fait de célibataires qui font venir ensuite leur famille au titre du regroupement familial ?

M. Mansour Kamardine : Il y a de tout. Il y a des femmes qui viennent pour accoucher et qui restent. Il y a des hommes qui viennent pour travailler. Il y a des enfants qui arrivent dans la nuit, par bateau, et dont vous découvrirez la présence dans la rue, sous vos fenêtres, le matin.

Les *kwasa-kwasa* en plastique sont prévus pour transporter sept personnes sur le lagon. Ils traversent la haute mer avec 30 à 35 personnes à bord ! Il existait des liaisons maritimes régulières, mais les bateaux n'étaient plus aux normes de sécurité, si bien qu'elles ont été interrompues. Mais même lorsque ces lignes existaient, les Comoriens ne les prenaient pas et venaient en *kwasa-kwasa* parce qu'ils ne voulaient pas demander de visa, Mayotte faisant, à leurs yeux, partie des Comores. Dès son instauration il y a 10 ans, le visa a été contesté par les Comoriens.

Le visa était obligatoire depuis 1978 lorsque le Président François Mitterrand, en juin 1990, s'est rendu à Moroni et y a déclaré qu'il y avait « manière et manière de faire l'unité des Comores ». Peu après, le préfet m'a reçu et m'a indiqué : « le visa est illégal, nous allons le supprimer ». J'ai compris que cette mesure constituait la réponse du président de la République française à la sollicitation du président des Comores... Par la suite, le premier ministre Édouard Balladur s'est rendu à Mayotte quelques mois avant l'élection présidentielle de 1995 et a annoncé le rétablissement du visa. Les Comoriens ont alors prétendu que ceux qui venaient à Mayotte en repartaient facilement si le visa n'était pas exigé, et qu'à l'inverse, le rétablissement du visa les conduirait à rester sur place. C'est faux, car les Comoriens trouvent de toute façon leur intérêt à venir, même lorsqu'ils n'y sont payés que 200 euros par mois. Je ne suis donc pas sûr que les Comoriens demanderont davantage de visas si nous ouvrons un poste consulaire à Mohéli ou à Anjouan, car cela supposerait qu'ils acceptent que l'administration française vérifie qui doit les accueillir à Mayotte...

M. Xavier de Roux : Ne pourrait-on essayer de réduire le déséquilibre économique en œuvrant davantage au développement économique des Comores ?

M. le Rapporteur : Combien y a-t-il d'habitants aux Comores ?

M. Rémy Maréchaux : Selon les derniers chiffres dont nous disposons, 670 000, dont 300 000 à Anjouan. Nous travaillons au développement des Comores : le 8 décembre prochain, la conférence des bailleurs de fonds des Comores se réunira à Port-Louis, sous la présidence du président Sud-Africain, M. Thabo Mbeki. La condition de base du développement est une stabilisation politique minimum : priorité est donc donnée à la gouvernance et aux institutions. La France participe activement au processus de Fomboni, en vue de la tenue d'élections générales et de la mise en place de nouvelles institutions.

M. le Président : L'Union des Comores connaît-elle actuellement une instabilité politique ?

M. Rémy Maréchaux : Cette instabilité est chronique. En 1997, l'Île d'Anjouan a tenté de faire sécession. Le président comorien de l'époque a essayé de rétablir l'ordre, a échoué, et a été renversé par le coup d'État du colonel Azali. En 1998, l'Afrique du Sud a reçu pour mandat de favoriser des négociations visant à recréer l'ensemble institutionnel comorien. Ces négociations ont débouché sur les accords de Fomboni en 2001, puis sur les accords de Moroni ou de Beit Salam en 2003, avec la coopération de la France, de l'Afrique du Sud et de l'Union africaine. Le colonel Azali a été élu président des Comores en 2002, des assemblées ont été élues sur chacune des trois îles et aujourd'hui le processus se poursuit. L'étape actuelle est la préparation de l'élection présidentielle, dont le premier tour aura lieu en février et mars, et le second tour en avril et mai. Nous avons beaucoup insisté pour que le calendrier soit respecté. Le président Azali a affirmé qu'il quitterait le pouvoir à la fin de son mandat, et son successeur, aux termes de la nouvelle Constitution, doit être un Anjouanais.

M. Jean-Claude Lefort : Le président Azali a également déclaré, cependant, qu'il n'avait pas les moyens administratifs et policiers d'organiser les élections à Anjouan, et a fait appel à la communauté internationale, la France étant partie prenante. Je crains une sorte de coup d'État « à froid », car s'il n'y a pas d'élections à Anjouan, tout le dispositif explose, et la situation sera plus grave encore qu'actuellement.

M. Rémy Maréchaux : C'est tout à fait exact. Le premier tour doit avoir lieu à Anjouan seulement, afin de sélectionner les trois candidats qui participeront au second tour, qui sera organisé, lui, dans l'ensemble des trois îles. Mais les forces locales anjouanaises pourraient faire de l'obstruction, et le président Azali dit vrai lorsqu'il affirme être dans l'impossibilité pratique d'organiser les élections sur l'île. Une mission a été envoyée sur place par la communauté internationale, l'ua est disposée à envoyer plusieurs centaines d'observateurs militaires pour vérifier que la gendarmerie anjouanaise restera bien consignée dans les casernes. Nous nous mobilisons, avec l'Afrique du Sud et l'Organisation internationale de la francophonie, pour que les délais soient respectés, et avons prévu de financer une partie du processus électoral, car nous avons pris la mesure du risque de déstabilisation, qui retarderait encore le développement des Comores.

M. le Rapporteur : Parmi combien de candidats anjouanais seront sélectionnés les trois qui seront admis à participer au second tour ? Comment tout cela doit-il se passer ?

M. Rémy Maréchaux : La procédure n'est pas encore officiellement lancée, mais une dizaine de candidats potentiels commencent à se manifester.

Dans le domaine économique, l'aide française s'exerce dans deux secteurs principaux : le développement rural et l'agriculture, pour lesquels l'Agence française de développement (AFD) a approuvé un projet d'un montant de 3 millions d'euros à Anjouan, en coopération avec le Syndicat national des agriculteurs comoriens ; la santé, pour laquelle une mission conjointe de l'AFD, du ministère des affaires étrangères et de l'agence régionale de l'hospitalisation de la Réunion et de Mayotte va se rendre sur place pour élaborer un projet important. Notre action est complétée par celle de l'Union européenne, à travers le Fonds européen de développement, financé pour un quart par la France ; priorité est donnée à l'éducation de base, pour laquelle 16 millions d'euros seront dépensés au cours des trois prochaines années, en concertation et avec le relais des alliances françaises. Mais il faut bien avouer que peu de partenaires non européens sont mobilisés, hormis la Chine et certains pays arabes.

M. Xavier de Roux : L'Arabie saoudite ?

M. Mansour Kamardine : Elle avance masquée.

M. Xavier de Roux : Et les États-Unis ?

M. Rémy Maréchaux : Ils sont surtout intéressés par la lutte contre le terrorisme. Un Comorien figure parmi les responsables présumés des attentats de 1998 contre les ambassades des États-Unis à Dar-es-Salaam et Nairobi. Les États-Unis, n'ayant pas d'ambassade aux Comores, essaient d'entraîner les services de sécurité comoriens depuis Madagascar. C'est pourquoi le président Azali a demandé que la lutte contre le terrorisme devienne un nouveau secteur de coopération, dans l'espoir d'attirer l'aide américaine.

S'agissant de l'Arabie saoudite, les activités du mouvement fondamentaliste El-Aramein, qu'elle soutenait, ont été suspendues à la suite de pressions des États-Unis.

M. le Rapporteur : M. Mansour Kamardine indique que des Burkinabés joignent Mayotte par Anjouan. Peut-on obtenir des autorités comoriennes qu'elles contrôlent plus strictement leurs frontières ? Disposent-elles d'une administration équivalente à notre police aux frontières, ou peut-on entrer sur leur territoire « comme dans un moulin » ?

M. Rémy Maréchaux : Le seul véritable point de contrôle aux Comores est l'aéroport de Moroni, où la France apporte une assistance technique. Il n'existe pas de surveillance des côtes à proprement parler.

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : Je voudrais revenir sur la question religieuse, qui me paraît très importante, car elle influe à la fois sur le statut des personnes et sur la géopolitique. J'ai été la première à attirer l'attention sur les voyages de jeunes Mahorais au Pakistan.

La situation des Comores constitue un enjeu géopolitique très important. L'islam comorien est plus offensif que l'islam mahorais, et a une stratégie claire, qui vise à faire de l'archipel une plate-forme de l'islam dans la région. Aussi est-ce une erreur que d'avoir choisi de faire siéger au Conseil français du culte musulman, lors de sa création, un Comorien et aucun Mahorais. L'islam mahorais, même si quelques individus sont sous l'influence de l'intégrisme comorien, est beaucoup plus pacifique. Il est difficile d'imaginer, en revanche, que l'islam comorien soit prêt à réorganiser son fonctionnement interne et à accepter, comme à Mayotte, un état civil laïque et la reconnaissance de l'égalité entre les personnes.

Je ne suis pas très étonnée, par ailleurs, que des Burkinabés se retrouvent à Mayotte, compte tenu des circuits du pèlerinage à la Mecque. L'archipel des Comores est un site stratégique pour les islamistes radicaux. Il ne faut pas faire preuve de naïveté sur ces questions.

M. le Président : Où en est Mayotte, s'agissant de la polygamie ?

M. Mansour Kamardine : Nous l'avons abolie...

M. le Président : Dans la loi, certes, mais nous savons bien qu'on ne change pas la société uniquement par la loi...

M. Mansour Kamardine : Si l'amendement abolissant la polygamie a été adopté sans heurts, c'est bien parce que la société mahoraise, justement, a beaucoup évolué. Lors de l'élection présidentielle de 1995, les deux candidats présents au second tour avaient pris l'engagement de consulter les Mahorais sur leur devenir institutionnel. Ensuite, le gouvernement de M. Alain Juppé a mis en place deux commissions, la commission Bonnel en métropole et la commission Boisadam, présidée par le préfet lui-même, sur place. Il y a eu des débats jusque dans les villages, où l'on a notamment fait valoir les contraintes juridiques imposées par la perspective de la départementalisation. Puis une commission dite du statut personnel a élaboré un texte de 103 articles sur les droits des femmes, comportant la suppression de la polygamie, l'égalité successorale, ou encore la reconnaissance des enfants naturels. La loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte a pris en compte certaines évolutions, et disposé, par exemple, que la femme n'avait plus besoin de l'autorisation de son mari pour travailler et percevoir son salaire. J'ai proposé, dans un deuxième temps, l'abolition de la polygamie dans une optique républicaine, au terme d'un processus qui s'était échelonné sur plusieurs années et avait débouché notamment sur l'accord signé à Paris le 4 août 1999 – lequel avait déclenché un véritable tsunami politique, conduisant MM. Marcel Henry et Younoussa Bamana à mettre fin à un compagnonnage politique de trente ans.

Lorsque la loi a été adoptée par le Parlement, il y a eu trois types de réactions. La première a été celle des cadis, institution inventée par la République en 1938, et qui s'inquiétaient surtout pour leur statut de fonctionnaires. La deuxième a été celle des hommes politiques, qui se sont surtout prononcés en fonction de leur appartenance partisane, la droite désapprouvant ce que faisait la gauche et inversement.

M. le Président : Outre-mer, les notions de « droite » et de « gauche » s'assortissent parfois de nuances non négligeables...

M. Mansour Kamardine : La troisième réaction, la plus importante, a été celle des femmes et des jeunes. Les femmes étaient en effet les victimes de la polygamie, mais une partie d'entre elles étaient des victimes consentantes, qui voyaient dans cette situation la possibilité d'une relative sécurité matérielle. C'est pourquoi le préfet m'a demandé de faire une grande campagne d'explication. Je l'ai fait, et lorsqu'à l'aéroport, à ma descente de l'avion, des femmes se sont jetées sur moi pour me remercier d'avoir fait passer l'amendement, le préfet m'a avoué avoir un moment redouté leur réaction... Toujours est-il que la loi n'est en vigueur que depuis le 1^{er} janvier 2005, et concerne avant tout les jeunes qui arrivent à l'âge de se marier à compter de cette date.

M. le Président : Quelle est l'ampleur de la polygamie encore existante dans la société mahoraise, et appelée à disparaître ?

M. Mansour Kamardine : Il y a de plus en plus de femmes qui se rebellent, mais toutes les conséquences de la nouvelle législation n'ont pas été tirées, notamment en ce qui concerne l'extension de l'allocation de parent isolé (API)

M. Xavier de Roux : Quelles sont les ressources propres des femmes ?

M. Mansour Kamardine : Certaines travaillent et ont tendance à récuser la polygamie.

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : L'abrogation de la polygamie est, avec l'égalité entre les personnes, l'une des raisons de l'attractivité de Mayotte pour les femmes et pour les jeunes, car le statut personnel est très contraignant aux Comores, et n'est pas près de changer. Je l'avais bien vu quand je faisais partie de la commission Stasi, qui s'est d'ailleurs vite aperçue que le cas de Mayotte était trop compliqué pour être traité en même temps que le cas général.

Pour les générations antérieures, les choses se présentent différemment : il faut avoir conscience qu'il est trop tard pour que les anciens changent de mentalité. Mais nous ne devons pas manquer le rendez-vous politique que nous avons avec les nouvelles générations. Plus nous serons exemplaires dans l'application de la légalité républicaine, plus nous favoriserons le développement, y compris démographique, de l'île. Cela veut dire qu'il nous faudra accroître encore notre effort dans le domaine scolaire. Cela veut dire aussi que le différentiel de développement avec les Comores va encore s'accroître. Si le processus politique en cours dans l'archipel aboutit, tant mieux, mais le problème posé par l'application de la charia ne sera toujours pas résolu.

M. le Président : Il faut naturellement tenter de réduire ce différentiel de développement économique, mais est-il la principale raison de l'émigration des Comoriens ? L'objectif principal est-il l'acquisition de la nationalité française, pour eux-mêmes ou pour leurs enfants, ou bien la volonté de vivre mieux ? Selon la réponse que l'on donne à cette question délicate, les conclusions sont évidemment différentes...

M. Rémy Maréchaux : Mon point de vue est que les causes de l'émigration des Comoriens vers Mayotte sont principalement économiques. Si Mayotte était moins développée qu'Anjouan, les Anjouanais n'essaieraient pas de s'y installer. Quant à l'acquisition de la nationalité, elle est la meilleure assurance qui soit de pouvoir séjourner durablement sur le territoire. Cela fait aussi partie des stratégies économiques des émigrants. Existe-t-il en outre un calcul politique ? Je ne suis pas en situation de le dire.

M. le Rapporteur : Pouvez-vous nous confirmer que, selon le droit islamique, on ne perd jamais sa nationalité d'origine ?

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : C'est le principe de l'allégeance perpétuelle, qui existe en droit musulman, ainsi d'ailleurs qu'en droit israélien...

M. Rémy Maréchaux : Il y a un certain paradoxe, de la part des Comoriens, à affirmer que Mayotte fait partie des Comores et à vouloir y faire naître ses enfants pour qu'ils acquièrent la nationalité française.

M. le Rapporteur : La rationalité locale est assez différente de celle de métropole...

M. Jean-Claude Lefort : Pourrez-vous nous adresser une note sur l'aide de la France et de l'Union européenne aux Comores ?

M. le Président : Ainsi qu'un document sur les propositions en vue d'une maîtrise commune des flux d'immigration ?

M. Rémy Maréchaux : Le rapport de la commission mixte franco-comorienne est un peu dépassé depuis les travaux du comité interministériel de contrôle de l'immigration, qui ont renforcé les moyens des forces de l'ordre à Mayotte et concentré l'aide publique au développement sur les causes des phénomènes migratoires.

M. le Président : Pourrez-vous nous rappeler également le calendrier du processus électoral aux Comores ?

M. Jean-Claude Lefort : À quel montant évalue-t-on les transferts financiers de la communauté franco-comorienne vers les Comores ?

M. Rémy Maréchaux : La Banque mondiale a effectué une étude sur ce sujet. Il apparaît que la majorité des Comoriens vivant en métropole sont des Grand-Comoriens, tandis que les Anjouanais sont surtout nombreux à Mayotte. Les transferts étaient évalués, il y a deux ans, à 35 millions d'euros, et il semble qu'ils varient à l'inverse des revenus des cultures de rente : lorsque les cours de la vanille, de l'ylang-ylang ou de la girofle diminuent, les transferts augmentent, et inversement. Ils jouent donc un rôle d'amortisseur.

M. Mansour Kamardine : Je voudrais d'ailleurs faire une observation importante. Quelque dix mille personnes vivent actuellement à Mayotte avec un titre de séjour qui n'est valable que sur l'île. Ce n'est pas normal : si la France considère qu'elle peut les admettre sur son territoire, elles doivent pouvoir résider partout, y compris en métropole, pour réaliser leur projet.

Mme Jacqueline Costa-Lascoux : J'ai une question à poser sur le contrat d'accueil et d'intégration. Ce contrat comporte pour les étrangers en situation régulière, un cahier des charges qu'ils doivent signer, impliquant notamment le respect des lois de la République. Si l'on s'oriente vers une meilleure régulation des relations avec l'Union des Comores, ne faudra-t-il pas réfléchir à l'application de ce contrat à Mayotte ? J'ai, sur ce sujet, quelques propositions que je vous remettrai, ainsi que sur la régulation des flux migratoires.

M. le Président : Ce sera très intéressant pour notre propre réflexion.

M. le Rapporteur : En quoi consiste précisément la « clause de rendez-vous » en 2010 dont il a été question ?

M. Mansour Kamardine : Cette clause porte sur l'évolution institutionnelle de Mayotte au lendemain du renouvellement suivant du conseil général. Cette disposition de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte est toutefois devenue contraire à la Constitution depuis la révision du 28 mars 2003, celle-ci prévoyant désormais que les populations sont obligatoirement consultées en cas de basculement d'une catégorie de collectivités vers une autre. Pour autant, l'esprit de l'accord du 27 janvier 2000 consiste à dire qu'après 2010, les mahorais seront fondés à demander à être consultés.

M. le Président : Madame, monsieur, je vous remercie.

**Audition de M. Henry JEAN-BAPTISTE,
ancien député de Mayotte**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 30 novembre 2005)

Présidence de M. René DOSIÈRE, Président

M. le Président : Nous sommes heureux d'accueillir notre ancien collègue Henry Jean-Baptiste dans une salle qu'il retrouve peut-être avec une certaine nostalgie...

M. Henry Jean-Baptiste : Avec plaisir en tout cas !

M. le Président : ...pour parler de la politique d'immigration à Mayotte, et nous faire connaître son point de vue sur le sujet.

M. Henry Jean-Baptiste : Je veux d'abord vous dire ma joie de venir dans la salle de la commission des Lois et d'y retrouver quelques visages amis, d'autant qu'elle avait déjà dépêché une mission à Mayotte dans la perspective de l'élaboration, en 2001, du statut de cette « collectivité départementale ».

Tous les départements et collectivités d'outre-mer français connaissent depuis longtemps, à des degrés divers, la pression de l'immigration clandestine. Les raisons en sont évidentes : en dépit du caractère quelque peu artificiel de leurs économies, ces territoires apparaissent comme des pôles de relative prospérité au sein de leurs environnements régionaux. Ce sont aussi des espaces de liberté politique, religieuse et culturelle – notions du reste très floues dans la mesure où le statut de réfugié politique est le plus souvent invoqué pour masquer la qualité de migrant économique. Ces facteurs valent autant en zone caraïbe que dans l'Océan indien où je suis resté près de dix-sept ans.

Et pourtant, dans ce tableau général, l'immigration à Mayotte présente plusieurs caractères très spécifiques. Sur ce plan comme sur tous les autres, Mayotte n'est comparable à aucune autre collectivité d'outre-mer.

Cette immigration est très largement comorienne, pour des raisons évidentes de proximité. Quelques heures de barque à moteur suffisent pour aller d'Anjouan à Mayotte. L'une des spécificités de cette immigration est d'être vécue dans un climat passionnel et parfois dramatique, sans équivalent ailleurs. Cela tient, pour l'essentiel, aux conditions historiques de la séparation de Mayotte vis-à-vis de l'archipel des Comores, liée à la volonté des Mahorais, dans les années 1974-1975, de demeurer au sein de la République française.

Il s'agit tout d'abord d'une immigration massive, même si tout est relatif dans ce tout petit territoire de 374 kilomètres carrés. Le nombre de clandestins était déjà estimé, après le recensement de 2002, à 55 000 sur une population totale de 160 000 habitants, estimée aujourd'hui à 180 000 habitants, dont 60 000 clandestins. Autrement dit, les clandestins représentent environ le tiers de la population de Mayotte.

Deux caractéristiques y expliquent ce caractère massif de l'immigration clandestine. Tout d'abord, Mayotte se trouve au centre d'une zone de très grande pauvreté. Entre les Comores, Madagascar, la côte du Mozambique, il s'agit d'une immigration de la misère, de « pauvres gens » qui s'embarquent – et dans quelles conditions ! – en espérant toucher des rivages plus hospitaliers. Mais il existe également une immigration de « cols blancs », de Comoriens ayant conservé la nationalité française et qui s'installent à Mayotte. On trouve

ainsi des médecins, des avocats, mais surtout des fonctionnaires, que les Mahorais voient d'un mauvais œil en les considérant comme une « cinquième colonne » des Comores.

Cette immigration présente également la caractéristique d'être très coûteuse pour Mayotte, et particulièrement pour son système hospitalier et ses dispensaires, qui ont longtemps délivré des soins gratuits. La mise en place récente d'une sorte de ticket modérateur permet d'espérer que l'on freinera un peu le mouvement ; mais, quoi qu'il en soit, le système de santé mahorais est très largement sollicité, d'autant qu'un flux quasi ininterrompu de femmes comoriennes viennent accoucher dans les maternités de Mayotte dans l'espoir d'obtenir la nationalité française pour leur enfant. Cette conception du « droit du sol » n'est pas tout à fait conforme à la réalité du droit français de la nationalité, mais suscite en tout cas l'espoir de très nombreuses femmes comoriennes. Le système scolaire est en permanence encombré et chaque rentrée scolaire est une source énorme de tensions, la présence d'enfants de clandestines comoriennes en grand nombre laissant peu de place aux enfants « du cru ». À cette difficulté s'ajoute le coût des reconduites à la frontière, Mayotte reconduisant « à tour de bras » – elle y est bien obligée, ne serait-ce que sous la pression de sa population – 8 000 à 9 000 clandestins chaque année, soit plus de la moitié, à elle seule, des reconduites décidées outre-mer chaque année ! Le surcoût est également visible au niveau du système pénitentiaire, alors que nous nous étions battus pour doter Mayotte d'une maison d'arrêt digne de ce nom – on disait de la précédente qu'il était plus facile d'en sortir que d'y entrer...

Les conséquences les plus graves concernent les déséquilibres sociologiques du marché du travail. Les prix de la main-d'œuvre sont « cassés », les clandestins exploités sont accusés de tous les maux et tenus d'accepter toutes sortes de travaux pour survivre. Il y existe également des coûts invisibles, c'est-à-dire pour l'essentiel les dommages considérables causés à l'environnement mahorais, sur un territoire restreint, par des constructions sauvages, des villages de clandestins devenus de véritables zones de non-droit provoquant une irritation sans cesse croissante des Mahorais.

Je souhaite également revenir sur les conditions dramatiques de cette immigration clandestine. Du fait même de la faible distance entre Anjouan et les côtes mahoraises, la traversée du lagon est souvent très dangereuse, dans des barques légères, de type « Yamaha », que l'on appelle dans le langage local des *kwasa-kwasa*, terme qui signifie « qui balance en permanence »... Certains préfets les saisissent, les brûlent parfois, mais cela n'arrête pas les candidats au voyage. Ces barques surchargées de femmes et d'enfants naviguent de nuit, à tel point que l'on dit du lagon de Mayotte qu'il est devenu le plus grand cimetière de la région, « un cimetière sous la lune ».

De tout cela, il résulte un dialogue très difficile avec les autorités comoriennes qui, loin de faire quoi que ce soit pour limiter cette émigration, l'encouragent par des déclarations provocantes et peu soucieuses de vérité historique, telles que « Mayotte est comorienne », « la France nous a arraché Mayotte »... Le colonel Azali, président de l'Union des Comores, a encore déclaré au sortir d'une entrevue officielle avec notre ministre des affaires étrangères que son gouvernement n'était pas prêt à « brader Mayotte », ce qui a évidemment déclenché une série de polémiques.

Plus sérieusement, les Comoriens invoquent le principe de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, sur lequel ils prétendent fonder leur revendication. Le président Léopold Sédar Senghor, avec lequel j'ai eu le privilège de travailler pendant neuf ans, m'avait raconté comme il s'était battu, au moment des indépendances africaines, pour obtenir de ses collègues chefs d'État le respect des frontières issues de la colonisation, sous peine de repartir dans des guerres sans fin pour quelques « bouts de sable ». C'était là un principe de sagesse auquel il s'est toujours tenu, au point de renoncer à pénétrer en Gambie. Toute-

fois, comme les élus de Mayotte ne manquent pas de le faire remarquer, les frontières en question ont été établies en raison de circonstances très particulières et cette règle héritée du passé a connu de multiples exceptions, au Cameroun notamment. Surtout, les Mahorais invoquent un principe à leurs yeux plus actuel et de portée plus vaste : le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, sans pour autant passer sous silence l'histoire des relations des îles de l'ancien territoire d'outre-mer (TOM) des Comores avec la France.

Un bref rappel historique permet de répondre à cette argumentation ou tout au moins de la comprendre. Les Mahorais rappellent que Mayotte n'a jamais été ni conquise ni soumise : son rattachement à la France résulte d'un traité volontaire de cession. Le sultan Andrianantsouly, qui passait pour un ivrogne et un paillard, fit preuve d'un réel génie politique en préférant à un voisinage épouvantable un suzerain puissant mais lointain dont le seul drapeau ferait fuir les sultans batailleurs. C'est ainsi que Mayotte devint française, bien avant les autres îles de l'archipel qui, elles, seront conquises cinquante ou soixante ans plus tard. La loi du 9 mai 1946 créa le tom des Comores, dans lequel Mayotte fut intégrée sans qu'on demande son avis à sa population, après avoir été autrefois rattachée à Madagascar. Les Mahorais font d'ailleurs observer qu'ils ont été plus longtemps rattachés à Madagascar qu'aux Comores...

Les Mahorais répondent, avec encore plus de vivacité, à ceux qui prétendent qu'ils ont été « largués », « vendus » aux Français, que leur île est probablement celle qui a été la plus consultée de tout l'outre-mer. Une première consultation a été organisée par le président Valéry Giscard d'Estaing le 22 décembre 1974, au moment où le gouvernement territorial des Comores a demandé l'indépendance : toutes les îles votèrent pour, sauf Mayotte qui voulut rester française. Et contrairement à ce que prétendent les Comoriens, les Français n'ont pas cherché à attirer Mayotte : bien au contraire, ils ont tout fait pour la renvoyer vers les Comores, pressentant bien que ce serait un « boulet diplomatique » énorme. C'est la raison pour laquelle, faisant mine de n'avoir pas très bien entendu, le Gouvernement français organisa une nouvelle consultation le 8 février 1976, puis une troisième le 11 avril 1976, en choisissant même, de crainte que Mayotte ne demande le statut de département, la question la plus « alambiquée » qui soit... Les Mahorais firent alors imprimer de faux bulletins, qui ne répondaient pas à la question posée, mais qui disaient clairement ce qu'ils voulaient : le département. C'est toute l'histoire de ces faux bulletins qui, en termes d'intention, étaient plus vrais que les vrais...

Paradoxalement, cette volonté de rester française explique à mes yeux les retards considérables de Mayotte : dans l'objectif de ramener Mayotte vers les Comores, les pouvoirs publics ont semblé vouloir éviter de trop développer cette île, ce qui se traduisait par l'absence d'état civil ou de cadastre... Il s'agissait ainsi de décourager les Mahorais de rester français, ce qui partait également d'une idée juste, car à trop creuser l'écart de développement avec les autres îles indépendantes, la situation risquait d'exploser dans la région. L'histoire, on le voit, apporte quantité d'explications à des caractéristiques très actuelles.

Passons rapidement sur l'aspect diplomatique : pendant longtemps, la France a été mise en cause devant l'assemblée générale des Nations unies, sommée chaque année de restituer « l'île comorienne de Mayotte » aux Comores... Nous étions en pleine période du tiers-mondisme, et les gouvernements français successifs ont eu le mérite de respecter la volonté des Mahorais. La France était bien seule, et en permanence battue : seul Monaco osait voter avec elle...

M. Jacques Floch : Et encore, les Monégasques y sont obligés...

M. Henry Jean-Baptiste : Effectivement, c'est une compétence liée ! La position française n'était soutenue que par deux voix ; les partenaires européens de la France s'abstenaient et tous les autres États votaient pour le retour aux Comores. Mais Mayotte a tenu bon et la tension a fini par diminuer... Puisse votre mission favoriser le retour d'un dialogue apaisé, aussi difficile soit-il, entre Mayotte et ses voisins comoriens, car le poids de cette immigration clandestine met l'opinion mahoraise dans un état proche de l'exaspération, et sa demande s'exprime dans trois directions.

Première question, celle de la surveillance des côtes et du lagon. C'est essentiellement un problème de moyens. J'ai pendant longtemps demandé aux différents ministres la création d'une brigade de gendarmerie maritime ; elle a finalement été créée, mais sans les moyens adéquats. Un « plan lagon » a été adopté, pour surveiller le lagon ; on nous avait dotés d'une vedette, mais si archaïque que même les *kwasa-kwasa* parvenaient à la larguer... Les gendarmes arrivaient donc trop tard.

Tout récemment, Mayotte et les brigades de gendarmerie ont été équipées d'un radar qui permet non seulement de repérer les clandestins, mais également et souvent d'éviter des drames terribles. Un commandant de gendarmerie m'a conté un jour cette horrible anecdote : ayant entendu une voix de bébé, puis les cris déchirants d'une femme, il s'était résolu, le cœur serré, à abandonner la poursuite, comprenant que le passeur s'apprêtait à jeter l'enfant par-dessus bord !

Deuxième question, qui a valu à Mayotte de faire la une de certains journaux, à propos du « droit du sol ». Faut-il durcir le droit de la nationalité existant ? La question d'une remise en cause du « droit du sol » a été posée à propos des femmes comoriennes qui viennent en grand nombre accoucher à Mayotte dans l'idée que la simple naissance sur son territoire suffira à conférer la nationalité française à l'enfant. Ce n'est pas vrai : la naissance n'est que la première étape. La volonté de l'acquérir doit être demandée par les parents lorsque l'enfant atteint l'âge de treize ans, au terme de cinq ans de séjour continu, ou encore demandée par l'enfant lui-même à l'âge de seize ans. Il existe sur ce point un problème d'information : il faudrait dire à ces Comoriennes qu'elles se trompent, qu'un accouchement à Mayotte ne fait pas pour autant de leur enfant un citoyen français.

En fait, ces femmes sont beaucoup plus subtiles. Bien sûr, elles veulent que leur enfant soit français, mais avant tout parce qu'elles ont compris que là était pour elles l'avenir. Ainsi, seulement 15 % d'entre elles reviennent aux Comores après la naissance de leur enfant ; les autres demeurent à Mayotte, essaient de demander le regroupement familial pour faire venir leur mari, ou bien cherchent à faire reconnaître, moyennant finances, l'enfant par un Mahorais, ou enfin ne refusent évidemment pas de se faire épouser par un Mahorais pour acquérir elles-mêmes la nationalité française... Elles ne viennent donc pas par simple ignorance des textes, mais bien décidées à défaire pour leurs enfants ce que les Comoriens ont fait en 1975 en réclamant l'indépendance, c'est-à-dire à revenir dans le droit français, à refuser en quelque sorte le cours d'une histoire qu'elles ont subie.

M. Jacques Floch : À combien estimez-vous le nombre de naissances ?

M. Henry Jean-Baptiste : Il est difficile de savoir exactement.

M. le Président : On nous avait dit que c'était de l'ordre de 7 000 par an à la maternité de Mamoudzou.

M. Henry Jean-Baptiste : Ce doit être cela, bien que ce chiffre soit un peu exagéré, à mon avis. Mais toutes les femmes n'accouchent pas nécessairement à la maternité : les

bureaux d'état civil des communes reçoivent nombre de personnes venues déclarer un enfant né dans un domicile privé.

M. Jacques Floch : Parce qu'il y a un état civil désormais.

M. Henry Jean-Baptiste : En effet, et c'est cela l'important pour elles. Plus qu'un hommage à l'obstétrique mahoraise, il faut y voir d'abord le désir de se retrouver dans la loi française.

Ce serait donc une erreur, me semble-t-il, que de vouloir remettre en cause le « droit du sol ». Du reste, je n'ai pas entendu hier le Premier ministre y faire allusion en présentant les mesures envisagées pour freiner l'immigration. À tout le moins cela mérite-t-il débat.

Au demeurant, les mesures évoquées par le Premier ministre – l'exigence de délais de séjour en France, la maîtrise de la langue, etc. – me paraissent arriver au bon moment pour votre mission : vous verrez ainsi ce qui est adaptable à Mayotte ou ce qui mérite d'être modifié. Mais le « droit du sol », outre le fait que sa remise en cause supposerait la satisfaction de conditions juridiques bien précises, fait un peu partie de nos traditions démocratiques. L'effort doit surtout porter, me semble-t-il, sur le visa d'entrée. Il faut renforcer les consulats français dans les îles comoriennes, vérifier les visas de courte durée qui, par définition, ne permettent que des séjours limités mais qui, en fait, se prolongent faute de contrôles sérieux. On peut également songer à « ajuster » à la situation locale certaines règles nouvelles : ainsi la déclaration de retour, autrement dit l'engagement signé du bénéficiaire d'un visa de courte durée, à revenir chez lui. Mais la condition préalable, fondamentale serait d'exiger de tous ceux qui veulent se marier, faire reconnaître un enfant, ou encore demander un regroupement familial, qu'ils puissent attester d'un séjour régulier à Mayotte. C'est par ce genre d'adaptations que nous pourrions tenter de trouver une solution à cette situation préoccupante.

Le ministre François Baroin envisagerait, m'a-t-on dit, de soumettre à l'Assemblée nationale un projet de loi qui permettrait de mettre en place ces différentes adaptations législatives et mesures relatives à l'état civil sous une forme regroupée, spécifiquement destinée à Mayotte.

Troisième volet, le contrôle de l'immigration. On a créé en France métropolitaine un Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) ; je souhaite qu'il soit également compétent pour l'outre-mer, en tout cas pour Mayotte, afin que nous disposions de directives précises pour appliquer les textes, qu'il s'agisse du court séjour ou de l'identité des personnes. L'état civil y est encore balbutiant et les homonymies nombreuses : comment s'y retrouver entre les Abdel Abdou et les Abdou Abdel ? Il est très difficile de faire accepter aux Mahorais le principe d'un nom patronymique transmissible aux enfants. Généralement, les Mahorais prenaient le nom d'un oncle et le mécanisme se répétait si souvent que le nombre d'homonymes devenait invraisemblable. L'identité des personnes est la cible privilégiée de toutes les fraudes aux faux papiers. Heureusement, tout cela est de mieux en mieux contrôlé depuis quelques années. La police, la gendarmerie, l'inspection du travail ont joué leur rôle, tant sur les chantiers employant des immigrés en situation irrégulière que dans le secteur du transport des personnes, où se sont constitués des circuits occultes qui rapportent de grosses sommes d'argent. Les demandes d'asile, évidemment, doivent être minutieusement vérifiées.

J'avais appelé l'attention sur la nécessité d'assurer ou de renforcer la coordination des services de l'État, en particulier entre la police, les douanes et l'inspection du travail : les employeurs ne sont ni des saints, ni des héros, et ont naturellement tendance à recourir à la

main-d'œuvre la moins chère... Il faut également renforcer ou multiplier les consulats aux Comores afin de mieux délivrer les visas, savoir où leurs titulaires se déplacent et en informer les services de l'État à Mayotte.

Il existe également des responsabilités mahoraises dans cette immigration clandestine. Vous rendriez de grands services à Mayotte en expliquant aux uns et aux autres qu'il n'est pas possible de protester contre l'afflux d'immigrés clandestins et en même temps de les employer et de les exploiter à loisir...

M. Jacques Floch : Y compris dans les collectivités !

M. Henry Jean-Baptiste : ...y compris dans les collectivités. Il faut les mettre devant leurs responsabilités : on ne peut pas être schizophrène à ce point...

L'action diplomatique est elle aussi nécessaire. Il s'agit d'une immigration de la misère ; il faut donc essayer de sortir ces pays de la misère en développant la coopération. Mais comment cacher qu'ils détiennent également des records en matière de corruption et de coups d'État ? Les Comores en sont au dixième ou au quinzième depuis l'indépendance...

La priorité de notre action doit être de renforcer le système de santé, et particulièrement les maternités comoriennes.

En conclusion, l'ampleur de ces mouvements migratoires pose à Mayotte un problème de survie. Un débat est en cours, en apparence contradictoire, entre l'évolution du droit applicable à Mayotte vers le droit commun de la République, qui correspond à l'aspiration constante, historique des Mahorais à s'intégrer dans la République française – et dont procède le choix de la départementalisation –, et la nécessité, tout aussi légitime, de se plier au principe de réalité en tenant compte de spécificités et de particularismes aussi nombreux qu'évidents à Mayotte. Nul n'est plus qualifié que la commission des Lois de l'Assemblée nationale pour assurer cette synthèse parfois délicate.

M. le Président : Vous avez par avance répondu à plusieurs de mes questions. À quand remonte ce mouvement migratoire, et comment expliquer ce sentiment d'accélération ?

M. Henry Jean-Baptiste : Pendant longtemps, rien n'a été fait, ou plutôt les pouvoirs publics ont laissé faire, tant et si bien que cette immigration comorienne est très ancienne à Mayotte. Mayotte était une île ouverte, tout le monde allait et venait... Il faut dire aussi, M. Victorin Lurel le sait, qu'il se crée toujours entre nos îles un « cousinage insulaire » : les individus se connaissent, se marient entre eux.

M. le Président : Ce n'est pas tout à fait l'étranger...

M. Henry Jean-Baptiste : Exactement. Même si, politiquement, les Mahorais souhaitent rester français, ils ne veulent pas trop maltraiter leurs « cousins » comoriens quand même... On les voit se lancer des diatribes, mais jamais de batailles, jamais de violences ni de morts, à l'exception, hélas ! des clandestins qui se noient dans le lagon pendant la traversée vers Mayotte.

La deuxième raison, c'est que Mayotte, qui accusait un retard très considérable, s'est énormément développée au cours des vingt dernières années. Mayotte a « brûlé les étapes », les investisseurs sont venus, les crédits publics ont suivi une politique de rattrapage d'autant plus nécessaire que les Mahorais ont su se faire entendre.

M. Jacques Floch : Ils avaient d'excellents députés...

M. Henry Jean-Baptiste : Et de bons missionnaires ! On s'est beaucoup battu pour Mayotte.

M. Didier Quentin, rapporteur : De quelle année datez-vous ce décollage ?

M. Henry Jean-Baptiste : Il a vraiment commencé au premier contrat de plan, du ministre Bernard Pons, en 1986. Mais la mobilisation a ensuite été unanime.

M. Victorin Lurel : Soit dix ans après la dernière consultation.

M. Henry Jean-Baptiste : Lorsque Jacques Chirac, alors Premier ministre, est venu à Mayotte à cette époque, cela a créé un choc : personne n'y avait jusque-là mis les pieds, parce que Mayotte s'était mal comportée en refusant le sens de l'histoire. Il eut alors cette formule : « On ne va pas mettre la charrue avant les bœufs. On ne peut pas faire de vous un département : vous n'avez pas d'état civil, pas de cadastre... La priorité, c'est le développement économique et social. » Bernard Pons et le Gouvernement ont engagé un effort exceptionnel, et les autres ont suivi, même Michel Rocard qui ne manquait pourtant pas de répéter que la France avait manqué à sa parole en détachant Mayotte des Comores – j'avais essayé, en vain, de le convaincre du contraire sur ce point... Il n'en demeure pas moins que même Michel Rocard était décidé à poursuivre l'effort en faveur de Mayotte.

M. le Rapporteur : Quelle était la population de Mayotte en 1986 ?

M. Henry Jean-Baptiste : Elle se rapprochait progressivement de 110 000 habitants – mais avec une forte part de population flottante. Les frontières avec les Comores n'étaient pas étanches...

M. le Président : À vous entendre, cette immigration ne s'effectuerait pas sans une certaine complicité de la population locale – vous avez même parlé de « schizophrénie ». On pourrait penser que cette complicité concerne tout le monde, à l'exception du préfet, du directeur du travail et de notre collègue Kamardine, qui nous a assuré ne pas employer d'irréguliers... et que chacun y trouve son compte d'une manière ou d'une autre.

M. Jacques Floch : Tous les Mahorais ont leur « bon Comorien »...

M. le Président : Si cette habitude est à ce point ancrée dans les mœurs, il ne sera pas très facile de résoudre le problème...

M. Henry Jean-Baptiste : Effectivement, il y a beaucoup d'ambiguïtés. Certains utilisent le plus possible la main-d'œuvre comorienne, jusqu'à un grand nom de la parfumerie française. Ainsi, Guerlain a énormément contribué à faire connaître l'ylang-ylang mahorais dont il a tiré un de ses meilleurs parfums : Samsara. À l'entendre, il n'existait pas de meilleur ylang-ylang ailleurs qu'à Mayotte. Mais ce qu'il oubliait de dire, c'est qu'il employait au maximum la main-d'œuvre clandestine pour ramasser ses fleurs ! Et le jour où l'inspection du travail a engagé des poursuites à son encontre, il m'a immédiatement prévenu qu'il quitterait cette « île d'ingrats »... Il était tout simplement tombé sur un inspecteur du travail qui croyait à ce qu'il faisait...

M. Guy Geoffroy : Il n'était plus en odeur de sainteté...

M. le Président : Et comment cela s'est-il réglé ?

M. Henry Jean-Baptiste. Rassurez-vous, il n'est pas parti. Mais cela ne s'est pas réglé...

M. Guy Geoffroy : L'inspecteur du travail a été « mis au parfum », ... (*sourires*)

M. Henry Jean-Baptiste : Exactement. On le lui a fait comprendre...

M. Victorin Lurel : Au-delà des entreprises, de quelques ménages qui ont leur domestique – leur « bon Comorien » – de quelques élus ou collectivités peu regardants, il semble tout de même, indépendamment des liens de « cousinage », qu'un réel sentiment anti-comorien se développe à Mayotte. Beaucoup de Mahorais demandent explicitement que l'on rejette les Anjouanais à la mer, et il ne faut pas sous-estimer le sentiment « d'envahissement », comme certains n'hésitent plus à l'appeler.

M. Henry Jean-Baptiste : C'est un peu vrai.

M. Victorin Lurel : En sens inverse, quel est actuellement, aux Comores, le sentiment à l'égard de la France ? En 1997, une manifestation avait défilé à Anjouan sous l'effigie du président Jacques Chirac en réclamant de redevenir français...

M. le Président : Anjouan avait effectivement souhaité réintégrer la France.

M. Victorin Lurel : Au-delà du désir de fuir la misère et la privation de liberté, cette immigration peut-elle s'expliquer par un désir de retrouver une citoyenneté française perdue ?

Où en est actuellement le contentieux international ? À vous entendre, l'affaire serait réglée. L'est-elle vraiment devant l'Assemblée générale ou le comité de décolonisation de l'ONU ?

Quel est votre avis sur les difficultés de révision de l'état civil ? Parvient-on à faire correspondre la culture mahoraise et le droit français ? Nous avons, à une heure très tardive, adopté à l'unanimité un amendement interdisant la polygamie à Mayotte. Mais certains n'ont pas manqué de rappeler l'exemple de l'Algérie, où il fallait renier sa religion pour devenir citoyen français. Or la justice cadiale est toujours puissante à Mayotte, même si l'islam y est peut-être plus apaisé qu'ailleurs. Cela ne pose-t-il pas des difficultés techniques pour régulariser la situation des personnes au regard de l'état civil ? Il semblerait qu'il soit difficile de bien distinguer les noms et les prénoms... Il s'agit en fait d'une véritable révolution culturelle. Quels problèmes peut-il en découler en termes d'ajustement entre le droit français et les coutumes locales ?

Je réserve enfin ma position sur le « droit du sol ». Ainsi que nous l'ont expliqué tant le ministre François Baroin que M. Mansour Kamardine, il ne s'agit pas d'une tradition ancienne à Mayotte. Il pourrait être envisagé de revenir dessus, d'autant que l'article 74 le permettrait.

M. Guy Geoffroy : Je vous remercie de toutes les précisions que vous nous avez apportées ; mais si elles nous éclairent grandement, il n'en découle pas moins un paradoxe. J'ai cru comprendre que les autorités comoriennes, loin de l'interdire, soutiendraient plutôt la volonté de nombreuses femmes de venir accoucher à Mayotte.

M. Henry Jean-Baptiste : Elles favorisent ou tout au moins laissent faire.

M. Guy Geoffroy : Mais comment peuvent-elles concilier ce comportement avec leur revendication territoriale sur Mayotte ? À supposer que les autorités comoriennes veuillent réellement la faire aboutir, il y a quelque contradiction à demander à récupérer Mayotte et à pousser des citoyens comoriens à venir s’y installer pour que leurs enfants soient français... Si Mayotte devenait demain territoire comorien, cela n’aurait plus aucun sens ! Comment comprendre une telle contradiction ?

M. Victorin Lurel : Il existe un double jeu.

M. Guy Geoffroy : Mais quel est l’objectif de ce double langage, si tant est qu’il y en ait un ?

M. le Président : Les représentants du ministère des affaires étrangères ont déjà relevé cette incohérence de la position comorienne, sans pouvoir l’expliquer. Quant au contentieux devant les instances internationales, il est pratiquement apaisé et a en tout cas considérablement perdu de son acuité.

M. Henry Jean-Baptiste : Le contentieux était devenu un rituel : pendant quinze ans, les Comores l’ont porté devant l’assemblée générale de l’ONU, ce qui donnait lieu à un vote chaque année, mais à la fin, personne n’y croyait plus.

M. le Rapporteur : Qu’est-il advenu de la revendication malgache sur les Îles éparses – Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India ?

M. Henry Jean-Baptiste : Madagascar ne se manifeste plus, sauf lorsqu’un contentieux survient en matière de pêche !

Je réponds à la question de M. Victorin Lurel. Beaucoup de Comoriens regrettent la décision d’indépendance – décision unilatérale, rappelons-le, prise par Ahmed Abdallah, alors président du territoire. Ce fut d’ailleurs leur grande erreur : Les Comores ne peuvent pas refuser le départ de Mayotte alors qu’elles ont elles-mêmes quitté la France sans demander l’avis de personne. Depuis, les Comoriens sont restés, par la force des choses, un peu jaloux de Mayotte qui progresse, avance et participe même à la coupe de France de football ! « Pourquoi pas nous, m’ont dit quelques jeunes Comoriens ? On ne fait plus de politique, c’est du football ! »

En plus de cette nostalgie, les Comores cherchent à utiliser Mayotte comme un alibi pour obtenir de la France quelques avantages. C’est un peu la livre de chair de Shylock que la France leur aurait arrachée... « Un mouton ne marche pas sur trois pattes », disait Ahmed Abdallah – Mayotte étant la quatrième patte qui leur manque si cruellement ! Et pour sortir de cette ambiguïté et rendre cohérent leur discours, les dirigeants comoriens poussent leurs concitoyens à s’y rendre : après tout, ils sont chez eux, Mayotte est comorienne... La déclaration de l’ONU ne parlait-elle pas de « l’île comorienne de Mayotte », ce qu’ont toujours refusé la France et Monaco ? D’où ce discours compliqué, ambivalent, schizophrénique...

M. le Rapporteur : Une action de coopération « surmultipliée » serait-elle à votre avis de nature à fixer la population ? Même si l’afflux de Comoriennes à la maternité de Mamoudzou n’est pas seulement un hommage à l’obstétrique mahoraise, peut-on imaginer freiner le mouvement en finançant une belle maternité à Anjouan ?

M. Henry Jean-Baptiste : Cela le freinerait peut-être, mais l’objectif n’est pas là. L’idée reste de faire des petits Français, et ce n’est pas possible en naissant à Anjouan.

M. Jacques Floch : C'est une contradiction...

M. le Rapporteur : Ce n'est pas loin de la quadrature du cercle !

M. Henry Jean-Baptiste : Parfaitement. Comme je l'ai dit aux Comoriens, ils ne veulent pas récupérer Mayotte, mais entrer dans Mayotte pour bénéficier de son statut ! C'est évidemment impensable, mais c'est bien cela qui s'exprime dans leur mal de vivre.

M. le Président : Beaucoup de Comoriens ont la double nationalité et vivent en France.

M. Jacques Floch : À Marseille notamment.

M. Henry Jean-Baptiste. Et ils souhaitent souvent rentrer à Mayotte. Mais les Mahorais les considèrent avec la plus grande méfiance.

M. Jacques Floch : Cela pose également problème à La Réunion...

M. Henry Jean-Baptiste : Vous y entendrez sûrement des échos également assez critiques sur cette immigration.

M. le Rapporteur : J'ai été surpris cet été d'entendre sur Radio Free Dom des appréciations quasiment racistes à l'égard des Comoriens.

M. Victorin Lurel : Comme à la Guadeloupe à propos des Haïtiens...

M. le Président : Sur les Mahorais ou sur les Comoriens ?

M. le Rapporteur : Sur les Comoriens.

M. Henry Jean-Baptiste : Sur les Mahorais aussi : les Réunionnais ne font pas la distinction !

M. le Rapporteur : N'y a-t-il pas le risque d'un effet « dominos » ? S'il y a de plus en plus de Grands-Comoriens, d'Anjouanais et de Mohéliens à Mayotte, les Mahorais ne vont-ils pas choisir la Réunion comme base de repli ?

M. Henry Jean-Baptiste : Ce n'est pas impossible.

M. le Président : Quel est votre avis sur la mise en place de l'état civil ?

M. Jacques Floch : Il faut impérativement régler cela.

M. Henry Jean-Baptiste : C'est le problème fondamental. Pour commencer, les Mahorais n'ont pas de patronyme...

M. Jacques Floch : Lors d'une précédente mission à Mayotte, Henry Jean-Baptiste nous avait présentés à de jeunes lycéennes de quatorze ou quinze ans, qui nous avaient répété leur volonté d'être françaises. Premièrement, parce qu'elles ne voulaient plus de la polygamie, et deuxièmement, parce qu'elles voulaient un nom.

M. Henry Jean-Baptiste : Un nom qu'elles transmettraient...

M. Jacques Floch : J'avais été surpris de la cassure entre cette génération – qui a maintenant vingt ans – et celle que nous avons croisée, cadis et autres, qui tiraient une partie de leur pouvoir de la situation issue des anciennes coutumes.

M. Victorin Lurel : Au cours d'un débat auquel j'ai assisté à l'université Paris-VIII, un Comorien n'a pas hésité à employer le mot d'ethnocide, puisqu'il fallait renier une partie de sa culture pour devenir français... Césaire avait déjà parlé de « génocide par substitution ».

M. le Rapporteur : C'est le refus de la polygamie que l'on considère ainsi ?

M. Victorin Lurel : Et surtout le fait de devoir changer son identité et de prendre un patronyme. Il y a peut-être là une difficulté politique qu'il ne faut pas sous-estimer, au-delà des aspects techniques. Du reste, le même problème se pose en Haïti : les Haïtiens disposent de patronymes, mais l'état civil haïtien n'est pas organisé – au point que j'ai proposé que la région Guadeloupe en finance l'informatisation. La première infrastructure de base de la démocratie, c'est l'état civil.

M. Henry Jean-Baptiste : Parfaitement.

M. Jacques Floch : Les Comoriens nous accusent de refaire le même coup qu'en Algérie, et bien à tort : les Turcs, avant 1830, avaient déjà introduit en Algérie l'idée d'un nom par famille, et les Kabyles avaient depuis toujours des noms de famille. Nous n'avons donc eu aucun problème particulier en Algérie. Même en Arabie Saoudite, il y a désormais des noms de famille. Il s'agit donc d'un faux problème. Je ne suis pas sûr que les jeunes générations, nées après 1974 et désormais majoritaires – ne l'oublions pas –, soient aussi attachées à l'ancien droit local fondé sur le Coran. Elles sont prêtes à accepter les contraintes des lois de la République.

M. Victorin Lurel : C'est même une libération...

M. Henry Jean-Baptiste : C'est ce que je voulais répondre à M. Lurel. Il y a une réelle césure entre les générations : déjà en 1998, ces jeunes femmes refusaient avec force la polygamie.

M. le Rapporteur : Quelle différence par rapport au cadis que nous avons rencontré !

M. Jacques Floch : Cette rencontre avait été un grand moment...

M. le Rapporteur : Que représente l'immigration « en col blanc » ?

M. Henry Jean-Baptiste : Peu de choses – mais je ne connais pas tous les chiffres... Il s'agit, là encore, souvent d'affaires de cousinage et de Comoriens qui ont gardé la nationalité française...

M. Jacques Floch : Et qui ont souvent des diplômes.

M. Henry Jean-Baptiste : Effectivement, et souvent plus que les Mahorais. Du reste, ceux-ci se plaignaient du temps du TOM des Comores d'être traités en citoyens de seconde zone. Ces Comoriens diplômés travaillent à la préfecture, dans les services sociaux, dans certaines communes – où, suprême paradoxe, ils tiennent les registres d'état civil ! À Mayotte, tout est dans tout et réciproquement...

M. le Rapporteur : Mais il s'agit de citoyens français.

M. Henry Jean-Baptiste : Parfaitement.

M. Victorin Lurel : Existe-t-il à Mayotte des particularités dans les domaines du droit foncier et de l'urbanisme ? Une immigration forte et massive peut-elle se répandre sur un territoire de seulement 374 kilomètres carrés ? Comment ces clandestins peuvent-ils se loger sans une certaine connivence pour monter des abris de fortune ? Y a-t-il des « marchands de sommeil » ?

M. Henry Jean-Baptiste : Les choses ne sont pas allées jusque-là. Les clandestins construisent leurs villages, dans des zones que l'on appelle des « villages comoriens ». Généralement, ils ne sont pas dérangés et s'organisent à leur guise. S'ils ne sont pas trop visibles, personne ne va les déloger. Mais depuis quelque temps, ils s'enhardissent, manifestent, invoquent le « droit des gens », le respect que leur doit la France, patrie des droits de l'homme – ils sont même aller jusqu'à détruire la permanence de Mansour Kamardine...

L'une des particularités du droit local mahorais tient au fait que la terre et surtout la maison appartiennent à la femme. Le premier devoir d'un père est de construire une maison pour sa fille. Un jeune avocat américain, rencontré par hasard dans un avion et auquel j'avais expliqué le régime foncier mahorais, avait été sidéré par cette prééminence donnée aux femmes : Mayotte était, disait-il, plus avancée sur ce plan que New York ! D'ordinaire, lorsque le ménage se brise, la femme doit se réfugier au commissariat avec ses enfants ; à Mayotte, c'est le mari qui doit partir : la femme est maîtresse de son logement.

M. Jacques Floch : Et chaque garçon a son logement particulier, le *banga*, à côté de la maison de sa mère.

M. Henry Jean-Baptiste : Effectivement. Mayotte est une terre de forts particularismes.

M. le Rapporteur : La révision du « droit du sol » ne vous paraît pas forcément une bonne piste...

M. Henry Jean-Baptiste : Cela appelle en tout cas débat. Le « droit du sol » est une tradition bien ancrée en France. Ce n'est pas un droit constitutionnel, contrairement à ce que certains affirment : il remonte à une loi de 1880 votée pour compenser la dégradation de la pyramide des âges...

M. le Rapporteur : Après la perte de l'Alsace-Lorraine.

M. Jacques Floch : Cela coïncide avec les premières grandes immigrations italiennes et belges.

M. Henry Jean-Baptiste : Exactement.

M. le Rapporteur : Il convient également de rappeler que l'acquisition de la nationalité française n'est pas aussi simple que le croient certaines femmes comoriennes...

M. Henry Jean-Baptiste : Tout à fait. Elles ont tendance à oublier que le simple fait de naître en France ne suffit pas pour devenir français. L'acquisition de la nationalité exige toute une procédure, finalement assez cohérente.

M. le Président : Et toute une série de démarches pour obtenir les papiers, dont chacune prend un temps fou... surtout s'il faut venir d'Anjouan. Autrement dit, ce n'est pas aussi évident.

M. Jacques Floch : Le rapport des salaires entre Anjouan et Mayotte est de un à cinq. Tant qu'il y aura un tel écart, l'immigration ne se tarira pas.

M. Henry Jean-Baptiste : Tout à fait. Il faut essayer de développer les Comores.

M. le Président : Combien y a-t-il d'habitants à Anjouan ?

M. Henry Jean-Baptiste : Je crois qu'il y a environ 500 000 habitants pour toutes les Comores.

M. le Rapporteur : Et l'accroissement démographique ?

M. Henry Jean-Baptiste : Il est moins important qu'à Mayotte, où il est de 5 à 6 % par an.

M. Jacques Floch : Parce qu'il faut compter avec la mortalité infantile aux Comores.

M. Henry Jean-Baptiste : En effet, et elle est énorme. N'oublions pas non plus que beaucoup de Comoriennes vont accoucher à Mayotte et y déclarer leur enfant. Ce qui explique une bonne part de notre accroissement démographique.

M. le Rapporteur : Je ne suis pas un partisan des quotas d'immigrés, mais j'en viens à me demander s'il ne faudrait pas faire directement venir les Comoriens en France métropolitaine plutôt qu'à Mayotte...

M. Jacques Floch : Pour certains d'entre eux, c'est le parcours : Mayotte, La Réunion, Marseille !

M. le Président : Notre rapporteur songe à une liaison directe Comores-Marseille...

M. le Rapporteur : Ou Comores-Seine-Saint-Denis : plusieurs collègues de ce département nous confiaient avoir beaucoup de Comoriens et nous recommandaient de les entendre.

M. Jacques Floch : La première explication de l'afflux de Comoriens à Mayotte tient à l'écart de richesses entre une région de misère et un îlot de relative prospérité.

M. Victorin Lurel : De prospérité économique, mais également de liberté politique...

M. le Président : Vous avez parlé de la faiblesse de nos moyens de surveillance. On reconduit 8 000 personnes par an ; cela paraît beaucoup plus compliqué de les empêcher de venir... Pourquoi ne nous en sommes-nous pas donné les moyens ?

M. Henry Jean-Baptiste : Le radar est récent, tout comme la vedette rapide...

M. Jacques Floch : Il fonctionne depuis seulement un mois !

M. Henry Jean-Baptiste : Cela devrait permettre d'éviter des drames, d'arraisonner rapidement les embarcations des clandestins et de reconduire immédiatement ces derniers chez eux.

M. le Président : Mais pourquoi n'a-t-on pas pris plus tôt ce genre de mesures ?

M. Henry Jean-Baptiste : Parce que les moyens n'étaient pas disponibles, parce qu'il y avait dix priorités en même temps, parce qu'il fallait également convaincre les élus mahorais qui souvent tiennent un langage ambigu à l'égard des Comoriens, pour des raisons de parentèle notamment...

M. le Président : Autrement dit, il fallait empêcher les clandestins de venir, mais surtout ne pas s'en donner les moyens...

M. Henry Jean-Baptiste : Exactement. Il ne fallait pas les rendre trop malheureux quand même... Il y avait une ambiguïté permanente, une perpétuelle ambivalence dans le discours.

M. Jacques Floch : Dans une telle ambiance, il n'est pas anormal que des manifestations surviennent juste au moment de la rentrée scolaire...

M. Henry Jean-Baptiste : En effet, au moment de l'inscription des enfants.

M. Jacques Floch : Qu'une Mahoraise « authentique » arrive et qu'on lui annonce qu'il n'y a plus de place dans l'école...

M. Henry Jean-Baptiste : Parce qu'on a été obligé d'inscrire dix petits Comoriens...

M. Jacques Floch : ...et c'est la porte ouverte aux discours les plus extrêmes.

M. Henry Jean-Baptiste : D'autant que les dix enfants en question sont fils de notabilités comoriennes liées à des familles mahoraises !

M. Victorin Lurel : Ce phénomène résulte en fait de l'imbrication de deux logiques : d'un côté, une logique individuelle d'individus qui gagnent Mayotte pour leur épanouissement personnel, et que l'on aura du mal à contrecarrer ; de l'autre, une logique étatique et diplomatique, les Comores ayant objectivement intérêt à se servir de Mayotte comme moyen de chantage pour obtenir de la France quelque subside.

M. Henry Jean-Baptiste : Ils ne font que cela !

M. Victorin Lurel : La réponse ne peut être que le codéveloppement. Il en est de même avec Haïti. Or c'est là que la France est absente. Pourquoi ne l'a-t-on pas fait ? Parce que les gouvernements successifs, quels qu'ils soient, n'ont pas pris conscience que cet afflux tient précisément à l'écart de développement créé par la citoyenneté française. Il faut donc faire autant après l'indépendance qu'avant... Il n'y a pas à mégoter sur une maternité à Anjouan ; il faut faire davantage pour fixer sa population anjouanaise sur place.

M. le Rapporteur : Je me demandais s'il n'était pas possible à parvenir à une sorte d'accord d'immigration avec le gouvernement comorien, dans lequel nous ouvririons la porte à une immigration vers la métropole, sans passer par Mayotte. Après tout, nous sommes davantage en état de les recevoir dans les Bouches-du-Rhône ou en Seine-Saint-Denis qu'à

Mayotte. Peut-être trouverez-vous l'idée audacieuse... mais c'est à Mayotte que se pose le problème de déstabilisation, et non ici.

M. Henry Jean-Baptiste : Cela atténuerait effectivement la pression actuelle sur Mayotte.

M. Jacques Floch : L'expédition de mandats des Comoriens travaillant à Mayotte vers les Comores représente 25 à 30 % du budget de l'État comorien...

M. Henry Jean-Baptiste : En effet. Il s'agit pour les Comores d'une rentrée d'argent extraordinaire.

M. Jacques Floch : Ce constat n'est jamais effectué alors qu'il explique une bonne part de l'attitude des Comores.

M. le Président : Les Comoriens peuvent aussi envoyer des mandats de métropole aux Comores...

M. Jacques Floch : Ils seraient même plus chargés !

M. le Rapporteur : Le contexte était-il le même en 2001, lorsque le droit de la nationalité applicable à Mayotte a été aligné sur le droit métropolitain ?

M. Henry Jean-Baptiste : C'était la loi du 11 juillet 2001, dont Jacques Floch était le rapporteur.

M. le Rapporteur : S'attendait-on à ce phénomène ?

M. Jacques Floch : Oui, ce problème était connu. Mais il était prévu d'ajouter à la loi elle-même toute une série de moyens de contrôle ; or ils n'ont jamais été mis en place. On devait accélérer le processus de création de l'état civil ; cela n'a pas été fait, sinon de manière très insuffisante. Toutes ces lacunes mises bout à bout ont conduit à la situation actuelle, qui frise l'explosion. Et on nous demande aujourd'hui de « jouer les pompiers »...

M. Victorin Lurel : Ce constat vaut pour tout l'outre-mer : à Saint-Martin également, la situation est explosive.

M. le Rapporteur : Proprement épouvantable : 11 000 Saint-Martinois pour 25 000 clandestins, originaires d'Haïti notamment !

M. Jacques Floch : La situation à Mayotte est encore différente, car il n'existe pas de statut de droit local en Guadeloupe.

M. le Président : Cher Henry Jean-Baptiste, nous vous remercions vivement de cet entretien.

M. Guy Geoffroy : Extrêmement intéressant !

M. le Président : Nous avons pu profiter de toute votre expérience et de vos connaissances, qui nourriront utilement notre réflexion.

M. Henry Jean-Baptiste : Cher président, chers anciens collègues, c'est moi qui vous remercie.

Audition de M. Richard SAMUEL,
directeur des affaires politiques, administratives et financières
(ministère de l'outre-mer),
de M. Jean-Pierre GUARDIOLA,
sous-directeur des étrangers et de la circulation transfrontalière à la
direction des libertés publiques et des affaires juridiques
(ministère de l'intérieur),
et de M. François BARRY-DELONGCHAMPS,
directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France
(ministère des affaires étrangères)

(Extrait du procès-verbal de la séance du 8 décembre 2005)

Présidence de M. René DOSIÈRE, Président

M. le Président : Messieurs, vous connaissez le thème de cette mission d'information chargée, à la demande du ministre de l'Outre-mer et du président de l'Assemblée nationale, d'examiner le problème de l'immigration à Mayotte et d'élaborer des propositions. Nous allons d'ailleurs nous rendre sur place en fin de semaine. Je propose que chacun de vous commence par nous exposer durant une dizaine de minutes sa vision du problème.

M. Richard SAMUEL : En introduction, il convient de rappeler quelques éléments qui rendent difficile la gestion des flux migratoires entre Mayotte et les Comores.

Le premier élément est incontestablement l'exiguïté de l'île : 374 km² dont 350 km² pour la Grande Terre, pour 160 265 habitants au recensement de juillet 2002, soit une densité de 428 habitants au kilomètre carré. La population clandestine est estimée à 46 000 personnes et composée à 90 % de Comoriens. Le nombre d'étrangers en situation régulière est plus précisément évalué à 12 000.

En second lieu, les quatre îles de l'archipel partagent une histoire commune avec la France depuis environ deux siècles. Le français est la langue officielle des Comores. Il faut souligner les relations familiales qui existent entre Anjouan et Mayotte, ainsi que la revendication de souveraineté portée par les Comores sur Mayotte. Il n'est donc pas facile de négocier avec les Comores un accord de réadmission ou d'obtenir des facilités pour reconduire des Comoriens qui s'estiment chez eux à Mayotte.

Troisièmement, le régime juridique applicable à Mayotte est marqué par une dualité de statuts : un statut civil de droit commun pour quelques-uns, et un statut de droit personnel au sens de l'article 75 de la Constitution, inspiré du droit coranique, pour la majeure partie de la population, ce statut coutumier régissant l'état et la capacité des personnes, les régimes matrimoniaux, les successions et les libéralités.

C'est ainsi que depuis la modification de l'ordonnance n° 2000-218 par la loi-programme pour l'outre-mer n° 2003-660 du 21 juillet 2003, la filiation naturelle peut être établie dans le cadre du statut civil de droit local, par dation du nom. La répudiation unilatérale et la polygamie ont quant à elles été supprimées pour les personnes relevant du statut de droit local accédant à la majorité à compter du 1^{er} janvier 2005.

Quatrièmement, il faut rappeler que Mayotte est une collectivité d'outre-mer (COM) soumise à l'article 74 de la Constitution, qui, en vertu de la loi du 11 juillet 2001 relative à

Mayotte, a vocation à être dotée d'un statut qui se rapproche progressivement du droit commun des départements d'outre-mer (DOM) relevant de l'article 73 de la Constitution. La collectivité départementale de Mayotte est administrée par un préfet et le code de l'urbanisme y sera appliqué à partir du 1^{er} janvier 2006.

Le dernier élément de contexte qu'il convient de garder en mémoire est la situation économique qui nourrit l'attractivité de l'île. Le SMIC y est certes très inférieur à celui de la métropole – 48 % du SMIC métropolitain, soit 588 euros par mois –, mais très élevé par rapport aux rémunérations comoriennes. Le PIB par habitant, aux Comores, s'élève à 431 euros ; celui de Mayotte, avec 3 900 euros, est neuf fois supérieur en mai 2005. Les Comores font partie des pays les plus pauvres de la planète : leur indice de développement humain les classe au 136^e rang mondial. Dans le même temps, l'île de Mayotte a été progressivement dotée d'infrastructures modernes, de réseaux d'eau et d'assainissement, d'un hôpital, d'écoles, d'équipements aéroportuaires – la piste devrait être portée à 2 600 mètres pour accueillir les gros porteurs – et portuaires, financés par la métropole ou par l'Union européenne.

Le décret du 3 septembre 2004 a créé sur l'île un nouveau régime de sécurité sociale qui fonctionnera dans les mêmes conditions que le régime de sécurité sociale de métropole, mettant fin au système de soins totalement gratuits qui constituait pour les Comoriens un élément d'attractivité supplémentaire.

Le ministre de l'Outre-mer, M. François Baroin, a demandé à ses services de réfléchir au contrôle de cette immigration massive à partir des constats qu'il a effectués sur place : le nombre de naissances à Mayotte a augmenté de 50 % en dix ans, ce qui fait de l'hôpital de Mamoudzou, avec plus de 7 000 nouveau-nés par an, l'une des maternités les plus actives de France ; le nombre de reconduites à la frontière s'est élevé à 8 599 en 2004, en augmentation de 38 % par rapport à 2003. Par comparaison, il est de l'ordre de 20 000 pour l'ensemble de la métropole.

Au-delà de la déstabilisation qu'engendre cette immigration clandestine – travail dissimulé, poussées de xénophobie –, les chiffres masquent mal des drames insupportables, tels que les cadavres des clandestins rejetés par la mer.

Le ministre de l'Outre-mer nous a demandé de travailler sur un dispositif à trois volets : une mobilisation des services de l'État susceptible d'enrayer les flux d'immigration clandestine ; un développement des instruments de coopération avec les Comores, en particulier en matière de santé et d'éducation ; une adaptation de la réglementation applicable au séjour à Mayotte.

S'agissant tout d'abord de la mobilisation des services de l'État, il a été demandé au préfet, en juillet 2005, de mener une action résolue de lutte contre le travail clandestin. Une vingtaine d'opérations « coup de poing » ont été effectuées, en liaison avec le parquet, qui ont permis d'appréhender des étrangers en situation irrégulière (ESI) et d'ouvrir des procédures pénales contre ceux qui les employaient, dans le secteur des taxis notamment.

Le renforcement des liaisons aériennes et le rétablissement des liaisons maritimes, interrompues pendant quelque temps, permettront d'augmenter prochainement le nombre de reconduites d'ESI avec pour 2006 un objectif de 12 000 reconduites, ce qui représentera un doublement par rapport à 2005.

Dans le même temps, les moyens humains ont été renforcés. Depuis 2002, les effectifs de gendarmerie ont progressé de 10 % pour être portés à 100 militaires. De surcroît, le

préfet disposera dès 2006 d'un escadron de gendarmerie mobile complet, soit 75 fonctionnaires supplémentaires. L'effectif de la police aux frontières (PAF) passera à 85 fonctionnaires en 2005 et à 95 avant le 1^{er} trimestre 2006, dotés de lunettes à vision nocturne très efficaces. La direction de la sécurité publique devrait recevoir 14 fonctionnaires supplémentaires, ce qui porterait son effectif à l'été 2006 à 130 agents. Il convient enfin d'ajouter, à ces chiffres 98 agents des douanes.

En ce qui concerne les moyens matériels, la PAF dispose de deux embarcations mises en service en 2005. Deux autres vedettes seront livrées en 2006 pour remplacer la plus ancienne des deux vedettes actuelles. Il convient également de souligner que la gendarmerie maritime a mis en service une vedette neuve cette année, ce qui portera le total des moyens maritimes de l'État à sept vedettes.

Depuis le 18 novembre dernier, un radar financé par le ministère de l'Outre-mer a été installé – un deuxième sera mis en place avant le 31 mars 2006 – et a permis l'interception de sept *kwasa-kwasa*. Quarante-huit embarcations ont été interceptées depuis le 1^{er} janvier 2005 contre vingt et une en 2003.

Pour que les moyens de détection soient rendus pleinement efficaces, il faudrait disposer également de moyens aériens de surveillance appropriés. Pour le moment, le ministre de l'Outre-mer a obtenu seulement deux campagnes annuelles de surveillance de quinze jours par un Falcon 900 de la Marine nationale. Or, nous aurions souhaité disposer d'un hélicoptère.

Le deuxième volet du dispositif souhaité par le ministre de l'Outre-mer concerne le développement des instruments de coopération avec les Comores. Nous savons que nous n'arriverons pas à diminuer l'attractivité de Mayotte pour les clandestins si une action de coopération en profondeur n'est pas conduite en direction des Comores et tout particulièrement d'Anjouan. La cinquième commission mixte franco-comorienne a arrêté deux domaines d'action prioritaires : d'une part, le développement rural et la sécurité alimentaire – commercialisation de produits agricoles, désenclavement rural, maîtrise de l'irrigation, accroissement des capacités de stockage –, et d'autre part, la santé. L'Agence française de développement (AFD) et l'agence régionale de l'hospitalisation mettront en œuvre un plan d'action associant le ministère des Affaires étrangères, qui visera à améliorer les dispositifs de prise en charge de la protection maternelle et infantile à Anjouan, à rationaliser la gestion des urgences et des évaluations sanitaires, ainsi qu'à lutter contre le paludisme et le SIDA.

Le ministère de l'Outre-mer continuera de financer, sur les crédits du fonds de coopération régionale, des programmes de formation professionnelle, d'appui aux services de santé et de gestion de l'eau potable. Nous pousserons également la région Réunion à développer les actions de coopération décentralisée, à l'image de celles qui ont été engagées en 2005 par la fédération des coopératives agricoles de la Réunion ou l'observatoire volcanologique de la Réunion. L'idéal serait de coordonner nos actions de coopération avec celles qui sont menées dans le cadre de l'initiative communautaire INTERREG, où des moyens financiers considérables sont disponibles – et pas toujours consommés.

En ce qui concerne le troisième volet du dispositif, c'est-à-dire l'adaptation de la réglementation applicable au séjour, le ministre de l'Outre-mer nous a demandé d'expertiser notre système juridique et de commencer à réfléchir aux améliorations permettant de corriger les failles qui nous rendent vulnérables.

Le Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) du 27 juillet 2005 a confirmé la nécessité de mesures législatives avec deux objectifs : réduire l'attractivité de la

collectivité départementale de Mayotte par rapport à son environnement régional, et doter les services en charge de la lutte contre l'immigration clandestine de nouveaux moyens.

L'analyse des abus a conduit à s'intéresser aux modalités d'acquisition de la nationalité française, aux reconnaissances de paternité de complaisance, à l'assouplissement des modalités de contrôle d'identité des personnes et des véhicules, ainsi qu'à la possibilité de modifier le code du travail afin de pouvoir contrôler le travail clandestin à domicile. Ces travaux seront poursuivis à partir des propositions qui pourront être faites dans le cadre de votre mission d'information. Nous n'avons pas « levé le stylo » : nous attendons seulement que votre travail soit terminé afin de prendre en compte vos recommandations et d'essayer de leur donner suite avec les ministères concernés.

M. Xavier de ROUX : Quelles sont les véritables ressources de Mayotte ?

M. Richard SAMUEL : Elles sont extrêmement faibles, et principalement constituées des ressources de l'agriculture vivrière et de transferts publics. L'activité de Mayotte ressemble à cet égard à celle des Comores : une agriculture de subsistance, les exportations se limitant à l'essence d'ylang-ylang, la vanille et du poisson frais ou réfrigéré (ombrines).

M. le Président : Peut-être aurait-on pu dire que les ressources de Mayotte sont d'abord constituées de transferts publics et complétées par un peu d'agriculture vivrière...

M. Richard SAMUEL : Certes, d'autant que l'activité agricole sera de plus en plus fragilisée, si nous n'arrivons pas à professionnaliser les agriculteurs et à moderniser les exploitations agricoles.

M. le Président : Monsieur le directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France, nous avons découvert qu'un certain nombre de Comoriens venaient directement en France et qu'une bonne part disposaient de la double nationalité. Qu'en est-il exactement ? Nous avons également entendu dire que la maternité de Mayotte accueillait également les femmes de certains responsables africains. S'agit-il d'un phénomène purement anecdotique ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : C'était bien mon propos, d'autant que nous partageons totalement le bilan dressé par M. Richard Samuel. Si le problème des visas peut être rapidement évoqué, le plus important reste le phénomène de francisation progressive de la population de l'Union des Comores, qui au demeurant se résoudra de lui-même lorsqu'il sera achevé...

M. le Président : Expliquez-nous cela...

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Notre politique de circulation, qui, avec les Comores, repose sur les visas depuis 1995, a ceci de particulier que l'État d'origine ne la reconnaît pas et que les chiffres des visas délivrés sont sans commune mesure avec la réalité de l'immigration clandestine. Nous avons accordé 2 584 visas Schengen en 2004, auxquels il faut ajouter 751 visas particuliers pour Mayotte et 318 pour La Réunion, contre 3 659 visas au total en 2000, mais tout cela ne signifie pas grand-chose par rapport à la réalité des flux d'ESI et d'un « stock » d'environ 45 000 ESI à Mayotte. Le CICI du 29 novembre dernier a décidé d'installer à Anjouan une antenne consulaire, permanente ou foraine, pour accorder – en fait, refuser – des visas ; je ne suis pas sûr que ce soit un élément fondamental dans la problématique, même s'il faut reconnaître que cela facilitera les démarches des ressortissants comoriens qui ont des motifs légitimes de venir à Mayotte. Notre politique de visas ne vise pas à les refuser aveuglément ; elle a également pour but de faciliter les échanges avec la France.

Fait plus préoccupant, la sous-direction de l'état civil de notre direction a constaté que 53 % des dossiers d'usurpation d'identité ouverts en 2000 pour toute la France concernaient des ressortissants français d'origine comorienne... Aux dires mêmes des autorités, les textes régissant l'état civil ne sont pas appliqués aux Comores du fait de la mauvaise tenue des registres et de phénomènes endémiques de fraude et de corruption. Situation unique, 96 % des actes produits par les Comoriens sont apocryphes, mais constituent des « vrais-faux », puisque généralement délivrés par les autorités compétentes... Ainsi, la « francisation » des Comores progresse par le mariage, par la naissance sur le sol français, – la maternité de Mamoudzou « fabriquant », par le jeu du « droit du sol », un certain nombre de futurs Français –, mais également par fraude documentaire : reconnaissances de paternité de complaisance, faux actes de naissance, trafics d'identité, etc. La situation en est devenue proprement aberrante, notre ambassade à Moroni allant, entre 2001 et 2004, jusqu'à refuser de légaliser les actes d'état civil comoriens, en violation de la loi française ! Nous avons mis fin à cette pratique aveugle et décidé de soumettre les actes à légaliser à notre service de l'état civil en modifiant à cet effet l'article 47 du code civil, lequel disposait jusqu'en 2003 que les actes réalisés en la forme usitée par les pays étrangers faisaient foi. Malheureusement, les opérations de vérification et de levée d'acte auprès des autorités locales prennent beaucoup de temps.

M. le Président : Autrement dit, cette procédure concerne des Comoriens qui, souhaitant s'installer en métropole, veulent acquérir ou se faire reconnaître la nationalité française en présentant de faux actes ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Ce phénomène sociologique s'observe ailleurs dans le monde, principalement dans les endroits où deux populations pauvres se côtoient, l'une française et l'autre étrangère, la différence entre elles étant monnayable – cette différence étant en l'espèce la nationalité, bien rare et qui donne accès à la facilité de voyage –, notamment dans la Caraïbe, la vallée du fleuve Sénégal et surtout l'Océan indien. L'acquisition de la nationalité française « par tous moyens » permet, beaucoup plus librement qu'avec un visa, d'accéder à une situation régulière soit à Mayotte, soit sur le territoire métropolitain. Dans la mesure où elle ne se heurte pas à de réels obstacles aux Comores, cette stratégie est beaucoup plus intelligente et avantageuse que le recours à des moyens de transport aléatoires, extrêmement dangereux et sujets à reconductions.

M. le Président : À combien estimez-vous le nombre de personnes originaires des Comores installées en métropole ? Combien parmi eux peuvent se prévaloir de la nationalité française ? Quelle est la part des doubles nationalités dans la population des Comores ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Je n'ai pas ces données avec moi, mais nous pouvons certainement les trouver. Je vous les fournirai. Nous pouvons pousser les investigations, sachant que ces dossiers résultent tous d'une alerte ou d'une instruction. Les fraudes à l'identité ont considérablement augmenté et concernent une proportion tout à fait anormale de Français d'origine comorienne. Il faudrait recouper nos informations avec celles d'autres administrations, telles que le ministère de la Justice ou la sous-direction de la naturalisation du ministère des Affaires sociales, pour avoir une vision d'ensemble de tous ces phénomènes, dont certains, parfaitement légaux, résultent simplement de détournements de procédure.

M. le Président : Il suffit qu'une Comorienne arrivée en métropole se marie...

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Exactement. Cela n'a rien à voir avec l'usurpation frauduleuse de la nationalité par un faux acte de filiation ou une fausse recon-

naissance de paternité. Dans ce dernier cas, l'acte est formellement « vrai », puisque délivré par une vraie mairie, mais ne correspond pas à une réelle filiation...

M. le Président : Mais comment pouvez-vous prouver qu'un « vrai » acte a en fait été réalisé dans des conditions frauduleuses?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : C'est tout le débat que nous avons eu lors de la préparation du CICI du 29 novembre dernier avec nos collègues de l'Intérieur et de la Justice : à qui revient la charge de la preuve de la véracité d'un acte ? À l'intéressé ou à l'administration ?

M. Xavier de ROUX : C'est la preuve impossible...

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : C'est assez difficile. L'autorité administrative – consul, préfet, maire – pourra, si elle éprouve un doute sérieux, ne pas accepter l'acte produit et en informera l'intéressé, lequel disposera d'un délai pour attaquer, preuves à l'appui, cette décision devant le juge – dans la mesure où nous considérons que l'administration ne doit pas avoir un pouvoir discrétionnaire d'appréciation, ce qui évidemment aurait été plus simple...

M. le Président : Toutes ces procédures concernent des Comoriens, mais où ? S'agit-il de clandestins installés à Mayotte ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Non, ils sont aux Comores et s'adressent, documents à l'appui, à notre service d'état civil en réclamant un certificat de nationalité et un passeport.

M. le Président : C'est toute la partie dont nous discuterons avec notre ambassadeur aux Comores.

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : On ne peut parler du phénomène mahorais sans prendre ce problème en compte.

M. Xavier de ROUX : Vous avez parlé, de façon un peu provocatrice, de la « francisation » de l'Union des Comores. Peut-on estimer, en pourcentage, la revendication de la nationalité française exprimée par la population comorienne ? Ce phénomène d'usage de faux état civil y est-il substantiel ?

M. le Président : Répond-il à un objectif à terme ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Il ne m'appartient pas de dire s'il s'agit d'un objectif collectif ou une stratégie communautaire : ce n'est qu'une observation. Partout où, dans le monde, une population pauvre française côtoie une population pauvre étrangère, on retrouve ce phénomène ; mais les Comores sont en cause dans plus de la moitié des cas.

Sur un total de 230 000 mariages célébrés chaque année en France, près de 50 000 sont des mariages entre Français et étrangers. Or, si la proportion était il y a vingt ans fonction de la fréquence des contacts entre nos compatriotes et les ressortissants d'autres pays – dans quatre cas sur cinq, le conjoint était issu d'un pays développé –, le rapport est aujourd'hui exactement inverse : dans quatre cas sur cinq, l'étranger vient d'un pays du Sud et les Comores font figure de laboratoire, au point que l'on peut réellement parler de « francisation » progressive. Ainsi, la somme des phénomènes, légaux et illégaux – encore que la pro-

portion d'actes frauduleux atteint 96 % ! –, est telle que l'heure n'est plus à l'analyse, déjà effectuée, mais aux conséquences à tirer et aux politiques à engager. Le phénomène est observé depuis trois ou quatre ans, il est désormais public et a fait l'objet de multiples travaux ; la question est de savoir comment faire avec l'état civil comorien, quelles coopérations engager, sachant que, de l'avis de beaucoup, les autorités comoriennes ne coopéreront pas.

M. Xavier de ROUX : Probablement même sont-elles les organisatrices de ces phénomènes ...

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Elles n'ont aucun intérêt à coopérer à cet effort de réorganisation de leur propre état civil, sans compter les difficultés de financement côté français. Plus que l'installation d'une antenne consulaire à Anjouan, la coopération sur l'état civil est une bonne chose, et pas seulement pour les Comores : nous faisons de même avec le Mali, mais celui-ci coopère davantage.

M. le Président : Quelle influence ce phénomène a-t-il sur les flux d'immigration clandestine vers Mayotte ? Les gens qui y débarquent massivement n'ont pas tenté ces procédures...

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : La plus grande partie des ESI y est arrivée clandestinement. Compte tenu du faible nombre de visas accordés, ce n'est pas de là que vient le problème, mais il serait intéressant de connaître la proportion de gens expulsés après avoir eu un visa. Ce à quoi il conviendrait d'ajouter les populations comoriennes devenues françaises qui se rendent à Mayotte, ne serait-ce qu'à titre d'étape. Cela dit, il faut se garder d'une vision simpliste : tous les Comoriens devenus français ne rejoignent pas Mayotte, mais on trouve à Mayotte, en plus des Comoriens clandestins, des Comoriens devenus Français. Ce phénomène existe également en Afrique et dans la Caraïbe. Il faut noter enfin le très petit nombre de demandes l'asile : cette procédure est utilisée par les étrangers qui n'ont guère d'autres recours. Les Comoriens n'en ont pas besoin pour accéder à notre territoire.

M. Xavier de ROUX : Avez-vous l'impression que les autorités comoriennes aient d'elles-mêmes organisé l'élaboration de ces faux documents ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Je ne crois pas qu'il y ait de véritable stratégie détaillée et technique visant à aider leurs ressortissants à devenir français. Cela tient tout simplement à la désorganisation ou à la dislocation de l'état civil et des divers services publics comoriens, où tous ceux qui détiennent une part d'autorité, si minime soit-elle – un tampon, en l'occurrence –, cherchent à en vivre et font preuve d'une grande complaisance. Pourquoi refuser, moyennant une certaine somme, de rendre un petit service ? Dans leur esprit, cela ne nuit à personne...

M. Xavier de ROUX : Cela fait partie du PIB local...

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Ces phénomènes font partie de la culture locale et ils ne sont pas propres à la seule Union des Comores, même si celle-ci en concentre une bonne part du fait de cet aspect « laboratoire » et de la proximité du territoire français. Imaginez Haïti à quarante kilomètres de la Guadeloupe... Sans compter le cousinage familial, historique, culturel et linguistique entre les Comores et Mayotte.

M. Didier QUENTIN, rapporteur : S'agissant de la Guadeloupe, un seuil a déjà été franchi à Saint-Martin, où l'on compte 25 000 clandestins provenant notamment d'Haïti,

pour 12 000 Saint-Martinois. Votre chiffre de 230 000 mariages vaut-il pour toute la France ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : L'ensemble de l'état civil français, consulats compris, enregistre chaque année environ 220 000 à 230 000 mariages par an, dont 47 000 concernent des étrangers. Non seulement la part de ces derniers mariages augmente considérablement, mais surtout leur sociologie s'est radicalement modifiée : le but, désormais, est clairement de faire accéder des étrangers à la nationalité française. Ce phénomène se concentre sur cinq ou six pays ; les Comores font figure de cas particulier, presque d'aberration dans cette masse de fraudes ou de détournements de procédures. C'est sous cet angle que devra bientôt être géré le problème, pas sous celui de la régularité du séjour.

M. le Président : Il faudrait transformer les Comores en département...

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Il serait paradoxal de chercher à victimiser les Comoriens séjournant à Mayotte en en faisant le seul endroit où ils ne pourraient pas devenir français... Il faut se méfier des stratégies qui aboutiraient à rendre plus facile l'acquisition de la nationalité française à Moroni qu'à Mayotte.

M. le Rapporteur : À combien estimez-vous la part des mariages frauduleux ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : La loi française prévoit désormais que les futurs époux sont reçus par l'autorité consulaire ; et si le projet de loi actuellement en cours d'élaboration aboutit, nous disposerons d'un arsenal juridique réellement efficace pour lutter contre les mariages de complaisance. Malheureusement, il en va tout autrement pour les faux actes de mariage : il n'est pas facile pour une administration d'aller dans les mairies étrangères s'assurer de leur authenticité en consultant des registres du reste assez improbables ! Tout cela est très long, difficile et pas forcément très rigoureux. Jamais, même sous l'occupation, une autorité étrangère n'est allée vérifier des actes d'état civil dans les mairies : on ne peut le faire que lorsque deux États s'entendent bien, dans le cadre informel d'un échange de bons procédés. Nous nous imposons cette exigence, mais l'exercice reste des plus délicats.

M. le Rapporteur : Le faites-vous avec certains pays ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Nous essayons de le faire systématiquement avec l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, le Sénégal, le Cameroun, le Niger, le Mali, ou encore la Turquie, en réalité partout où il se pose des problèmes de ce genre, mais c'est très difficile du fait de l'ampleur de la tâche. La fraude à l'état civil pose un problème plus lourd, à terme, que les visas. La nationalité devient un bien rare lorsqu'elle permet d'accéder à d'autres facilités, sur le plan des déplacements notamment, et de bénéficier de transferts sociaux.

M. le Président : Recherche-t-on spécifiquement la nationalité française ou plus généralement une nationalité européenne – allemande par exemple ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Il est très difficile de devenir allemand. La nationalité française est une de celles qui s'acquièrent le plus facilement, parce qu'elle est accordée non par décret, mais par déclaration inquisitive, parce que nous avons une présence et une coopération dans nombre de pays à très bas niveau de vie ; la « cerise sur le gâteau », c'est que la nationalité française permet de voyager et de s'installer librement dans toute l'Union européenne, où personne ne contrôle les modes d'acquisition de la nationalité dans les autres pays membres : si, exemple absurde, le Danemark décidait de donner

sa nationalité à des millions de Chinois, il y aurait certes des réactions politiques, mais les traités ne permettent pas aux autres États membres de l'Union européenne de discuter de la « qualité » de la nationalité d'un ressortissant communautaire.

M. le Président : En fait, aspects historiques mis à part, l'acquisition de la nationalité est un peu plus facile en France que dans les autres pays européens.

M. le Rapporteur : Pourriez-vous nous faire une sorte de tableau comparant les difficultés d'accès à chaque nationalité ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Nous pouvons vous le faire assez facilement.

M. Jean-Pierre GUARDIOLA : Je vous prie tout d'abord d'excuser l'absence du directeur des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur qui m'a demandé de le suppléer, ainsi que mes propres insuffisances dans la mesure où je ne suis sous-directeur des étrangers et de la circulation transfrontalière que depuis lundi dernier...

M. Richard SAMUEL : Mais il venait du ministère de l'Outre-mer !

M. Jean-Pierre GUARDIOLA : J'ai peu de choses à rajouter au tableau très complet brossé par le préfet Richard Samuel. Je veux simplement insister sur le fait que la situation à Mayotte est sans commune mesure avec ce que l'on peut rencontrer sur tout ou partie du territoire national. Outre le nombre de clandestins en cause – plus du quart de la population totale –, cette immigration est presque exclusivement comorienne et très largement anjouanaise, motivée par des raisons économiques ou par la recherche de droits sociaux : Mayotte est un Eldorado pour les Comoriens. Il n'est pas question de demande d'asile, ni de séjour étudiant, ni de regroupement familial, bref, aucune des grandes catégories qui caractérisent généralement les flux migratoires vers la France. À noter qu'une bonne part des stratégies développées par ces immigrants vise l'acquisition de la nationalité française pour les enfants. Les chiffres de la maternité de Mamoudzou sont éloquentes : il est probable que dans l'esprit des Comoriennes qui viennent y accoucher, le but est l'acquisition de la nationalité française pour les enfants en application du « droit du sol », dès seize ans et même dès treize ans sur demande des parents. D'où le débat lancé par le ministre de l'Outre-mer sur l'application du « droit du sol » à Mayotte.

Autre caractéristique particulière, le nombre très élevé de reconduites à la frontière effectivement exécutées à Mayotte : 8 600 en 2004, la baisse relative qui surviendra pour 2005 s'expliquant par l'interruption momentanée des liaisons maritimes entre Mayotte et les Comores. Des moyens humains et matériels renforcés ont été mis à disposition du préfet de Mayotte, auquel le ministre de l'Intérieur vient de fixer un objectif ambitieux : 12 000 reconduites à la frontière pour 2006.

M. le Président : Comment se déroulent ces reconduites à la frontière ? Ne serait-il pas plus simple d'empêcher ces clandestins de venir ? Un si petit territoire est-il à ce point difficile à surveiller ? Comment repère-t-on les clandestins ? Pourquoi reconduit-on tel clandestin plutôt que tel autre ?

Tout ce mouvement s'inscrit dans une stratégie d'acquisition de la nationalité française, avez-vous dit. La chose n'est pas si aisée, *a fortiori* pour des personnes modestes, dans la mesure où, en plus d'être né à Mayotte, il faut atteindre au moins treize ans et sans doute fournir des papiers... sauf à procéder comme aux Comores !

M. Jean-Pierre GUARDIOLA : La surveillance de l'espace maritime entre Anjouan et Mayotte est, de l'avis des spécialistes, objectivement très difficile. Anjouan est à soixante-dix kilomètres...

M. le Président : C'est tout petit...

M. Jean-Pierre GUARDIOLA : Certes, mais détecter des *kwasa-kwasa* qui débarquent nuitamment exige des équipements dont on ne disposait pas jusqu'à présent.

M. le Président : Et pour les reconduites ? Selon quels critères sont choisis les clandestins ?

M. Jean-Pierre GUARDIOLA : Il n'y a pas de choix *a priori*, mais des interpellations classiques par les services de police et des placements en rétention décidés par le préfet. Il convient de noter que les recours contre les arrêtés de reconduite à la frontière à Mayotte n'ont pas de caractère suspensif ; les délais de rétention diffèrent également de ceux de la métropole. Quand le nombre de clandestins représente plus du quart de la population sur un territoire aussi exigu, il suffit de jeter le filet...

M. Xavier de ROUX : Les liaisons maritimes entre Mayotte et Anjouan ont-elles été rétablies ? Jouent-elles un rôle ?

M. Richard SAMUEL : Elles avaient été interrompues pour des raisons de sécurité, le bateau ne présentant plus suffisamment de garanties à cet égard. Les préfets de Mayotte et de la Réunion se sont mobilisés pour trouver une liaison de remplacement, opérationnelle depuis quelques jours. Entre-temps, le préfet de Mayotte avait fait en sorte d'intensifier les liaisons aériennes : pendant au moins un mois, les reconduites se sont effectuées par air, mais les capacités aériennes sont évidemment sans commune mesure avec les capacités maritimes, d'autant que nous avons été confrontés, du fait de la mobilisation des médias et des turbulences qui ont suivi, à une importante demande de départs volontaires que nous ne pouvions satisfaire, faute de moyens maritimes. Aussi le préfet a-t-il décidé d'utiliser le bateau en accordant la priorité aux départs volontaires.

M. le Rapporteur : Une Anjouanaise enceinte de neuf mois se présente à la maternité de Mamoudzou. Comment cela se passe-t-il, pendant et après ?

M. Richard SAMUEL : Comme dans le reste de la France : jamais un service d'admission ne refusera de prendre en charge une patiente dans cette situation.

M. le Rapporteur : Le serment d'Hippocrate... Mais ensuite ?

M. Richard SAMUEL : Il en va à Mayotte comme dans la Meuse où j'ai servi comme préfet : les services d'admission des hôpitaux s'interdisent de signaler ces situations à la police. Il convient de noter que nous améliorons notablement notre efficacité en mobilisant très fortement les policiers d'origine mahoraise, capables de repérer, à des détails physiques qui échapperaient à un fonctionnaire ou un gendarme métropolitain, les individus d'origine anjouanaise ou comorienne.

M. le Rapporteur : Prenons le cas de la femme comorienne venue accoucher à Mayotte et se rendant ensuite chez un cousin. Lorsque le petit enfant arrive à l'âge d'être scolarisé, comment cela se passe-t-il ?

M. Richard SAMUEL : Là encore, la réponse serait la même dans la Meuse ou la Mayenne : nous avons obligation de scolariser toute personne sur notre territoire, tout comme nous nous sentons une obligation de la soigner, ne serait-ce que pour éviter la diffusion de pathologies dans le reste de la population.

M. le Président : On ne demande pas de titre de séjour...

M. le Rapporteur : Mais *quid* de la demande de nationalité à treize ou seize ans ?

M. Richard SAMUEL : M. François Barry-Delongchamps l'a rappelé : la stratégie de ces familles reste l'obtention de prestations de services. Mayotte a été dotée d'infrastructures scolaires, sanitaires ou sportives qui sont inconnues aux Comores. Parvenir à faire scolariser son enfant à Mayotte, à le faire soigner dans de bonnes conditions, est un objectif qui passe avant même l'acquisition de la nationalité française. On le voit également en Guyane...

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : L'objectif – cela peut être rassurant pour Mayotte, mais moins pour certains départements français – est d'échapper à la misère, de réussir sa vie et celle de ses enfants, d'accéder à une vie meilleure. Tout le monde en ferait autant... Depuis plusieurs années, nous avons été très stricts en matière de délivrance de visas : ne sont délivrés que 3 000 visas par an environ. Il existe 632 000 habitants dans les trois îles de l'Union des Comores, 160 000 habitants à Mayotte dont un tiers de clandestins (Comoriens pour la plupart) et environ 200 000 Comoriens en France. Imaginez qu'il y ait 20 millions de clandestins en métropole... Vous comprenez ce que j'entends par « francisation » de la population comorienne.

M. le Président : Sait-on combien de ces 200 000 personnes sont d'ores et déjà françaises ? Vous me direz qu'ils ont tous vocation à le devenir...

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Ils ont tous cette perspective. Il n'y a pas d'état-major clandestin derrière tout cela, seulement une addition de stratégies individuelles pour échapper à la misère, accentuées par un phénomène collectif : le fait que les Comoriens disposent dans l'île voisine de Mayotte de proches, de cousins, d'amis. Les Français qui vont à l'étranger n'agissent pas autrement : sitôt qu'il y a quatre étudiants français quelque part, on en trouve dix six mois plus tard et vingt l'année d'après... C'est ainsi que l'on compte aujourd'hui 4 000 étudiants français à Montréal : les Comoriens ne sont pas les seuls à quitter leur pays pour réussir leur vie !

Pardonnez ces propos très libres, mais le but est d'aider à trouver une solution. Plus le nombre de Comoriens devenant français s'élèvera, moins ceux-ci iront à Mayotte qui n'est finalement qu'un pis-aller : les Comoriens rejoignent Mayotte en l'absence de visa pour la France, et tous n'y ont pas un cousin ou un conjoint. Alors les Comoriennes rejoignent Mayotte pour y accoucher en partant de nuit, au prix de risques énormes : il est pourtant beaucoup plus confortable d'acheter pour cinquante francs un passeport ou un acte d'état civil et de prendre un moyen de transport régulier ! Plus les Comoriens seront nombreux à devenir français, moins ils viendront à Mayotte – ce qui n'est pas forcément réjouissant pour d'autres collectivités territoriales...

M. le Rapporteur : C'est précisément la question que je soulevais avec mes collègues : serait-ce une vue de l'esprit que d'orienter cette immigration plutôt vers la région parisienne, la région lyonnaise ou la région marseillaise, dans lesquelles résident déjà des populations comoriennes ? Ce serait à l'évidence moins déstabilisant... Une telle formule vous paraît-elle réaliste ou non ?

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Je me garderai de répondre à cette question...

M. le Rapporteur : C'est vous-même qui l'avez esquissée.

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Mais ce n'est pas à moi d'y répondre. Le problème est que si l'on s'engageait dans cette voie pour les Comores, il serait difficile de ne pas faire la même chose ailleurs... Plus fondamentalement, est-ce une solution que de donner sa nationalité aux pauvres afin qu'ils échappent à la misère de leurs pays plutôt que de les laisser aller sur un territoire plus fragile ? Je n'ai guère envie de répondre à une pareille question...

M. le Rapporteur : La France n'a pas vocation à accueillir toute la misère du monde, disait M. Michel Rocard...

M. le Président : Quand on fait une citation, on cite jusqu'au bout ! Malheureusement, la suite m'échappe...

M. le Rapporteur : Il reste que le cas de ces Anjouanaises ou de ces Mohéliennes est très différent, du fait de la proximité entre ces îles, de celui des Maliens, par exemple. Peut-être pourrait-on faire une exception pour la misère comorienne, très spécifique et dont je ne vois pas d'équivalent, hormis peut-être chez les Surinamiens, proches de la Guyane, et les Haïtiens qui ont dépassé de beaucoup le seuil admissible à Saint-Martin. Peut-on imaginer une formule d'immigration directe en métropole pour ces cas très particuliers et déstabilisants pour les collectivités concernées ?

M. le Président : M. François Barry-Delongchamps l'a lui-même évoquée en reconnaissant spontanément que l'afflux de ces immigrants serait moins déstabilisant en France qu'à Mayotte...

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Je faisais cette réflexion compte tenu de la situation actuelle et de l'absence de réponse efficace jusqu'à cet instant. Toutefois, la vraie réponse est d'abord à rechercher dans le rétablissement effectif de la notion de frontière, que l'on a tendance à perdre de vue depuis une vingtaine d'années : la France est-elle un pur concept ou un territoire, avec une frontière à contrôler ? Une telle question n'est pas, loin de là, de la compétence exclusive du ministère des Affaires étrangères... On aura beau installer la biométrie à Moroni comme on le fait à Dakar, à Istanbul et ailleurs, sans une frontière effective et contrôlée – d'abord dans notre tête, ensuite sur le terrain – cela ne servira pas à grand-chose. Cela vaut pour le Surinam comme pour l'ensemble de la planète : nous n'avons plus de frontières intérieures, seulement des frontières extérieures plus ou moins bien contrôlées. Tout cela n'est pas clair, pas très stabilisé et ne peut faire l'objet que de débats très politiques.

La deuxième réponse est à rechercher dans le développement au pays et elle est indissociable de la première, dans la mesure où il ne peut pas y avoir de démocratie ni de développement sans un territoire bien délimité. Ce n'est pas irréalisable. Voyez la frontière entre Hongkong et la Chine : quatre-vingts millions de passages par an, mais cela fonctionne grâce à une gestion adéquate ! Il est possible de mettre en place une gestion dans des conditions parfaitement civilisées et respectueuses du droit des personnes : encore faut-il le décider et le vouloir. Il reste ensuite à résoudre le problème du développement des structures étatiques, sociales et économiques de ces pays.

M. Richard SAMUEL : Évoquer la question des frontières revient à évoquer celle de l'exercice de la souveraineté. Aussi le ministre de l'Outre-mer n'a-t-il pas cessé de réclamer depuis deux mois, au sein du Secrétariat général de la Défense nationale (SGDN) ou au sein du CICI, la mobilisation de moyens militaires afin, précisément, de préserver ces missions de défense de notre souveraineté, jusqu'alors considérées comme civiles. La situation a commencé à évoluer en Guyane ; à Mayotte, l'entrée en service des radars, gérés par la marine, l'arrivée d'un escadron de gendarmerie aux côtés de la gendarmerie territoriale et l'intervention du Falcon 900 montrent que nous sommes décidés à affecter à la défense de notre souveraineté territoriale d'autres moyens que ceux utilisés jusqu'alors dans ces affaires d'immigration.

Dans le domaine de la coopération également, nous sommes en train de réfléchir, tous ministères confondus – Affaires étrangères, Coopération, Outre-mer – à la mobilisation de moyens, soit dans le cadre d'INTERREG, soit dans le cadre du fonds de coopération régionale et des crédits de l'AFD, pour essayer de réduire les écarts de richesse entre Mayotte et les Comores. Cet objectif pourra être atteint en soutenant leur développement économique, mais également la réorganisation du fonctionnement de l'État comorien, en aidant à la gouvernance, à la mise en place de l'état civil, de programmes d'assainissement, d'hygiène, à la construction d'hôpitaux et d'équipements scolaires : autant d'objectifs que nous nous assignons dans les programmes de coopération pour 2006.

M. le Président : Nous aurions aimé prolonger cet entretien... Nous vous remercions de la qualité de vos propos en ne doutant pas que vous saurez nous fournir d'autres informations si le besoin s'en fait sentir.

M. le Rapporteur : Particulièrement ce tableau comparant les difficultés d'accès à chacune des nationalités européennes, voire occidentales.

M. François BARRY-DELONGCHAMPS : Nous vous le préparerons.

**Audition de M. Jean-Jacques BROT,
préfet des Deux-Sèvres et ancien préfet de Mayotte
et de M. Alain CHATEAUNEUF, président du tribunal de grande instance
d'Albertville et ancien président du tribunal de grande instance de Mamoudzou**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 8 décembre 2005)

Présidence de M. René DOSIÈRE, Président

Le président René DOSIÈRE : Monsieur le préfet, nous voudrions, en attendant l'arrivée de M. Alain Châteauneuf, que vous nous décriviez la situation de Mayotte, en vous concentrant sur les points qui vous paraissent les plus importants. Notre impression est que les problèmes d'immigration résument assez bien ceux de l'île en général...

M. Jean-Jacques BROT : Tout à fait. Je suis arrivé à Mayotte à la fin du mois de juillet 2002 et j'y suis resté trente mois. Le contexte était le suivant : nous étions aux débuts de l'application de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, à un moment où les hésitations qui avaient suivi l'indépendance des Comores en 1975 avaient fait place à une action administrative et politique plus résolue – ce qui explique d'ailleurs certaines réactions comoriennes, tant publiques que privées. Il me semblait, fort du soutien de Mme Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, avec qui j'avais déjà travaillé à la Présidence de la République, que le mot d'ordre était d'appliquer loyalement la loi du 11 juillet 2001, ainsi que la ministre elle-même l'avait d'ailleurs affirmé sur place en octobre 2002.

Cela signifiait « plus de République », en rupture avec la politique hésitante qui avait prévalu précédemment – au point qu'il avait fallu organiser trois référendums, en 1974, 1976 et 2000. L'état d'esprit dans lequel je suis arrivé se caractérisait donc par un grand enthousiasme, pour ne pas dire un certain « messianisme républicain ».

La loi de 2001, en créant une collectivité départementale, ouvrait la voie à la départementalisation de Mayotte. Il fallait, dès lors, s'appliquer à préparer cette éventualité, qui n'était nullement automatique. Mais cet état d'esprit s'est immédiatement heurté à l'ampleur du phénomène de l'immigration clandestine, qui a sapé les efforts très réels engagés, au-delà même de la simple application de la loi de 2001, dans les domaines de la santé, de l'enseignement, ou encore de la couverture sociale.

L'immigration clandestine est, à Mayotte, une réalité immédiate, massive, opprimente. Elle est physiquement perceptible : quand les gens sont misérables, hagards, on s'en rend compte tout de suite. M. Alain Châteauneuf pourra vous parler du rôle du tribunal de première instance, de l'engorgement de la prison de Majicavo, de la délinquance qui est pour les trois quarts le fait des clandestins – la proportion est d'ailleurs la même parmi les victimes. Cette situation a sapé tous les efforts des gouvernements successifs après le vote unanime de la loi du 11 juillet 2001 – sauf, paradoxalement, par le député et par le sénateur de Mayotte.

Ainsi, l'immigration m'a frappé et m'a choqué par son ampleur. J'ai adopté délibérément une attitude très rigoureuse, avec le soutien, direct ou indirect, des autorités gouvernementales. Le nombre des reconduites à la frontière (RAF) a fortement progressé : 3 300 en 2002, 4 000 en 2003, 8 500 en 2004. Les arrestations de passeurs, dont la plupart ont été incarcérés, sont également devenues plus nombreuses, et leurs embarcations ont été détruites par décision de justice, ce qui n'était pas le cas auparavant.

Mais l'on ne pouvait se contenter de cet aspect répressif. Il fallait aussi, parallèlement, s'attaquer aux racines du mal, et obtenir des autorités gouvernementales qu'elles clarifient leur position, notamment vis-à-vis des Comores. Or, au cours des trente mois que j'ai passés sur place, il n'y a eu aucune clarification diplomatique avec les Comores. La coopération régionale, malgré son volume financier non négligeable, ne répond pas au problème que pose le sous-développement dramatique des Comores : il faut une coopération bilatérale. Or les échanges sur ce sujet avec la sous-direction d'Afrique australe et de l'Océan indien du ministère des Affaires étrangères ont été stériles. Il a fallu attendre la fin de l'année 2004 pour que M. Pierre-André Wiltzer et son cabinet se rendent compte que Mayotte était représentée par un député... J'ai tenté d'obtenir à plusieurs reprises une clarification des positions du ministère, notamment sur les visas d'études ou les visas sanitaires. On m'a laissé entendre qu'il convenait de « punir » les Comores de leurs coups d'État successifs – mais en attendant, on punissait surtout la population !

L'attitude du ministère de la Défense a été singulière. Il n'y a plus de patrouilleur P400 à Mayotte depuis 1992, et j'ai dû beaucoup me battre, notamment en allant voir en septembre 2003 l'amiral Dupont, chef du cabinet militaire de Mme Alliot-Marie, ministre de la Défense, qui a promis de m'envoyer une vedette en renfort. J'avais expliqué cette situation en février 2003 à M. Guy Teissier, qui préside la commission de la Défense de l'Assemblée nationale, et qui s'est montré très intéressé, mais cela n'a rien donné de plus. Comme aurait dit le général de Gaulle, Mayotte est une île, et pour défendre une île, il faut des navires ! Or, je n'ai pu obtenir que quelques escales de patrouilleur en plus, c'est-à-dire quelques heures de surveillance supplémentaires.

Une autre incohérence concerne le domaine de la santé. Je me suis battu contre le ministère de la santé pour mettre fin à la gratuité des soins pour tous, car il faut savoir que Mayotte est le dernier endroit d'Afrique où les clandestins peuvent se faire soigner gratuitement – le protocole de Bamako prévoit en effet partout en Afrique un petit ticket modérateur. À Moroni, il faut payer un peu – officiellement, mais beaucoup officieusement – et venir avec ses médicaments et ses pansements. La gratuité des soins à Mayotte, dans ces conditions, crée un appel d'air terrible ! Surtout quand on sait que les factions comoriennes se battent pour le contrôle de l'hôpital de Moroni, qui est pourtant en pleine déliquescence...

On n'a donc pas pu appliquer l'ordonnance de 2002, prévoyant à la fois l'extension de plein droit de la sécurité sociale aux Mahorais et l'instauration d'un ticket modérateur pour tous les patients. J'ai perdu à deux reprises un arbitrage interministériel sur ce point – et il a fallu attendre 2005 pour la mise en place de ce nouveau système. Par attachement idéologique au principe de gratuité, on a toléré une situation où de simples infirmières, même pas toujours diplômées, prescrivaient des médicaments, situation qui portait atteinte aux droits élémentaires des patients, y compris des clandestins.

Quant à l'éducation nationale, il est tout à fait normal qu'elle accueille tous les enfants, mais l'engorgement des établissements est terrible, à tel point qu'il a fallu construire cinq collèges et cinq lycées en cinq ans, sur un territoire grand comme deux cantons de métropole ! Mais aucune réflexion n'est menée sur ce sujet au sein de l'éducation nationale. En revanche, j'avais réussi à convaincre le ministère de l'Outre-mer que l'évolution vers la départementalisation impliquait l'intégration des enseignants mahorais dans la fonction publique de l'État.

De ces trente mois passionnants, j'ai retiré le sentiment de n'être que le régulateur, local et désarmé, de graves incohérences conceptuelles. Que veut faire la France de Mayotte ? Telle est la question de fond, à laquelle la France n'avait jamais vraiment répondu, ni au niveau international, ni sur le plan interne. Il y a maintenant une meilleure applica-

tion de la loi, sous le contrôle du juge judiciaire, dans des conditions parfaitement identiques à celles de la justice métropolitaine – contrairement à ce qu'écrivent certains journalistes, qui sont pourtant parfaitement au courant de la situation à Mayotte. Mais les critiques de l'opinion sont peu nombreuses, et je m'étais même étonné qu'il n'existe, dans l'île, aucun comité de soutien aux « sans-papiers ».

La situation actuelle résulte aussi, hélas, de l'attitude très ambiguë de nos compatriotes mahorais eux-mêmes, qui recrutent et exploitent – matériellement, professionnellement, voire sexuellement – des Comoriens, notamment des Anjouanais, qui sont à la fois les plus proches d'eux et les plus misérables. Ils prennent ainsi une sorte de revanche, comme s'ils disaient : « Nous avons tiré le bon numéro en 1975, et nous vengeons des siècles de domination comorienne et malgache ». L'histoire se répète : en 1841, les Mahorais s'étaient libérés de l'oppression d'Anjouan et de Madagascar en se vendant au roi de France, lequel devait abolir l'esclavage cinq ans plus tard, et en 1958, l'Assemblée des Comores a décidé de rapatrier la plupart des crédits et des équipements scolaires à Moroni, confirmant les Mahorais dans leur crainte de redevenir, en cas de réunion des quatre îles, les « esclaves » des Comoriens. Soit dit en passant, les Comoriens de notre génération qui parlent bien français viennent presque tous de la Grande-Comore, puisque, précisément, les crédits scolaires y étaient massivement affectés de 1958 à 1975 au détriment de Mayotte.

La question de Mayotte exige, et ce sera ma conclusion, une action cohérente des différents ministères. C'est en effet le seul endroit de la République qui soit victime à la fois d'une invasion migratoire et d'une revendication territoriale. La Constitution de l'Union des Comores fait explicitement référence à Mayotte, et le drapeau comorien comporte non pas trois étoiles, mais quatre, une pour chaque île. De nombreux Comoriens, d'ailleurs, se sentent chez eux à Mayotte, et ne comprennent vraiment pas qu'on veuille y appliquer les lois de notre République.

Le président René DOSIÈRE : Je vous remercie beaucoup du ton très franc et direct de votre exposé, et donne maintenant la parole à M. Alain Châteauneuf, qui nous a rejoints.

M. Alain CHATEAUNEUF : Je suis président du tribunal de grande instance d'Albertville depuis le mois de mars 2004. Auparavant, j'ai présidé pendant près de sept ans le tribunal de première instance de Mamoudzou, qui traite, en l'absence de tribunal de grande instance, l'ensemble des litiges susceptibles d'être portés devant la justice de droit commun à Mayotte. Il existe aussi, parallèlement à cette justice de droit commun, une justice cadiale, qui est une particularité de l'organisation judiciaire mahoraise, mais ces deux justices ne se croisent jamais. La justice de droit commun connaît des litiges et des affaires pénales, tandis que la justice cadiale traite de tout ce qui concerne le statut coutumier, l'état civil, le mariage et les successions.

Bien qu'arrivé en cours d'exposé, j'en ai assez entendu pour dire que je partage les conclusions du préfet Jean-Jacques Brot. Les affaires liées à l'immigration clandestine sont le lot quotidien de l'activité du tribunal de Mamoudzou, et lorsqu'elles sont jugées en comparaison immédiate, la formule du juge unique permet de les traiter plus rapidement. Une bonne partie de l'activité pénale consiste à juger des passeurs, arrêtés de nuit par la police ou les douanes avec une trentaine de passagers – sans compter les animaux ! – à bord de leurs *kwasa kwasa*, ces fameuses barques si dangereuses. J'ai été confronté à d'assez nombreuses reprises à des situations où les passeurs, généralement au nombre de deux, avaient « foncé » sur la vedette qui voulait les intercepter, en faisant volontairement des embardées pour qu'une partie des passagers tombent à l'eau et que les policiers ou les douaniers, donnant la priorité au sauvetage des vies, abandonnent la poursuite. Il convient aussi de rappeler le cas

de ces enfants, ces bébés même qu'on jette à l'eau pour que leurs cris ou leurs pleurs n'attirent pas l'attention de la police ! Toutes ces pratiques d'un autre temps témoignent à l'évidence d'une forme de grave misère.

Depuis qu'un effort a été fait pour doter Mayotte d'une législation et d'une réglementation adéquates, il est possible de poursuivre les passeurs sur le fondement des lois réprimant l'aide à l'immigration clandestine, et non plus seulement pour mise en danger d'autrui, délit « fourre-tout » qui ne donnait pas les moyens juridiques de faire saisir et détruire les embarcations.

Le président René DOSIÈRE : Si je comprends bien, et avec une once de provocation, c'est depuis que les moyens juridiques de le réprimer existent que le phénomène a explosé...

M. Alain CHATEAUNEUF : Je dirais plutôt que les poursuites sont le révélateur d'une situation. Lorsque l'ordonnance sur l'immigration clandestine est entrée en vigueur, la maison d'arrêt de Majicavo, faite pour loger 60 ou 70 détenus, en a hébergé d'abord 120, puis 160, puis 180. La loi n'a pas fait venir les clandestins : elle a permis de les poursuivre. Avant cette loi, seuls les étrangers en situation irrégulière ayant commis d'autres délits étaient déférés aux juridictions ; sinon, ils étaient simplement reconduits à la frontière, car le directeur de la maison d'arrêt de Majicavo avait mis en place une sorte de *numerus clausus* de fait.

Le président René DOSIÈRE : Quels problèmes pose la coexistence de deux justices à Mayotte ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Elle surprend, tout d'abord, et pas seulement quand on est un magistrat qui vient de métropole : l'un de mes collègues de la Réunion, en visite dans l'île, en est reparti avec une vision nouvelle des choses, frappé par ces affaires de polygamie ou de répudiation...

De fait, la justice cadiale existe « parallèlement » à la justice de droit commun, parce que chaque système gère ses procédures séparément. Mais quand j'étais en poste à Mayotte, la justice cadiale était très décriée, d'ailleurs à juste titre selon moi.

Le président René DOSIÈRE : Décriée par qui ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Elle ne l'était pas publiquement, il n'y avait pas de manifestations dans les rues, mais des justiciables venaient simplement me faire observer que les règles de procédure n'étaient pas respectées. Il arrivait par exemple que le cadi reçoive les parties séparément, ou n'en reçoive qu'une seule et dise à l'autre que ce n'était pas la peine qu'elle se déplace... Le niveau de formation des cadis est d'ailleurs assez affligeant. Je n'ai pas de jugement à porter sur la valeur de l'ordre juridique interne à Mayotte : pourquoi n'y aurait-il pas, après tout, un statut civil coutumier, si les Mahorais y sont attachés ? Mais encore faudrait-il que ces juges coutumiers soient de vrais juges, qui examinent les affaires avec objectivité et honnêteté...

M. Jean-Jacques BROT : J'ai plus de liberté que vous pour parler de ces dysfonctionnements, car je me suis attaché pour ma part, et ce dès mon arrivée, à être désagréable avec le grand cadi. La justice cadiale est une institution qui a été renforcée par la France de 1975 à 2002. Il existait cinq cadis au départ, il y en a 17 aujourd'hui. J'insiste sur le fait que les cadis ont été multipliés par mes prédécesseurs, lesquels auraient pu s'abstenir d'en créer un par canton, et se contenter de figer les choses au niveau de 1975. Sans doute aurait-il aus-

si fallu tendre vers une unification de l'ordre interne, car la justice cadiale est bigrement intéressante pour les étrangers, surtout en ce qui concerne les mariages.

M. Xavier de ROUX : Les cadis ont donc un pouvoir d'état civil ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Oui. Ils font des actes supplétifs d'état civil.

M. Xavier de ROUX : Lorsque le cadi célèbre un mariage, l'acte est transcrit sur les registres de l'état civil, soit. Mais y a-t-il beaucoup de gens, parmi les 98 % de Mahorais musulmans, qui viennent voir le cadi pour qu'il célèbre un mariage coutumier, inexistant aux yeux de la loi française en l'absence d'officier d'état civil ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Oui, malheureusement.

M. Xavier de ROUX : Je voudrais qu'on soit bien précis. Actuellement, les cadis peuvent célébrer des mariages ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Oui, pour les personnes de statut civil coutumier, et à condition qu'un officier d'état civil, en général le maire, soit présent. Le problème, c'est qu'il continue de se célébrer beaucoup de mariages en l'absence d'officier d'état civil, qui ne sont donc pas transcrits sur les registres.

M. Xavier de ROUX : Mais ce qui n'est pas transcrit n'est pas reconnu, et n'emporte donc pas de conséquences juridiques, notamment vis-à-vis de la nationalité ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Certes. Mais jusqu'en 1995, étant donné les incertitudes qui pesaient sur le statut de Mayotte, les cadis célébraient, au vu et au su de tous, des mariages entre des Mahorais de statut civil coutumier et des Comoriens, pourtant censés, en tant qu'étrangers, ne pas relever de leur juridiction.

M. Xavier de ROUX : Mais jusqu'en 1995, quel était l'effet juridique d'un mariage célébré par un cadi ? Si l'acte était transcrit par le maire, c'était un mariage reconnu par la République, que le conjoint soit étranger ou non.

M. Alain CHATEAUNEUF : Oui, sauf que, dans ce cas, il n'aurait pas dû être célébré, ni donc transcrit, car l'étranger ne relève pas du statut civil coutumier.

M. Xavier de ROUX : Il y a donc un certain flou artistique entourant les mariages entre Mahorais et Comoriens ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Oui, car on a mal appliqué les textes sur le statut civil coutumier à Mayotte.

Le président René DOSIÈRE : Qu'est-ce qui a changé en 1995 ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Le procureur a adressé une circulaire aux cadis pour leur ôter la compétence de célébrer des mariages avec des étrangers. Cela correspond au moment où on a fini par considérer que les Mahorais étaient français. Entre 1975 et 1995, on n'en était pas très sûr.

M. Xavier de ROUX : Donc, à partir de 1995, les cadis ne célèbrent plus de mariages avec des étrangers ?

M. Alain CHATEAUNEUF : En principe, non.

M. Xavier de ROUX : Mais s'ils le font quand même, le maire ne doit-il pas s'y opposer ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Si, mais ce sont les cadis qui tenaient les registres jusqu'en 2001.

Le président René DOSIÈRE : Donc, les cadis transcrivent toujours ces mariages coutumiers sur leurs registres, bien qu'ils ne soient plus censés le faire ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Il est parfois difficile de déterminer qui relève de quel statut, et qui est mahorais, car de nombreuses personnes ont été amenées à circuler d'une île à l'autre avant 1975. Par exemple, M. Younoussa Bamana, l'ancien président du conseil général de Mayotte, était instituteur à Anjouan. Par une sorte de paradoxe, il est souvent plus facile à un Comorien de prouver sa nationalité française, car il a été amené à faire une déclaration à cet effet au moment de l'indépendance, qu'à un Mahorais.

Le président René DOSIÈRE : Donc, entre 1995 et 2001, les cadis ont continué de faire tout ce qu'ils avaient envie de faire, de servir d'officiers d'état civil, de célébrer et de transcrire les mariages coutumiers sur les registres ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Oui.

Le président René DOSIÈRE : Peut-on considérer que la transcription soit très rigoureuse et véridique ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Je ne m'avancerais pas jusque-là...

Le président René DOSIÈRE : Et après 2001, qu'est-ce qui a changé ? Est-ce que les maires sont plus rigoureux ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Depuis 2001, le mariage doit être transcrit immédiatement par le maire ou l'officier d'état civil présent à la célébration.

Le président René DOSIÈRE : Mais en est-il vraiment ainsi ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Des unions coutumières, sans valeur juridique, continuent à être célébrées par les cadis. Il s'agit pour eux d'une façon de continuer à exister - et à être rémunérés...

Le président René DOSIÈRE : Combien sont-ils payés ?

M. Alain CHATEAUNEUF : La rémunération de base d'un cadi est de 3 000 à 4 000 francs par mois, et de 5 000 francs pour le grand cadi. Ce ne sont pas des traitements de fonctionnaire de catégorie A...

M. Jean-Jacques BROT : Le grand cadi est une personnalité extrêmement en vue, moins du fait de ses fonctions, qui se sont amenuisées, qu'à cause du fonds de commerce que représentent pour lui les étrangers en situation irrégulière, car il est le seul, avec ses collègues, à pouvoir régler leurs litiges. Un ordre unique de juridiction, pourquoi pas ? Mais pour juger sur quelle base ? Sur celle de codes mésopotamiens du 12^e siècle, qui ne constituent pas le « top du top » en matière de droits des femmes, et dont j'ai d'ailleurs refusé de financer la traduction en français ?

En 2004, dans le cadre d'une mission mixte associant la direction des services judiciaires et la direction des affaires économiques, sociales et culturelles de l'outre-mer, à part mon secrétaire général, Philippe Gustin, et moi, tout le monde a dit, y compris les magistrats, qu'il fallait maintenir la justice cadiale. Je préconisais de choisir résolument la départementalisation et de mettre fin à la justice cadiale, en procédant d'une façon très simple : faire des cadis un corps en voie d'extinction. Et l'actuel président du conseil général, élu sur un slogan extrêmement ambigu, n'a eu de cesse, au contraire, de renforcer les moyens dont dispose le grand cadi, par exemple en lui fournissant une voiture avec chauffeur. Le problème des Mahorais, c'est qu'ils ont toujours été les « mauvais » musulmans aux yeux des Comoriens, et qu'ils ont par conséquent tendance à en rajouter, alors même que la justice cadiale n'est pas vraiment une justice musulmane : il s'agit plutôt d'une justice coutumière, qui s'appuie certes sur des textes mésopotamiens du 12^e siècle, mais mêlés d'éléments divers. Mais je ne suis pas très objectif, et le grand cadi se plaignait d'ailleurs que je ne l'aimais pas...

M. Alain CHATEAUNEUF : Il est certain que j'étais plus diplomate : moi, au moins, je le recevais !

M. Jean-Jacques BROT : Mais vous n'en pensiez pas moins...

M. Alain CHATEAUNEUF : Les choses se sont un peu calmées après 2000, mais j'ai tout de même gardé copie d'un certain nombre de jugements cadiaux portant le sceau « République française ». Parmi eux, il y a notamment le cas d'une dame qui réclamait une pension alimentaire à un homme avec qui elle avait vécu sans être mariée : le cadi lui a répondu qu'il n'était « pas compétent pour juger de la fornication », l'a condamnée à trente coups de bâton, et a prétendu envoyer le jugement au procureur pour exécution ! Et c'était en 1998...

Depuis trois ou quatre ans, cependant, la situation a un peu changé.

Le président René DOSIÈRE : Est-ce que les mentalités évoluent ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Jusqu'en 1985, elles sont restées très archaïques. Mayotte était l'île la plus sous-développée de l'archipel. Dans les dix premières années de l'indépendance des Comores, on redemandait périodiquement aux Mahorais s'ils étaient bien sûrs d'être français. Mais leur attachement premier à la France n'est pas d'ordre économique : c'est le drapeau, la volonté de ne plus être sous la domination des autres îles de l'archipel des Comores. Jusqu'en 1990, donc, Mayotte était considérée comme très arriérée sur de nombreux plans. Depuis, un grand effort de mise à niveau, législative en particulier, a été accompli, donnant l'impression d'une évolution très rapide, mais il faut dire que l'on partait de très loin !

Le président René DOSIÈRE : Avez-vous le sentiment que toute solution soit impossible tant qu'on n'aura pas réglé le problème de la justice cadiale ? Ou bien pensez-vous qu'on peut faire avancer les choses malgré tout ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Théoriquement, l'immigration et la justice cadiale sont deux questions différentes. En réalité, le fait que les cadis fassent des actes dépourvus de garanties juridiques crée une sorte d'appel d'air favorable à diverses manœuvres. Il faut savoir que les cadis font des actes supplétifs. Vous êtes né, par exemple, en telle année, et dix ans plus tard on veut vous inscrire à l'école, mais vous êtes trop âgé. Le cadi vous fait donc un acte supplétif, attestant, grâce au témoignage de deux anciens du village, qu'en réalité vous avez cinq ans de moins... Ou, inversement, vous êtes censé avoir soixante ans, et

vous faites valoir qu'on vous avait « rajeuni » de cinq ans dans votre enfance et qu'en fait vous en avez soixante-cinq. L'état civil est à l'origine de nombreuses régularisations...

Le président René DOSIÈRE : La loi de 2001 ne règle pas ces questions d'état civil ?

M. Alain CHATEAUNEUF : On a pris conscience, entre 1995 et 2000, de la gravité de la situation. Il faut dire que les Mahorais sont de plus en plus nombreux à se déplacer hors du territoire, notamment pour faire des études, et à avoir donc besoin de papiers, alors qu'auparavant la plupart d'entre eux restaient toute leur vie sur l'île sans en sortir. On a donc installé une commission de révision de l'état civil (CREC), présidée par un magistrat détaché à temps plein, afin de refondre tout l'état civil mahorais. Un des problèmes était la détermination du nom et du prénom, qui n'existait pas à Mayotte car la religion musulmane permet de changer de nom. Un préfet avait pris une circulaire pour régler ce problème, mais ce texte n'avait pas de base réglementaire car il ne relevait pas des compétences du préfet. La loi a donc prévu un dispositif, qui fonctionne à peu près, mais qui est un peu battu en brèche par la présence des cadis.

M. Didier QUENTIN, rapporteur : Vous nous avez brossé, monsieur le préfet, un tableau sans complaisance de vos relations avec les administrations centrales. La nécessité de passer d'une coopération régionale à une coopération bilatérale est-elle mieux comprise depuis que Mme Brigitte Girardin, de ministre de l'Outre-mer, est devenue ministre de la Coopération ?

M. Jean-Jacques BROT : Je n'en suis pas certain. Le discours officiel continue à évoquer la coopération régionale, qui est sans doute utile. Je crains donc que le ministère de la coopération n'ait pas évolué sur le plan conceptuel. Tant que l'on n'aura pas « pris le taureau par les cornes » et décidé de contribuer plus directement au développement des Comores, pourquoi les Comoriens cesseraient-ils de vouloir émigrer ? Quand j'étais préfet de Mayotte, je ne me suis pas rendu aux Comores, mais ma femme y est allée plusieurs fois et me disait, à chaque fois qu'elle en revenait : à leur place, je ferais la même chose. Les hôpitaux y sont en coupe réglée, l'enseignement n'existe plus. La France devrait, en prenant naturellement soin de ne pas blesser les susceptibilités locales, s'attacher à reconstruire des écoles aux Comores, à recréer un système sanitaire de substitution, au lieu de se contenter d'envoyer sur place des gens du Rotary Club réunionnais ! À ma connaissance, les Comores sont le seul pays d'Afrique où le nombre de Français augmente régulièrement tous les ans...

M. Didier QUENTIN, rapporteur : Sans anticiper sur les conclusions de notre mission d'information, que préconiserez-vous, l'un et l'autre, pour sortir de l'impasse ? Une idée qui nous a traversé l'esprit, et que nous testons auprès des uns et des autres, est que l'immigration comorienne, étant donné que la coopération bilatérale ne se mettra pas en route du jour au lendemain, serait plus facilement « digérable » par la métropole, où résident déjà 200 000 Comoriens, que par Mayotte, où elle exerce un effet déstabilisant majeur ?

M. Alain CHATEAUNEUF : Pour ma part, je me suis rendu à Mohéli et à la Grande Comore, mais pas, compte tenu de mes fonctions, à Anjouan. Cela fait porter sur les choses un tout autre regard. Il existe certes à Mayotte un certain archaïsme, qui crée même un choc pour qui vient de métropole, mais quand on voit l'état de délabrement des Comores, on comprend mieux que les gens veuillent en partir pour Mayotte !

Mes collègues magistrats de Moroni m'expliquaient notamment qu'on leur devait deux ans d'arriérés de salaire, que toute requête déposée devait s'accompagner du versement de ce que nous appelions autrefois les « épices » – et encore avais-je affaire à des gens ayant

leur fierté —, que les détenus sortaient dans la journée pour aller prendre leurs repas car ils n'étaient pas nourris, et que l'on trouvait difficilement des médicaments sur place...

Ce que la France doit faire, c'est clarifier sa position vis-à-vis des Comores et dire ce qu'elle entend faire pour leur développement. Développer Mayotte sans résoudre les problèmes des îles voisines, c'est rester au milieu du gué. Peut-être a-t-on espéré, durant un certain temps, que Mayotte ne resterait pas française, mais maintenant qu'il semble bien que si, un effort de clarification politique s'impose, à Mayotte comme vis-à-vis des Comores.

L'émigration comorienne vers la métropole existe déjà. Le tribunal de Mamoudzou juge beaucoup de Comoriens venus à Mayotte afin de gagner la Réunion ou la métropole, avec de faux papiers d'identité. Nous les renvoyons aux Comores, mais au bout de quelque temps ils font une nouvelle tentative...

M. Jean-Jacques BROT : Il faut que la France sache et dise, une fois pour toutes, ce qu'elle veut faire de Mayotte. Et pour cela, il faut qu'elle clarifie sa position vis-à-vis des Comores. Nous sommes prisonniers, surtout dans l'Océan indien, de notre complexe colonial. Il faut que nous disions à nos amis comoriens : vous êtes dans le délabrement absolu, mais nous pouvons vous aider à en sortir, et vous, de votre côté, vous devez reconnaître l'existence de Mayotte et sa volonté de rester française malgré tout ce que nous avons fait pour l'en dissuader. Nous n'avons aucun intérêt concret à rester à Mayotte, sans quoi notre marine aurait envoyé autre chose qu'un « vieux rafiot » pour surveiller ses côtes. C'est ce que je m'épuisais à expliquer, mais RFO-Mayotte tronquait toujours mes propos — il y aurait d'ailleurs une enquête à faire à ce sujet...

Il faut une politique bilatérale généreuse, avec des visas pour les étudiants, sans quoi la Chine et l'Arabie saoudite se substitueront à la France. Il existe de faux Mahorais qui sont de vrais Comoriens en même temps que de vrais intégristes de l'islam, et qui viennent s'installer à la Réunion, où ils exercent de fortes pressions sur leurs coreligionnaires...

Pour ne pas rester sur une note purement répressive, je rappelle que nous avons su, grâce à un effort conjoint de toutes les administrations, tirer d'un mal un bien. Prenant acte du fait qu'il n'y avait plus un seul pêcheur mahorais à Mayotte et que toute la pêche y était assurée par des Comoriens et surtout des Anjouanais en situation irrégulière, j'avais décidé de délivrer des visas de court séjour à des saisonniers, permettant ainsi 150 régularisations. Nous travaillions au quotidien selon ce type de méthodes avec l'institution judiciaire, de façon à la fois cordiale et pragmatique, pour compenser l'absence de lignes directrices.

Le président René DOSIÈRE : Messieurs, nous vous remercions de vos contributions passionnantes et passionnées aux travaux de notre Mission.

Table ronde réunissant :

**M. Bruno GENEVOIS, président de la section du contentieux
du Conseil d'État et ancien secrétaire général du Conseil constitutionnel,**

**Mme Edwige BELLIARD, directrice des affaires juridiques
du ministère des Affaires étrangères,**

**Mme Marie-Noëlle TEILLER, sous-directrice du droit civil
à la direction des affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice,**

et M. Olivier GOHIN, professeur à l'université Paris II

(Extrait du procès-verbal de la séance du jeudi 12 janvier 2006)

Présidence de M. René DOSIÈRE, Président

Le président René DOSIÈRE : De retour d'un déplacement à Mayotte, nous avons pu vérifier sur place la réalité et la complexité des questions juridiques liées à l'immigration clandestine. Je propose que nous organisions la discussion de ce matin en trois temps : la compatibilité entre le maintien du droit musulman en matière civile et une future départementalisation de Mayotte, qui ne serait plus soumise à l'article 74 de la Constitution mais à son article 73 ; les difficultés éventuellement rencontrées au regard du droit européen, en particulier de la Convention européenne des droits de l'homme ; les questions d'état civil.

M. Bruno GENEVOIS : Je précise que mes propos n'engageront aucunement le Conseil d'État ; mon point de vue, inspiré de mon expérience de juriste, est susceptible d'être discuté.

Le passage de Mayotte du régime de collectivité départementale soumise à l'article 74 de la Constitution au régime de département d'outre-mer relevant de son article 73 engendrerait-il des contraintes constitutionnelles imposant une plus grande uniformité avec la France métropolitaine ? Mayotte a d'ores et déjà fait l'objet, avec la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001, qui en fait une collectivité d'outre-mer *sui generis*, d'un rapprochement par rapport aux départements et, si le législateur a parlé de « collectivité départementale », c'était faute de pouvoir aller jusqu'au mot « département ». Même s'il intervenait à nouveau en ce sens, je ne suis pas convaincu que cela entraînerait des changements substantiels, à trois nuances près.

Premièrement, il est plus facile de forger des institutions propres à un territoire placé sous l'empire de l'article 74 de la Constitution compte tenu de sa situation particulière. Dans le cadre métropolitain, il existe certes des collectivités territoriales à statut particulier – la ville de Paris ou la Corse –, mais ce choix doit être motivé et la marge de manœuvre institutionnelle est donc un peu plus faible. On voit mal Mayotte ne pas continuer à disposer d'un conseil général si elle devenait un département d'outre-mer (DOM). Pourquoi celui-ci n'aurait-il pas alors les mêmes attributions que ceux des départements de droit commun ?

Deuxièmement, les collectivités d'outre-mer (COM) sont soumises au principe de spécialité législative : hormis les lois de souveraineté, la législation métropolitaine ne s'y applique que si c'est expressément spécifié. Mayotte, en vertu de la loi du 11 juillet 2001, relève encore de ce régime de spécialité législative, avec cependant de nombreuses exceptions, énumérées au I de l'article 3 de cette loi. Si Mayotte devient un DOM de plein exercice, la

donne devra changer : le silence de la loi vaudra application *ipso facto* de celle-ci à Mayotte, en vertu d'un avis du Conseil d'État du 29 avril 1947 concernant le principe d'assimilation législative applicable aux DOM, qui fait toujours jurisprudence.

Troisièmement, le plus intéressant est le fond du droit, le contenu. Sur ce plan, les choses ne changeraient pas fondamentalement car les différences de régime juridique entre les articles 73 et 74 de la Constitution sont tout de même graduées, surtout depuis l'intervention du pouvoir constituant en mars 2003. En principe, l'assimilation législative vaut pour les DOM et la spécialité législative vaut pour les COM. Mais, même sous l'empire de l'article 73, une certaine faculté d'adaptation a toujours été admise. Cela remonte à la loi de départementalisation du 19 mars 1946, qui comportait un article selon lequel les lois et décrets en vigueur en France métropolitaine, mais non encore appliqués à ses « colonies », feraient l'objet de décrets d'application pour ces nouveaux départements. Très vite, le Conseil d'État, d'abord dans ses formations administratives, par un avis du 12 novembre 1946, puis au contentieux, dans un arrêt d'assemblée du 4 février 1949, a jugé que, si le Gouvernement avait le pouvoir de prendre des décrets d'application, il avait également la possibilité, par ce biais, d'adapter la loi aux circonstances locales. La jurisprudence du Conseil constitutionnel a apporté une petite nuance : à travers sa fameuse décision du 2 décembre 1982 déclarant inconstitutionnelle la création d'une assemblée unique dans un DOM, ainsi que dans une décision du 25 juillet 1984, elle donne le sentiment que le pouvoir d'adaptation dans les DOM est assez réduit alors que le Conseil d'État, dans ses formations administratives, l'avait entendu plus largement. Toutefois, cette différence, toute en nuance mais importante, me paraît depuis mars 2003 atténuée par les termes de l'article 73 de la Constitution tel qu'il a été modifié, en vertu duquel ces adaptations peuvent tenir compte de « caractéristiques et contraintes particulières » des départements et régions d'outre-mer (DOM-ROM) et qui prévoit la possibilité d'une assemblée unique. Le critère de nécessité évoqué à l'article 73 de la Constitution pour motiver toute adaptation ne revêt pas un caractère absolu mais dépend des circonstances locales, conformément à un arrêt rendu par le Conseil d'État le 3 février 1983, éclairé par les conclusions du commissaire du Gouvernement, Daniel Labetoulle ⁽¹⁾.

J'estime par conséquent, pour ma part, que l'évolution institutionnelle de Mayotte vers un DOM ne serait pas neutre, mais ne priverait pas pour autant le législateur de certaines facultés d'adaptation législatives.

L'article 75 de la Constitution, qui prévoit outre-mer le maintien, à côté du statut civil de droit commun, d'un statut personnel de droit local pour les citoyens qui n'y ont pas renoncé, s'applique quelles que soient les modifications apportées à l'organisation institutionnelle des collectivités concernées. Que Mayotte reste une COM ou devienne un DOM, l'article 75 de la Constitution continuera donc de s'y appliquer.

Par ailleurs, un pouvoir d'adaptation des lois et règlements y subsistera. Toute la jurisprudence administrative et constitutionnelle sur les DOM serait, au demeurant, transposable. Le Conseil constitutionnel a admis à trois reprises au moins que le législateur, en matière de droit des étrangers, pouvait prévoir des dispositions particulières pour les DOM : dans les décisions du 13 août 1993, du 22 avril 1997 et du 13 mars 2003, portant respectivement sur une « loi Pasqua », une « loi Debré » et une « loi Sarkozy » – même si au Conseil d'État il n'est plus d'usage d'employer ce type de formules, car la loi est votée par le Parlement de la République.

(1) *Revue de droit public*, 1983 (p. 838).

En ce qui concerne le régime des prestations familiales, le Conseil d'État, par un arrêt du 30 juin 2003 « Mme Kamardine », a admis la légalité d'une ordonnance qui, tout en étendant le régime métropolitain, prévoyait à Mayotte des adaptations en fonction des caractéristiques locales.

Reste le droit de la nationalité. Dans ce domaine, je vois mal, pour ma part, la moindre adaptation, aussi bien dans un DOM régi par l'article 73 que dans une COM régie par l'article 74 de la Constitution. Les conditions d'accession à la nationalité française, dans notre tradition juridique, valent pour l'ensemble du territoire de la République.

Cette réserve pourrait être justifiée, sur le plan constitutionnel, par le principe d'indivisibilité de la République, sous-jacent à la décision du Conseil constitutionnel du 20 juillet 1993 concernant la réforme du code de la nationalité. Par ailleurs, aux termes de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, même les COM dotées d'un statut d'autonomie, telles que la Polynésie française, ne peuvent se voir transférer une compétence législative concernant la nationalité. En outre, comme le confirme l'article 7 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, les lois sur la nationalité s'appliquent de plein droit sur l'ensemble du territoire de la République, sans qu'il soit besoin d'une mention particulière ; elles sont donc assimilables à des lois de souveraineté. L'indivisibilité de la République est difficile à définir juridiquement mais, même au regard du principe d'égalité, je conçois mal la création de dérogations territorialement limitées en matière d'octroi de la nationalité. Sans doute le principe d'égalité est-il d'application assez souple, mais cela ne vaut pas en toutes matières comme l'a montré le professeur Jean Rivero⁽¹⁾. Je suis donc pour ma part très réservé à l'égard d'un droit de la nationalité qui varierait d'un point à l'autre du territoire de la République : autant des différences sont justifiables en matière de prestations familiales ou de droits des étrangers, autant la présomption d'intégration liée à la règle du double « droit du sol » devrait jouer partout pareillement.

M. Xavier DE ROUX : Pour établir la nationalité, encore faut-il disposer d'un état civil fiable. Or, à Mayotte, ce n'est pas le cas, car le statut personnel de droit local est très largement inspiré de la charia. Ma question sera « lapidaire » : la charia est-elle compatible avec l'article 75 de la Constitution ? Dès lors que les mariages sont célébrés et les filiations établies en dehors de la loi civile de la République, peut-on continuer de reconnaître un statut personnel et une juridiction séparée ?

M. Bruno GENEVOIS : L'article 75 de la Constitution doit toujours être interprété en fonction des exigences de l'ordre public national : le constituant postule que le statut personnel de droit local est compatible avec les valeurs de la République et la possibilité de lapider le conjoint coupable d'adultère serait contraire aux lois de la République. Une bonne inspiration peut être puisée dans un arrêt de la Cour de cassation de 1953 (*Rivière*) qui distingue, au regard des exigences de notre ordre public, la constitution d'une situation et son maintien : si une situation de droit privé entre personnes n'est pas créée *ex nihilo* mais pré-existe, elle pourra être maintenue si elle ne heurte pas notre République de plein fouet. Il faut partir des habitudes acquises dans ce domaine et évoluer. La jurisprudence de la première chambre civile de la Cour de cassation concernant la répudiation est plus sévère depuis le mois de février 2004 et considère, désormais, cette pratique comme contraire à la Convention européenne des droits de l'homme et à ses protocoles. L'article 75 de la Constitution n'autorise pas n'importe quoi ; il reconnaît les statuts personnel de droit local à condition que l'ordre public soit respecté.

(1) *Association Henri Capitant, tome XIV (p. 351).*

S'il me semble difficile de modifier les règles d'acquisition de la nationalité à Mayotte, cela ne signifie pas qu'il ne faille pas s'entourer de précautions accrues quant au mode de preuve. Les instances chargées de vérifier les actes d'état civil devront faire preuve de rigueur pour remettre en ordre l'état civil à Mayotte.

M. Mansour KAMARDINE : Je rappelle modestement que les compétences dévolues aux cadis de Mayotte ne résultent pas du droit coranique ou musulman mais du droit de la République. Il s'agissait pour l'État qui a choisi, en 1939, de mettre en place des cadis à Mayotte, de se décharger de ses responsabilités. Les situations évoluent et c'est très bien : le Conseil constitutionnel a estimé que le statut de droit local n'était pas immuable et que le législateur pouvait le modifier. Prenons garde de ne pas nous focaliser sur ces sujets. J'ai du reste observé que ce statut de droit local était souvent défendu plus farouchement à Paris qu'à Mayotte. C'est ainsi que mon amendement relatif aux articles 311 et suivants du code civil régissant les règles de filiation s'est heurté au « bouclier » du ministère de la Justice, qui a estimé que le législateur n'était pas compétent sur ce point et a assuré qu'elle diligenterait une mission sur place ; un an et demi après, aucun rapport n'a été rendu public.

Pendant très longtemps, jusqu'à la loi de 2001, Mayotte est restée exclue du champ ordinaire du droit de la nationalité : pour obtenir la nationalité française, il fallait pouvoir justifier d'une filiation française sur trois générations et cela ne choquait personne. La proposition des élus mahorais, pour tenir compte de la situation locale particulière, est non pas de remettre en cause le double *jus soli* mais de ne faire bénéficier du *jus soli* que les enfants dont un des parents au moins est en situation régulière : la nationalité française ne serait pas reconnue *de facto* aux enfants dont les deux parents seraient en situation irrégulière.

M. Bruno GENEVOIS : Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 17 juillet 2003, a effectivement laissé une marge d'appréciation au législateur pour appliquer l'article 75 de la Constitution, à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à la substance même de ce dernier mais que soit facilité le passage du statut de droit local au statut de droit commun. L'ensemble des territoires d'outre-mer, y compris Mayotte, ont progressivement été inclus dans le droit commun de la nationalité. Quant à la réforme de la justice cadiale, elle ressemble un peu à l'Arlésienne et il serait très positif que les travaux de votre Mission éclairent le Gouvernement dont l'habilitation à légiférer par ordonnance a, depuis l'adoption de la loi-programme sur l'outre-mer en 2003, été prorogée.

M. Mansour KAMARDINE : Je ne souhaite pas que nous rééditions l'erreur de 1939 en légiférant sur ce point. Avec la réforme de 2003, les justiciables s'orientent de plus en plus vers le juge de droit commun.

M. Bruno GENEVOIS : Certes, on peut admettre que la non-application de la loi réponde à des considérations d'opportunité. D'après la doctrine du Conseil d'État, le Gouvernement n'est pas tenu de mettre en œuvre une habilitation à légiférer par ordonnances ; le Parlement lui en offre seulement la faculté pour une durée limitée. Mais il n'est tout de même pas de bonne méthode de prendre des dispositions indiquant que l'on va légiférer dans un domaine particulier par ordonnances, puis de ne pas prendre ces ordonnances.

M. Olivier GOHIN : La France est un État-nation. En conséquence, l'accès à la nationalité française ne doit pas être juridiquement différencié entre la métropole et l'outre-mer, je dirai même entre les différents outre-mers. Les conditions d'application du « droit sol » peuvent bien être revues, mais uniformément sur l'ensemble du territoire de la République. Le problème doit être examiné en lien avec celui du statut personnel de droit local. L'article 75 s'attache évidemment à la personne et il s'agit, non pas d'acquérir le statut personnel de droit local, mais de le conserver. Celui-ci s'applique dans toutes les hypothèses où

il existe, quelle que soit la nature juridique de la collectivité territoriale d'outre-mer concernée.

Les COM de l'article 74 ne sont pas exactement calquées sur les anciens territoires d'outre-mer (TOM) ; il ne s'agit pas, à mon sens, d'une catégorie juridique, mais d'outre-mers sur mesure, avec des territoires en assimilation, comme Saint-Pierre-et-Miquelon, ou en spécialité – il était d'ailleurs projeté, dans un avant-projet de loi organique, que Mayotte puisse passer de la spécialité à l'assimilation, sous le régime de l'article 74. Le maintien d'un statut personnel de droit local est donc possible dans le cadre de l'article 74 de la Constitution comme dans celui de l'article 73, mais il requiert en toute hypothèse que l'ordre public soit respecté : c'est une exigence constitutionnelle.

Dans le cadre de l'article 73, le respect du principe d'assimilation législative est impératif, même si des adaptations sont admises. Le Conseil constitutionnel s'est d'ailleurs retourné contre cette adaptation, introduite par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 avec la référence, à l'article 73, « aux caractéristiques et contraintes particulières », en s'opposant, dans sa décision du 12 août 2004, à l'amendement Virapoullé sur l'article 203 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales: c'est dire s'il reste attaché à l'idée que l'adaptation ne doit pas être excessive. L'amendement Kamardine, adopté en 2003, va en ce sens en prévoyant l'extinction de la polygamie, de la répudiation et des différences entre hommes et femmes en matière de succession et, par conséquent, en réduisant le nombre de dérogations au droit commun. Si la marge d'adaptation est plus ou moins importante, en revanche, le respect des exigences qu'impose l'ordre public demeure un impératif absolu.

Les collectivités soumises à l'article 74 peuvent relever soit de la spécialité législative, soit de l'assimilation, selon les domaines. Mayotte relève de la spécialité, mais souhaite l'assimilation, et l'évolution vers une spécialité de plus en plus réduite ressemble à un « fondu enchaîné », pour aboutir soit à une COM largement assimilée, soit au DOM. Dans ces conditions, le statut personnel y sera de moins en moins spécifique et se rapprochera du droit commun, avec uniquement quelques variations, concernant par exemple la justice cadiale, qu'il avait été envisagé de transformer en simple instance consultative.

M. Bruno GENEVOIS : L'article 74 de la Constitution ne fixe effectivement pas un statut législatif uniforme, mais je me suis interrogé sur les conséquences si Mayotte, actuellement collectivité départementale soumise à l'article 74, passait sous le régime de l'article 73. Il est exact que l'article 74 autorise très largement un statut à la carte et que l'autonomie est possible, comme en Polynésie française, mais j'ai cru comprendre que l'orientation de la mission d'information était le basculement de Mayotte de l'article 74 vers l'article 73 de la Constitution.

Le président René DOSIÈRE : C'est en tout cas la question que nous posons.

M. Bruno GENEVOIS. Quoi qu'il en soit, le statut de Mayotte peut être modulé au sein de l'article 74 de la Constitution, à ceci près qu'une loi organique s'impose.

M. Olivier GOHIN. L'alinéa 11 de l'article 74 de la Constitution pose comme principe incontournable le respect des garanties accordées, pour l'exercice des libertés publiques, sur l'ensemble du territoire national, quel que soit le statut de la collectivité territoriale. Dans le même esprit, l'alinéa 6 de l'article 73 mentionne les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. C'est aux Mahorais de déterminer quel est le statut le plus adapté : ils ont marqué leur préférence pour la

départementalisation depuis 1958 et la querelle est close depuis l'accord de Paris du 27 janvier 2000.

M. Mansour KAMARDINE : Ce n'est pas une querelle, mais une revendication politique légitime.

Le président René DOSIÈRE : Quelles possibilités d'adaptation les engagements européens de la France autorisent-ils ?

Mme Edwige BELLIARD : La Convention européenne des droits de l'homme est applicable à Mayotte, cela ne fait aucun doute, en vertu de son article 1^{er} et d'une déclaration de la France qui fait état, « en ce qui concerne les territoires d'outre-mer, des nécessités locales auxquelles l'article 56 fait référence ». Le paragraphe 3 de l'article 56 dispose que les dispositions de la Convention « seront appliquées en tenant compte des nécessités locales », mais la Cour européenne des droits de l'homme interprète cette notion de façon extrêmement restrictive, à telle enseigne que trois de ses quatre arrêts sur ce sujet n'ont pas reconnu les nécessités locales. Le quatrième est intéressant parce qu'il concerne la Nouvelle-Calédonie, à propos de la condition de résidence pour pouvoir participer au référendum d'autodétermination. Eu égard à cette interprétation très stricte, avant d'envisager une dérogation au contenu de la Convention à propos des mesures d'éloignement, la prudence s'imposerait.

Toutefois, la Convention n'impose pas la libre circulation des étrangers en toutes circonstances et limite plutôt ce droit aux étrangers en situation régulière. D'autre part, les contestations des mesures prises en matière de police des étrangers ne relèvent pas en tant que telles du I de l'article 6 de la Convention parce qu'elles ne sont pas de nature civile ni de nature pénale au sens de cet article. La Cour européenne des droits de l'homme, par sa jurisprudence, a en revanche considéré que les grands principes énoncés par la Convention s'appliquaient aux mesures d'éloignement.

Les dispositions particulières de la Convention relatives aux mesures d'éloignement sont peu nombreuses. L'article 4 du protocole n° 4 interdit les expulsions collectives, « sauf dans les cas où une telle mesure est prise à l'issue et sur la base d'un examen raisonnable et objectif de la situation particulière de chacun des étrangers qui forment le groupe ». L'article 3 du protocole n° 4 interdit l'expulsion des nationaux, à charge pour les personnes de prouver leur nationalité française. L'article 1^{er} du protocole n° 7 accorde des garanties procédurales aux étrangers en situation régulière, avec une restriction possible en cas d'atteinte grave à l'ordre public ou à la sécurité nationale.

Outre ces dispositions particulières, la jurisprudence de la Cour a consacré l'application de droits garantis par la Convention. Je pense notamment à son article 13, c'est-à-dire au droit à un recours effectif en cas d'expulsion ou d'extradition, celui-ci exigeant un examen de la légalité formelle de l'arrêté d'expulsion, mais aussi de son bien-fondé.

L'article 3 de la Convention interdisant la torture, les peines et les traitements inhumains et dégradants, un État qui prend une décision d'éloignement exposant directement une personne à un tel risque, dans le pays où il est renvoyé, est lui-même considéré comme se livrant à ces actes. Renvoyer quelqu'un dans un pays où il est passible de la peine de mort est également interdit par l'article 3, à moins que des assurances substantielles aient été obtenues en préalable – je crois savoir que la peine de mort est en vigueur aux Comores.

En outre, la détention doit en toutes circonstances répondre aux principes énoncés à l'article 5 de la Convention : tout étranger faisant l'objet d'une détention, dans le cadre d'une

procédure d'expulsion ou d'extradition, a droit à un contrôle juridictionnel rapide, dans le respect d'une procédure contradictoire et équitable. La Cour, pour des faits remontant à 1992, a jugé que le maintien dans une zone internationale pouvait constituer une privation de liberté irrégulière, au sens de l'article 5 de la Convention, notamment si le demandeur n'avait pas la faculté d'accéder à la demande d'asile. Toutefois, la Cour n'a pas remis en cause la légalité de ces zones d'attente, dont la régularité n'est pas actuellement contestée, dès lors qu'elles sont encadrées par des garanties procédurales suffisantes.

En vertu de l'article 8 de la Convention, toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale. La Convention n'impose pas que tout étranger puisse reconstituer son noyau familial en faisant venir sa famille, mais le juge regarde si les mesures d'éloignement envisagées porteraient atteinte à sa vie privée et familiale. Cela doit évidemment être concilié avec le droit incontesté de l'État de contrôler l'entrée et le séjour des étrangers sur son territoire, et requiert un contrôle de proportionnalité. La Cour prend en considération toute une série de critères, en symbiose avec la jurisprudence administrative française : la gravité de l'infraction éventuellement reprochée, l'ancienneté du séjour dans le pays, les liens établis avec le pays d'accueil et ceux demeurant avec le pays d'origine, la réalité de la vie familiale. Des dérogations à l'article 8 sont possibles, en particulier pour des raisons de sécurité nationale ou de sûreté publique. D'un autre côté, d'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil d'État, la possibilité de reconstitution du noyau familial dans un autre pays est examinée, et le verdict est plus ou moins strict selon que la personne est mariée à un national, ou que, au contraire, elle n'entretient pas de liens forts avec la France.

Enfin, l'article 39 du règlement de la Cour, qui tend à être de plus en plus appliqué, précisément dans le cas des mesures d'éloignement, lui permet d'ordonner des mesures provisoires, lorsqu'elle éprouve des doutes quant au respect de l'article 3 de la Convention ou aux modalités des expulsions de groupes. La personne est donc maintenue sur le sol français tant que la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas statué ; compte tenu de l'engorgement de cette juridiction, cela peut poser à l'État des problèmes sérieux, lorsque le Gouvernement considère qu'un individu fait peser une menace sur l'ordre public.

La voie est donc étroite, mais la Cour n'a encore jamais été saisie d'aucune affaire concernant Mayotte.

Le président René DOSIÈRE : La police ou la gendarmerie nationale sont-elles susceptibles d'intercepter des bâtiments uniquement dans les eaux territoriales françaises ou également un peu en dehors ?

En cas de reconduite par avion ou par bateau, les Comores sont-elles en droit de refuser l'entrée dans leurs ports ou leurs aéroports ?

Mme Edwige BELLIARD : Le droit de passage inoffensif est reconnu dans la mer territoriale, mais est limité par des règles résultant de la Convention des Nations unies sur le droit de la mer. L'État côtier est ainsi en droit de prendre des mesures pour empêcher tout passage portant atteinte « à sa paix, à son bon ordre ou à sa sécurité », parmi lesquelles, en vertu de l'article 19-2 de la Convention, « l'embarquement ou le débarquement de personnes en contravention aux lois et règlements douaniers, fiscaux, sanitaires et d'immigration de l'État côtier ». Dans la zone contiguë, jusqu'à vingt-quatre milles au-delà des lignes de base, l'État côtier peut exercer le contrôle nécessaire, pour prévenir les infractions et réprimer celles qui auraient été commises à ces mêmes lois et règlements. Au-delà, en haute mer, s'applique le principe cardinal de l'État du pavillon.

Les ports étant considérés comme des eaux intérieures, la souveraineté de l'État s'y exerce et la règle d'accès au port ne vaut qu'en cas de détresse ou de danger pour la vie humaine.

Le président René DOSIÈRE : Cela signifie que tout État peut s'opposer à l'entrée sur son territoire d'un avion ou d'un bateau chargé de ses ressortissants.

Mme Edwige BELLARD. À ceci près que, si un État refuse d'ouvrir ses ports, il sera confronté à la réciprocité par l'autre État. La solution repose souvent sur l'établissement de la preuve de la nationalité et de l'état civil. La meilleure façon de résoudre en grande partie le problème est de conclure un accord de réadmission, l'État s'engageant à récupérer ses ressortissants, et le consulat local délivrant des laissez-passer. Au demeurant, un État ne peut s'opposer à l'atterrissage d'un avion commercial, détenteur d'une autorisation permanente.

M. Olivier GOHIN : La France a effectué une déclaration sur la base de l'article 63 de la Convention européenne des droits de l'homme, devenu article 56, mais n'a pas adapté son vocabulaire juridique, car elle évoque les « territoires d'outre-mer », ce que Mayotte n'est pas et n'a jamais été. Dès lors, les « nécessités locales » y sont-elles réellement invocables ? Il est vrai que, dans une affaire du 11 janvier 2005, la Cour de Strasbourg a retenu cette notion de « nécessités locales » pour la Nouvelle-Calédonie, qui n'est pourtant plus un territoire d'outre-mer, mais dont le statut est fortement autonome. Tant que Mayotte relève du principe de spécialité législative, la « nécessité locale » peut y être invoquée. Si elle bascule dans un régime d'assimilation législative, que celui-ci relève de l'article 73 ou de l'article 74 de la Constitution, je ne suis pas tout à fait certain que cette notion continue de s'appliquer ; les marges de manœuvre actuelles disparaîtraient.

M. Bruno GENEVOIS : Le 3 mai 1974, lorsque ont été déposés les instruments de ratification de la Convention par la France, Mayotte en tant que partie intégrante des Comores était assimilable à un territoire d'outre-mer. Son statut juridique de collectivité territoriale à statut particulier remonte à une loi de décembre 1976 et ce que vient de juger la Cour européenne des droits de l'homme à propos de la Nouvelle-Calédonie est transposable. Ce particularisme correspond aux anciennes « clauses coloniales » des conventions internationales.

Une excellente piste de réflexion, pour votre mission d'information, serait la conclusion d'accords de réadmission entre la France et les Comores, même si, avec la constitution de « l'espace Schengen », la situation a beaucoup changé.

M. Xavier DE ROUX : Nous y réfléchissons, mais un problème de droit international se pose : la reconnaissance de Mayotte par les Comores.

M. Bruno GENEVOIS : La jurisprudence du Conseil d'État est en parfaite harmonie avec celle de la Cour européenne des droits de l'homme, dont nous avons d'ailleurs précédé les interprétations sur bien des points, et que nous rejoignons pour ce qui concerne les autres. Tout récemment, dans une ordonnance du 12 janvier 2005, le juge des référés du Conseil d'État, saisi par l'Association SOS Racisme, a fait de l'article 4 du protocole additionnel n° 4, qui prohibe les expulsions collectives, la même interprétation que la Cour. Toute évolution du droit des étrangers devrait respecter les standards minimaux de la Convention, ce qui n'est pas inaccessible.

M. Didier QUENTIN, rapporteur : Nous avons été les témoins d'innombrables reconnaissances de paternité de complaisance. Quelles évolutions préconiserez-vous ?

Mme Marie-Noëlle TEILLER : Je ferai tout d'abord deux rappels, concernant les principes de détermination du droit applicable aux Mahorais, ainsi que les évolutions récentes du droit local, qui se rapproche progressivement du droit commun.

Pour relever du statut de droit local, une personne doit remplir cumulativement les trois conditions suivantes : descendre de parents nés à Mayotte, être musulmane de droit local et posséder la nationalité française.

M. Jean-Christophe LAGARDE : Que signifie l'expression « musulman de droit local » ?

Mme Marie-Noëlle TEILLER : Cette qualité se transmet par l'enchaînement des naissances et la tradition.

M. Jean-Christophe LAGARDE : Qui en juge ?

Mme Marie-Noëlle TEILLER : J'y reviendrai, si vous le permettez.

Les personnes relevant du droit local peuvent renoncer à ce statut au profit de celui de droit commun, peuvent porter les actions relatives à des droits essentiels (droits de la personne, notamment) soit devant les instances cadiales, soit devant les juridictions de droit commun, et peuvent demander au juge de droit commun l'application du droit local, hormis une exception, prévue dans la loi de 2004 relative au divorce, concernant le divorce et la séparation de corps, pour les personnes accédant à l'âge requis pour le mariage, à compter du 1^{er} janvier 2005.

Le droit local rejoint de plus en plus le droit commun. C'est ainsi que l'ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 a modifié plusieurs dispositions de la délibération de 1961 de l'assemblée territoriale des Comores, relative à l'état civil. La loi de programme pour l'outre-mer de 2003 a poursuivi cette évolution. Les exigences constitutionnelles ainsi que les standards internationaux ont donc conduit à une transformation assez notable du droit local.

S'agissant du droit des personnes, vos questions reflètent trois grandes préoccupations : la filiation, le mariage et l'état civil.

Pour la filiation, coexistent statuts de droit civil et de droit commun. Le Gouvernement a été habilité à réformer le droit commun de la filiation, et l'ordonnance du 4 juillet 2005 a mis fin à toute distinction entre les enfants naturels et légitimes, expressions qui ne seront plus de mise à compter du 1^{er} juillet 2006. Cette ordonnance est applicable à Mayotte à toutes les personnes de statut civil de droit commun.

Vous vous êtes inquiétés de la portée de l'article 3 de l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000, modifié en 2003, lequel, fixant les règles de détermination des noms et prénoms, permet, par le biais de la dation de nom, d'établir la filiation paternelle naturelle – pardonnez-moi d'employer encore ce terme. Dès lors que le champ d'application du dispositif est limité aux seuls Mahorais relevant du statut civil de droit local, il ne peut être invoqué lorsque l'un des parents est de nationalité étrangère, ou relève du statut de droit commun, et ne peut par conséquent être interprété comme une cause de fraude dans un but migratoire.

La coexistence entre deux statuts personnels entraîne des complexités et des lourdeurs, notamment pour la gestion purement matérielle de l'état civil. Outre le fait que la complexité de l'organisation du territoire ne facilite pas les choses, jusqu'en 2000, les deux

formes d'états civils étaient tenues par des autorités différentes et obéissaient à des règles différentes. C'est ainsi que l'état civil de droit local était tenu à la fois par les maires et les cadis. Après une mission conjointe des ministères de la justice et de l'outre-mer, qui s'était rendue sur le territoire et avait constaté ce relatif désordre – en tout cas ces difficultés –, la loi d'habilitation du 25 octobre 1999 a autorisé le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable à Mayotte, s'agissant de l'état des personnes et du régime de l'état civil.

Cette loi fondatrice a permis de prendre l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000, instaurant la Commission de révision de l'état civil (CREC), qui fixe les noms et prénoms des personnes de statut civil local et établit les actes d'état civil de droit local ou de droit commun. Cette commission travaille en toute indépendance, sous le seul contrôle du juge judiciaire, c'est-à-dire du tribunal de première instance de Mamoudzou, et ne peut recevoir d'instruction générale. Lorsque le président de la CREC a changé, le ministère de la Justice a travaillé avec lui pour le guider dans son expertise de l'état civil et l'aider à « standardiser » les actes, la Chancellerie exerçant en la matière le rôle de « super-parquetier ».

La CREC n'est pas en charge de la nationalité. Elle ne fait que reconstituer les actes de l'état civil des personnes nées à Mayotte relevant des deux statuts. Toutefois, pour élaborer ces documents le plus justement possible, elle a besoin d'éléments d'information concernant la nationalité des demandeurs. Installée le 5 avril 2001, elle a déjà rendu 33 105 décisions. Son premier mandat devait expirer le 5 avril 2006 mais, par un décret du 22 décembre 2005, il a été prorogé jusqu'au 5 avril 2011. Cette commission joue un rôle difficile, qui correspond à l'évolution du territoire voulue par l'ensemble des intervenants ici présents. Sa composition est mixte : présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire, elle comprend le préfet de Mayotte, le président du conseil général, le grand cadi et les maires des communes concernées. Elle est assistée par une quarantaine de rapporteurs, personnes qualifiées en matière d'état civil qui instruisent les dossiers sur place. Son secrétariat, assuré par le greffe du tribunal supérieur d'appel, compte cinq agents. Les ministères de la Justice et de l'Outre-mer se sont réparti les charges. Le ministère de la Justice prend en charge la rémunération des magistrats et du personnel du secrétariat. Aucun recrutement n'est actuellement envisagé. Le ministère de l'Outre-mer, qui assume les autres postes budgétaires, notamment les frais de déplacement des rapporteurs, m'a indiqué ne pas disposer non plus de marges de manœuvre financières à cet égard.

M. Mansour KAMARDINE : En 2020, nous y serons encore...

Le président René DOSIÈRE : Nous sommes allés sur place et, sans moyens supplémentaires, voire sans réorganisation des méthodes de travail de la CREC, nous sommes particulièrement sceptiques quant à son efficacité. Envisager la fin pour 2020, c'est encore se montrer bien optimiste... Les uns et les autres pourraient vous relater les anecdotes qu'il a recueillies. Nous pourrions être particulièrement clairs dans notre rapport. Si l'attitude des deux ministères consiste à dire que les choses se passent bien et doivent continuer de la sorte, c'est inadmissible. Notre avis est clair ; vous pourrez le transmettre.

Mme Marie-Noëlle TEILLER : L'administration a constaté l'immense tâche à accomplir et les difficultés liées au désordre. Nous avons pris des mesures, dans la limite des moyens qui nous sont alloués, lesquels ne sont pas très élevés, je le reconnais. Techniquement, la direction des Affaires civiles et du Sceau du ministère de la Justice ne peut être maître d'œuvre sur place, mais elle a apporté tout l'appui possible à la CREC. Il n'en reste pas moins légitime que votre mission d'information émette cette doléance.

Le président René DOSIÈRE : Nous avons bien conscience que c'est aux ministres qu'il faut s'adresser, mais n'ayez pas le sentiment que cela se passe bien, car ce n'est pas du tout le cas.

Mme Marie-Noëlle TEILLER : La direction des Affaires civiles et du Sceau transmettra ces demandes, auxquelles elle s'attendait.

J'en viens à la question du mariage. En droit local, la comparution personnelle des futurs époux devant un officier d'état civil, en présence de deux témoins, est désormais obligatoire.

Le président René DOSIÈRE : La réalité est tout autre : l'officier d'état civil est absent.

Mme Marie-Noëlle TEILLER : Nous en sommes conscients, toutefois ces mariages ne respectant pas les termes de l'ordonnance du 8 mars 2000, ils ne sauraient produire d'effets et les enfants qui en sont issus ne peuvent être légitimés.

S'agissant de la lutte contre les mariages de complaisance, je vous renvoie à la circulaire du ministère de la Justice du 2 mai 2005 destinée aux parquets généraux, qui fournit une liste non exhaustive d'éléments susceptibles de caractériser la fraude, véritable guide méthodologique pour les parquets et les officiers d'état civil. J'ajoute que le comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) a étudié les questions de la lutte contre les mariages de complaisance célébrés à l'étranger et de la refonte de la police des mariages ; le Garde des Sceaux présentera prochainement un projet de loi sur ce thème en Conseil des ministres. Ce texte est actuellement soumis à l'examen du Conseil d'État.

M. Bruno GENEVOIS : Lequel se montre perplexe sur certains points.

Mme Marie-Noëlle TEILLER. Sur le nom patronymique familial et les coutumes islamiques, je vous renvoie à l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000, qui pose des principes pour la détermination des noms et prénoms des personnes de droit local, afin de reconstituer l'ensemble des actes d'état civil.

S'agissant de la nationalité, le droit de la nationalité en vigueur en métropole s'applique, sous réserve d'exceptions justifiées par l'insularité et le statut de Mayotte. De 1843 à 1975, le droit français applicable à Mayotte était identique à celui des autres îles des Comores. Après l'accès de ces dernières à l'indépendance en 1975, Mayotte est restée régie par les textes alors en vigueur. C'est la loi du 22 juillet 1993 qui a introduit l'acquisition de la nationalité par le double *jus soli* et, pour les mineurs nés à Mayotte de deux parents étrangers, à leur majorité ou par déclaration anticipée. La loi du 11 juillet 2001, sans changer le fond du droit, mentionne que les lois, ordonnances et décrets relatifs à la nationalité sont désormais applicables de plein droit à Mayotte.

Comment faire pour prouver sa nationalité à Mayotte et, surtout, combien faut-il de générations pour établir la nationalité française ? L'intéressé d'origine mahoraise né à l'étranger doit faire la preuve de son origine. La qualité d'originaire d'un territoire est une notion de fait, qui se prouve par la survenance de plusieurs naissances consécutives sur ce territoire : il en est ainsi pour Mayotte, où une seule naissance est insuffisante pour justifier de la qualité. En pratique, le bureau de la nationalité exige la production des actes d'état civil sur trois générations et, en cas d'impossibilité, sur deux. Toutefois le législateur a toujours été conscient de la difficulté d'établir la nationalité française des personnes originaires de Mayotte et a inséré, dans la loi du 22 juillet 1993, une disposition à l'article 30-2 du code ci-

vil, aux termes de laquelle la nationalité française des personnes, nées à Mayotte et majeures au 1^{er} janvier 1994, sera subsidiairement tenue pour établir si elles « ont joui de façon constante de la possession d'état de Français ».

La question de l'évolution du droit de la nationalité a été posée dans le cadre du CICI, sous ses différents aspects, qu'il s'agisse de l'acquisition de la nationalité par mariage ou pour l'enfant lors de sa majorité lorsqu'il est né sur le sol français avec la possible influence de la régularité du séjour des parents au moment de sa naissance. La Chancellerie a exposé les thèses que nous avons entendues au début de cette audition et a tenu le même discours de précaution constitutionnelle et conventionnelle. En ce qui concerne les exigences de durée de présence sur le territoire français, les travaux se sont plutôt orientés vers une modification du droit commun. Une éventuelle prise en compte de la régularité de la présence des parents lors de la naissance de l'enfant à Mayotte pour l'accès à la nationalité française doit être examinée avec beaucoup de prudence car, même si elle ne serait pas comparable à une suppression du double jus soli, elle ferait tout de même dépendre le sort du mineur de la situation juridique de ses parents et devrait donc être justifiée par des circonstances tout à fait particulières.

M. Mansour KAMARDINE : Dans leur pays d'origine, il n'y a pas de maternité et la mère vient accoucher à Mayotte par souci de sécurité.

Mme Marie-Noëlle TEILLER : Beaucoup de femmes, notamment comoriennes, viennent en effet accoucher à la maternité de Mamoudzou. Il ne faut pas oublier que des liens très forts unissent les Comoriens et les Mahorais. Ce qui complique la réforme envisagée, ce sont les exigences de la Constitution et celles de la convention internationale relative aux droits de l'enfant. Cette dernière impose aux parties de prendre toutes les mesures appropriées, pour protéger l'enfant contre toutes les formes de discriminations ou de sanctions motivées par la situation juridique de ses parents.

M. Jean-Christophe LAGARDE : Vous nous avez dit que la CREC n'avait pas vocation à statuer sur la nationalité et qu'elle s'adressait uniquement aux nationaux français. Mais, pour établir cette jurisprudence, des actes de naissance sont nécessaires, alors que de nombreux Mahorais n'en disposent pas. La CREC établit donc des actes au bénéfice de personnes dont elle ne connaît pas la nationalité, permettant à celles-ci puissent de justifier ensuite de leur nationalité. La CREC est donc amenée à préjuger de la nationalité des administrés : c'est l'un des dysfonctionnements du système.

J'ai cru comprendre que la Convention internationale relative aux droits de l'enfant nous interdisait pratiquement de légiférer pour déterminer les conditions d'acquisition de la nationalité française par les enfants nés à Mayotte : ils seront toujours régis par les mêmes règles que s'ils étaient nés à Marseille ou à Paris.

Mme Marie-Noëlle TEILLER : Lorsqu'un particulier veut prouver sa nationalité française, la CREC lui demande de constituer un dossier en contenant la preuve et il se tourne alors vers le greffe, et c'est là que « s'emboîte » le système : la règle de la possession d'état de Français instituée par la loi du 22 juillet 1993 est alors appliquée.

M. Jean-Christophe LAGARDE : Pour que le greffe délivre la preuve de l'état de Français, il doit disposer soit de cet état de Français, soit de l'acte de naissance de la CREC. C'est l'un des problèmes : les rapporteurs deviennent des quasi-magistrats, avec un enchaînement évident, les liens entre les Comoriens et les Mahorais, notamment familiaux, rendant le système encore plus complexe. Tant que l'état civil ne sera pas reconstitué, nous n'en sortons pas.

M. Mansour KAMARDINE : Il existe en réalité dix-sept ou dix-neuf antennes de la CREC, une par canton. Je siège dans l'une d'elle et je n'ai jamais eu le sentiment que la question de la nationalité était à la base du problème. *Quid* d'une personne née à Mayotte, inscrite à l'état civil, dont l'acte a été détruit et qui veut s'en faire établir un nouveau ? Elle est évidemment éligible à la reconstitution de son acte d'état civil, à condition d'être née à Mayotte avant la date d'entrée en fonctions de la CREC.

La CREC souffre beaucoup parce qu'on n'entend pas son président quand il s'exprime : tous les rapports que ce magistrat envoie à ses supérieurs de Paris restent lettre morte, ce qui le fragilise, – on l'a vu récemment à l'occasion de la grève des rapporteurs.

Un vrai problème de moyens se pose pour que ces actes puissent être établis dans des délais raisonnables. À travers cette plaisanterie, nous avons transformé plusieurs dizaines de milliers de nos concitoyens en clandestins, en sans-papiers. Il est tant d'allouer des moyens à la CREC : pourquoi pas de créer un deuxième poste de magistrat et accroître les effectifs du secrétariat, qui a accumulé plusieurs mois de retard dans la frappe des actes.

Le président René DOSIÈRE : Nous avons découvert qu'il existait, assez curieusement, des Français « sans-papiers » à Mayotte et à la Réunion. Des Mahorais, installés à la Réunion depuis longtemps, qui ont besoin de refaire leurs papiers, par exemple pour venir étudier en métropole, sont orientés vers la CREC. Or les délais de la CREC ne sont pas de six à douze mois, comme on le dit, mais de deux à trois ans. Pendant tout ce temps, ces citoyens français ne peuvent prouver leur nationalité : la situation est ubuesque.

M. Mansour KAMARDINE : Vous prétendez qu'il n'existe pas d'instructions générales, mais ce n'est pas ce qui se dit à la préfecture de la Réunion : un texte tend à inciter les personnes à se rendre devant la CREC et à ne pas leur délivrer de papiers. À Mayotte, l'État a toujours laissé l'état civil en jachère. En 1960, lorsque la France a procédé à un large transfert de compétences vers les Comores, elle a délégué l'état civil à l'assemblée des députés des Comores. Puis la France n'a rien fait à Mayotte jusqu'en 2000 sur cette question. Aujourd'hui, c'est un état civil approximatif, avec des registres plus ou moins retrouvables, à tel point que même quelqu'un qui détient un vieil acte d'état civil doit se présenter devant la CREC. La mission d'information estime unanimement que la CREC ne fonctionne pas correctement, malgré les efforts louables de son président.

Il est plus facile de prouver sa nationalité française quand on est né de parents comoriens, que de parents mahorais depuis toujours. Nous souhaitons voir retenues les propositions très circonstanciées que nous avons formulées pour que soient régularisées ces situations.

Jusqu'en 1975, les registres d'état civil étaient tenus à Mayotte par les chefs de canton, officiers d'état civil. Une fois les mairies mises en place, ce sont elles qui ont récupéré cette responsabilité, les cadis participant à la célébration des mariages ou rendant les jugements supplétifs.

D'après l'article 196 du code civil, la preuve du mariage est établie par la production de l'acte. Or, le mariage devant le cadi ressemble un peu à celui chez le curé : il devrait plutôt revêtir le caractère de mariage religieux que de mariage de droit républicain. Pourquoi cette disposition s'applique-t-elle ? Pourquoi ne pas en créer une disposition spécifique pour régler le problème de la preuve du mariage ?

Enfin, pourquoi ne pas rendre applicable à tous, y compris aux personnes de droit local, l'ordonnance sur la filiation du 4 juillet 2005 ? Pendant très longtemps, le droit local a

interdit l'établissement de la filiation naturelle. Le grand cadî dit très clairement ce que signifie cette jurisprudence : « Le voleur n'a pas d'enfants. » Cela signifie simplement que, lorsqu'il existe un lien de mariage, l'enfant a pour père le mari de la mère. En revanche, si la mère n'est pas tenue dans un lien de mariage, le père peut reconnaître l'enfant. Mais la Chancellerie, en invoquant une interprétation erronée, refuse l'extension à Mayotte des dispositions sur la filiation, notamment naturelle. Je le répète, lorsque j'ai déposé un amendement sur cette question, M. Dominique Perben, alors Garde des Sceaux, m'avait promis que la mission du ministère de la Justice rendrait ses conclusions rapidement mais, un an et demi plus tard, nous n'en avons toujours pas connaissance. On m'a fait comprendre que je ne savais pas écrire la loi, alors que c'est précisément mon rôle, en qualité de député. Il faut en particulier faire sauter ce système de dation de nom, hérésie juridique sans pareil. Le grand cadî lui-même, en 1997 ou 1998, a délivré dix-sept reconnaissances de paternité ; les justiciables devraient pouvoir se rendre devant un officier d'état civil pour reconnaître leurs enfants.

J'appelle donc à des évolutions, tendant à une plus grande assimilation de Mayotte, que les administrations centrales doivent accepter. Mayotte ne vit plus en autarcie ; les Mahorais se déplaçant un peu partout, il faut leur étendre les règles de droit commun. Nous autres, Français, avons beaucoup d'imagination, mais nous ne savons pas nous adapter ; nous entendons donc nous intégrer.

M. Bruno GENEVOIS : En droit positif, la loi du 11 juillet 2001 et l'ordonnance de décembre 2002 rendant pleinement applicable le code civil contiennent des éléments qui devraient aller dans le sens d'une assimilation très grande. L'apparition d'un livre du code civil propre à Mayotte a suscité l'ironie de certains professeurs de droit mais ce choix conforme à la volonté du législateur présente le mérite de la clarté et a d'ailleurs été approuvé par le Conseil d'État.

Mais il existe un déphasage considérable entre le droit positif et son application concrète. Si le système est grippé au niveau de la mise en œuvre, cela peut conduire à des conséquences surprenantes. En tant que juge de référés, j'ai ainsi eu à statuer en 2005 sur des problèmes de renouvellement de passeports et de cartes nationales d'identité de Français d'origine mahoraise, auxquels on réclamait des justificatifs d'état civil qu'ils étaient bien en peine d'obtenir ! J'ai dû, invoquant la liberté personnelle, prescrire à une préfecture de la région Île-de-France de réexaminer le cas inextricable de l'une de ces personnes et j'ai fait référence à la possession d'état de Français. Votre mission d'information pourrait sensibiliser l'opinion sur l'écart qui subsiste entre les principes proclamés et les conséquences concrètes.

Le président René DOSIÈRE : En matière d'état civil, il n'y a pas d'actes vrais ou faux, mais des actes vraisemblables ou invraisemblables ; en fait, tous sont faux, ce qui complique un peu les choses ! Quand le fils est né avant la mère, l'acte ne paraît guère vraisemblable ; on lui demande alors de produire un acte modifié, ce qu'il parvient à faire dès le lendemain...

M. Olivier GOHIN : Ces questions portent sur la nationalité et l'état civil, mais ont une incidence particulièrement grave sur l'électorat, car nous sommes en situation de transformer des Comoriens en Français et des Français en apatrides. N'oublions pas l'éventualité d'une consultation d'autodétermination, mais aussi la nécessité d'une consultation pour passer de l'article 74 à l'article 73 de la Constitution, prévue au nouvel article 72-4.

Le président René DOSIÈRE : La liste électorale peut effectivement susciter des doutes, car les inscriptions sont sujettes aux mêmes incertitudes, mais notre mission ne peut pas résoudre tous les problèmes.

M. Jean-Christophe LAGARDE : La Convention internationale des droits de l'enfant interdit-elle de légiférer afin qu'un enfant né sur le territoire français, pour les raisons sanitaires et pratiques évoquées tout à l'heure, n'ait pas forcément, en fonction de la situation de ses parents, les mêmes droits qu'un enfant né à Marseille ou à Lille de parents étrangers en situation irrégulière ?

Mme Marie-Noëlle TEILLER : Je répète que le CICI s'est penché sur la question de l'acquisition de la nationalité par mariage, mais aussi par les mineurs sur certaines parties du territoire national. Cette question doit être examinée au regard des exigences constitutionnelles et conventionnelles, auxquelles le texte devrait en tout état de cause être conforme.

D'autre part, il existe des mécanismes de droit local assimilables à la reconnaissance de paternité de droit commun.

L'évolution, encore plus profonde, du droit local relatif à la filiation et à la reconnaissance sera d'autant plus facile que, en la matière, le droit applicable à l'ensemble du territoire national va être complètement refondu ; dès l'entrée en application de ces réformes, les débats actuels sur la filiation et la reconnaissance n'auront plus lieu d'être.

M. Mansour KAMARDINE : Un projet de décret prévoit que les mariages ne puissent plus être célébrés en France avant que les futurs mariés aient atteint l'âge de dix-huit ans. Pourquoi ne pas inscrire cette disposition dans l'ordonnance en cours de rédaction ?

Mme Marie-Noëlle TEILLER : Je ne crois pas qu'il existe un projet d'ordonnance. Vous voulez parler du projet de loi de lutte contre les violences conjugales, de nature essentiellement pénale, mais qui comprend un amendement unifiant l'âge nubile entre les hommes et les femmes, en le fixant à dix-huit ans.

M. Jean-Christophe LAGARDE : La zone des vingt-quatre milles dans laquelle les contrôles sont possibles commence-t-elle à partir de la limite des eaux territoriales ?

Mme Edwige BELLIARD : Non, à partir des lignes de base, dessinées en fonction des côtes.

M. Jean-Christophe LAGARDE : Cela ne nous conduit donc pas jusqu'à Anjouan.

Les Comoriens placés en centre de rétention administrative après un coup de filet ne possèdent pas d'état civil, et les autorités ne savent pas si le reste de la famille se trouve sur le territoire mahorais. Des enfants peuvent rester sur le territoire, tandis que leurs parents sont reconduits et, quand un enfant est éloigné, les autorités ne sont pas toujours en mesure d'aller rechercher les parents pour les éloigner en même temps. Cela pose un problème au regard des conventions internationales.

Mme Edwige BELLIARD : Le juge rencontre parfois des difficultés pour traiter les dossiers contentieux, car il manque des pièces d'état civil, ainsi que des informations sur les attaches familiales. Quand la Cour européenne des droits de l'homme nous demande de suspendre une décision, c'est parce qu'elle n'y voit pas clair elle-même ; on en revient là encore au problème de l'état civil.

M. Jean-Christophe LAGARDE : Le ministère des Affaires étrangères n'a-t-il jamais envisagé d'aider les Comores à reconstituer un état civil ?

Mme Edwige BELLIARD : Des conseils peuvent certainement être prodigués.

M. Didier QUENTIN, rapporteur : Des actions de coopération peuvent porter sur l'état civil : je me souviens que la Ville de Paris apporta un soutien à l'informatisation de l'état civil en Tunisie ; mais cela demande du temps.

M. Olivier GOHIN : Il faut plutôt chercher à développer ce dont les Comoriens – et les Malgaches – manquent chez eux et ce qu'ils recherchent à Mayotte : au premier chef la santé et l'éducation. Je me permets de faire observer que la Réunion n'a toujours pas sa faculté de médecine, alors qu'il en existe une aux Antilles. Le « ciblage » de la politique de coopération doit tenir compte du contexte spécifique de l'Océan indien.

Le président René DOSIÈRE : La semaine dernière, à l'occasion des vœux, nous avons eu un échange de quelques minutes avec le Président de la République et c'est le point sur lequel il a insisté : le problème de l'immigration à Mayotte ne pourra pas être résolu tant que l'écart de développement entre les Comores et Mayotte restera aussi grand.

Madame, Messieurs, je vous remercie.

**Audition de M. Pascal CLÉMENT,
Garde des Sceaux, ministre de la Justice**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 19 janvier 2006)

Présidence de M. René DOSIÈRE, Président

M. le Président : Monsieur le Garde des Sceaux, je vous remercie d'avoir répondu à notre invitation. Plusieurs de nos collègues ont dû s'excuser, retenus par la commission d'enquête chargée de la recherche des causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau.

L'immigration clandestine à Mayotte, thème principal de notre mission d'information, semble avoir pris une ampleur inégalée – je dis « semble » car nous commençons à avoir quelques doutes sur la validité des statistiques officielles ; en mesurer exactement l'ampleur reste un exercice des plus incertains. Nous nous sommes aperçus qu'il n'était pas facile de savoir qui était clandestin, étranger ou français, dans la mesure où Mayotte est une île où s'applique encore le droit musulman. Allah n'ayant pas besoin de papiers pour reconnaître les siens, comme cela a été indiqué sur place à la mission, la production des pièces d'état civil est pour le moins déficiente, à tel point que le problème n'est pas tant de savoir si les papiers sont vrais ou faux – probablement sont-ils tous faux –, que de distinguer entre les papiers « vraisemblables » et les papiers invraisemblables !

Le ministère de la Justice a-t-il bien conscience de cette situation ? Envisagez-vous de prendre des mesures pour la clarifier, et dans quels délais ? La Commission de révision de l'état civil (CREC), de l'avis de vos fonctionnaires, travaillerait bien ; pourtant, du fait de son rythme de travail trop lent, elle est en train de fabriquer des « Français sans papiers » ! On ne connaissait jusqu'à présent que les étrangers sans papiers... On peut difficilement espérer traiter l'immigration clandestine par des moyens policiers, répressifs ou autres, quand on ne connaît pas l'identité des personnes, quand on ne sait pas qui est clandestin et qui ne l'est pas.

Mon sentiment est que le problème central à Mayotte est d'abord un problème d'état civil, lié à de multiples raisons, telles que les dysfonctionnements administratifs ou le maintien d'un droit musulman. Tant qu'il ne sera pas résolu, toute mesure de lutte contre l'immigration et toute éventuelle modification de la législation ne pourront être que détournées, dans la mesure où les pièces justificatives que vous exigerez seront bien présentées, à ceci près qu'elles seront toutes fausses : les magistrats refuseront les pièces « invraisemblables », mais sont bien obligés d'accepter les « vraisemblables ». Cette situation ne saurait s'éterniser.

M. Pascal CLÉMENT : Monsieur le président, vous laissez deviner vos conclusions, même si elles ne sont pas définitives ; le Gouvernement rejoint d'ailleurs une partie de votre diagnostic, en particulier sur le fonctionnement très relatif de la CREC.

J'aimerais d'emblée répondre à votre question centrale. D'après les informations que me communique la direction des Affaires civiles et du Sceau, il n'est pas avéré que le taux de séjours irréguliers de parents d'enfants nés sur le sol français serait plus élevé à Mayotte qu'en métropole – c'est déjà une surprise. Les chiffres relatifs au nombre de déclarations anticipées de nationalité française à Mamoudzou pour 2003 et 2004 ne témoignent pas non plus d'une spécificité mahoraise. En 2003, en effet, 73 déclarations de nationalité ont été enregistrées par le tribunal de Mamoudzou au titre de l'article 21-11 du code civil,

sur un total de 84 déclarations de nationalité hors mariage ; sur le plan national, 29 419 déclarations ont été enregistrées au titre de l'article 21-11 en 2003 sur un total de déclarations de nationalité hors mariage de 31 906. Ainsi, en 2003, les déclarations fondées sur l'article 21-11 représentaient 92,2 % des déclarations de nationalité hors mariage sur le plan national, et 86,9 % à Mayotte.

Nous pourrions en rester là, mais qui peut dire ce qui se passe réellement aujourd'hui à Mayotte ? Votre mission ? La direction des Affaires civiles et du Sceau, qui n'a probablement fait que reprendre les statistiques données par les magistrats du tribunal de première instance et du tribunal spécial d'appel de Mamoudzou ? Vous semblez, M. le président, être beaucoup plus sceptique. Il est vrai que vous êtes, tout comme le rapporteur, allé plusieurs fois à Mayotte. Je ne fais donc que vous rapporter les éléments que j'ai en ma possession.

J'en viens à mon propos introductif, qui tentera de répondre aux questions, généralement reconnues comme essentielles dans ce difficile problème, qui appelle toute l'attention du ministère de la Justice. J'organiserai mon propos autour de deux thèmes principaux : quel est le droit applicable à Mayotte dans les matières qui intéressent l'immigration et quelles évolutions législatives sont envisageables, en particulier au regard des changements statutaires prévisibles ? Au-delà des évolutions législatives, quelle est la politique menée par le ministère de la Justice sur le sujet qui vous intéresse ?

Le statut de la collectivité départementale de Mayotte est régi par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, dont l'article 3 prévoit que les lois de la République, en matière notamment de nationalité, d'état et de capacité des personnes, ainsi qu'en matière pénale, y sont applicables de plein droit. Cependant, cette règle simple n'empêche pas, d'une part, l'existence de dérogations et, d'autre part, la subsistance d'un statut de droit local.

S'agissant du droit pénal, les choses sont heureusement simples, puisque les règles de métropole s'y appliquent, tant pour les incriminations que pour l'exercice des poursuites. Les règles applicables aux contrôles d'identité, notamment, sont identiques à celles du reste du territoire français. J'ajoute que, pour renforcer l'efficacité de la lutte contre l'immigration clandestine, le ministère de l'Outre-mer étudie un projet de loi tenant compte du caractère insulaire de cette collectivité départementale. S'il était adopté, il permettrait aux officiers de police judiciaire de contrôler l'identité de toute personne se trouvant à moins d'un kilomètre du littoral mahorais.

S'agissant de la lutte contre le travail illégal, une ordonnance du 20 janvier 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, vient de réformer, dans le code du travail, un certain nombre de dispositions législatives propres à Mayotte. Un projet de décret est également en cours de préparation à ce sujet. Les dispositions pénales qui pourraient être ainsi insérées dans le code du travail s'inspirent très largement de celles qui sont applicables en métropole. Les pouvoirs de contrôle des agents chargés de constater l'infraction de travail dissimulé ont par ailleurs été renforcés : ils peuvent ainsi demander aux employeurs, aux travailleurs indépendants et aux salariés de justifier de leur identité.

Par ailleurs, le président du tribunal de grande instance peut prendre des ordonnances sur réquisition du parquet, pour autoriser les officiers de police judiciaire à procéder à des perquisitions et saisies sur les lieux de travail, même s'il s'agit de locaux habités, entre six heures et vingt et une heures.

Enfin, sur réquisition du procureur de la République, les officiers de police judiciaire peuvent pénétrer à tout moment dans les lieux à usage strictement professionnel, lorsque des activités clandestines sont en cours.

Enfin, comme je l'indiquais au début de mon intervention, le ministère de l'Outre-mer élabore un projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration outre-mer, qui permettrait de réformer les dispositions du code du travail applicables à Mayotte. Ce texte pourrait habilitier les inspecteurs du travail à effectuer eux-mêmes des contrôles dans des locaux d'habitation, sur autorisation judiciaire. Cette disposition serait motivée, non par le besoin général d'intensifier les contrôles dans tous les domaines d'activité économique à Mayotte, mais par la volonté spécifique d'y contrôler efficacement l'activité des employés de maison.

En matière d'état des personnes, de nationalité et de droit des étrangers, les choses sont plus complexes.

Pour ce qui est de l'état des personnes, vous savez qu'un statut personnel de droit local subsiste aux côtés du statut civil de droit commun. Relèvent du statut de droit local les personnes de nationalité française « musulmanes de droit local », issues de parents nés à Mayotte, à condition qu'elles n'aient pas renoncé à ce statut au profit du statut de droit commun. L'appartenance à ce statut implique la soumission aux règles de droit local et à la justice cadiale pour le droit personnel et familial, à deux réserves près.

En premier lieu, le droit local a fortement évolué au cours de ces dernières années afin que le principe d'égalité entre hommes et femmes soit mieux respecté. Depuis la loi du 8 mars 2000, l'âge minimum du mariage des filles a été fixé à quinze ans, le mariage par procuration a été aboli et la filiation maternelle s'établit par l'indication du nom de la mère dans l'acte de naissance. La loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer a posé les conditions d'une disparition progressive de la polygamie et de la répudiation de la femme par le mari ; elle a également prévu, pour les générations à venir, le principe de l'égalité successorale entre hommes et femmes.

À titre personnel, je ne serais pas opposé à ce que l'évolution du droit local se poursuive et parvienne rapidement à son terme, afin que de telles discriminations disparaissent, ce qui ne signifie pas la suppression de tout statut de droit local à Mayotte. Celui-ci témoigne en effet de la subsistance de spécificités « culturelles » à Mayotte et son existence est, en tout état de cause, consacrée par l'article 75 de la Constitution.

Certaines dispositions spécifiques à Mayotte, comme la dation de nom, pourraient être alignées sur le droit commun de la reconnaissance de paternité. Je veux, à ce propos, saluer l'engagement et les efforts louables déployés par M. Mansour Kamardine pour faire rapprocher le droit local mahorais du droit commun.

En second lieu, les conditions dans lesquelles il peut être fait appel à la justice des cadis tendent à se restreindre. Les personnes qui relèvent du droit local peuvent choisir de porter leurs actions judiciaires soit devant la justice cadiale, soit devant la justice civile de droit commun. Elles peuvent, en outre, en application de l'option de législation qui leur est offerte, demander au juge civil d'appliquer le droit local, sauf en matière de divorce, où le juge civil ne peut appliquer que le droit commun. La justice cadiale me paraît, dans ces conditions, vouée à une disparition progressive.

S'agissant de l'application du droit commun, vous avez souhaité connaître mon analyse sur deux sujets essentiels que sont les reconnaissances abusives de paternité et les mariages de complaisance.

En matière de mariage, le droit français s'est doté en 1993 d'un dispositif de vigilance et de lutte contre les mariages de complaisance, qui a été renforcé en 2003. La vigilance des officiers de l'état civil et du parquet a particulièrement été appelée sur ce sujet, depuis une circulaire nationale du 2 mai 2005, qui a précisé les règles et les procédures applicables et donné une liste, fort utile, d'indices permettant de déceler de tels mariages. Le Gouvernement étudie encore les moyens de renforcer ce dispositif : je présenterai ainsi, dans les prochaines semaines, un projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages. Ce texte renforcera l'efficacité des pouvoirs du parquet. En particulier, les mariages célébrés malgré opposition seront frappés de nullité de plein droit. En outre, le contrôle des mariages célébrés à l'étranger bénéficiera d'un dispositif nouveau et efficace. Il ne paraît toutefois pas possible, pour des raisons constitutionnelles, de prévoir pour Mayotte un régime spécifique de contrôle des mariages.

Pour ce qui est des reconnaissances de paternité, le ministère de la Justice réfléchit à une réforme qui permettrait, à l'instar du dispositif applicable en matière de mariage, de confier à l'officier de l'état civil la possibilité de signaler préventivement au parquet les reconnaissances suspectes. Des propositions législatives sont actuellement à l'étude, dans le cadre du Comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI).

Je suis, vous le voyez, déterminé à lutter contre le détournement des règles du droit de la famille à des fins migratoires.

Par ailleurs, les conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte et la spécificité que pourrait connaître le droit de la nationalité sur ce territoire ont été étudiées. Il convient dans ce domaine de prendre le temps de la réflexion. Les règles applicables en matière de nationalité à Mayotte ont varié dans le passé et notamment du fait des différents statuts qu'a connus ce territoire insulaire, au sein de notre République. Colonie française en 1843, Mayotte a été un territoire d'outre-mer de la République française entre 1946 et 1975. Elle est ensuite devenue une collectivité territoriale à statut particulier en 1976, pour constituer désormais une « collectivité départementale » dont le régime est déterminé par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, laquelle édicte dans son article 3 que les lois et décrets relatifs à la nationalité sont applicables de plein droit à Mayotte.

Cette identité législative n'a, certes, pas toujours existé. Hormis une courte période s'étendant de 1928 à 1933, l'attribution de la nationalité française en raison de la naissance en France des parents et de leurs enfants, ainsi que l'acquisition de cette nationalité en raison de la naissance et de la résidence en France de l'enfant n'ont pas été applicables à Mayotte. Cette dérogation liée à l'histoire, qui a également existé pour d'autres territoires insulaires, tels que Madagascar, a totalement pris fin depuis la loi n° 93-933 du 22 juillet 1993 réformant le droit de la nationalité. Souhaitant aller plus loin, le législateur a énoncé, en 2001, le principe de l'application de plein droit des lois relative à la nationalité à Mayotte, principe auquel nous sommes tous attachés. Dès lors, toute modification des règles relatives à l'acquisition de la nationalité française à Mayotte doit être examinée avec soin et prudence.

Vous vous interrogez sur la possibilité de lier l'acquisition de la nationalité française par le mineur né, à Mayotte, de parents étrangers au séjour régulier de ces derniers au moment de sa naissance ou pendant la durée de résidence nécessaire à cette acquisition. Je vous invite à vérifier la compatibilité d'une telle proposition avec nos exigences constitutionnelles. En effet, tout régime dérogatoire doit être justifié par des circonstances particulières en rapport avec l'objet de la loi, sous peine de violer le principe constitutionnel d'égalité devant la loi, et ce, quel que soit le statut institutionnel du territoire, qu'il s'agisse d'une collectivité d'outre-mer (COM), régie par l'article 74 de la Constitution, ou d'un département d'outre-mer (DOM), soumis à son article 73.

Pour subordonner l'obtention de la nationalité française à la régularité du séjour des parents sur le sol français, il faudrait démontrer l'existence, sur le territoire de Mayotte, d'une situation spécifique par rapport à la métropole, dans ce domaine particulier – je vous ai déjà indiqué que les statistiques à ma disposition ne faisaient pas état d'une proportion de déclarations de nationalité, souscrites par les enfants mineurs, plus importante à Mayotte qu'en métropole. Il faudra également ajuster vos propositions concrètes avec les dispositions de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant de 1990, laquelle dispose que l'enfant doit être protégé contre toute forme de sanction motivée par la situation juridique de ses parents.

En matière de droit des étrangers, l'avenir institutionnel de Mayotte s'inscrit dans le sens d'un rapprochement avec le droit commun, comme le traduit le projet de transformer cette COM, régie par l'article 74 de la Constitution, en DOM régi par les dispositions de l'article 73 de la Constitution. Cette transformation n'aura cependant pas pour conséquence de remettre en cause par elle-même les spécificités caractérisant le droit des étrangers applicable à Mayotte, l'article 73 n'autorisant que des adaptations tenant aux « caractéristiques et contraintes particulières » des DOM.

Or, le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ne s'applique pas à Mayotte, à l'exception de celles de ses dispositions concernant l'asile. Les règles applicables à Mayotte figurent dans l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte. Les différences entre les deux régimes juridiques concernent notamment les titres de séjour et les conditions de leur délivrance, mais ces questions relèvent de la compétence du ministère de l'Intérieur. Je me contenterai sur ce point de souligner qu'au vu de la jurisprudence du Conseil d'État, il n'est pas possible d'affirmer, que le seul fait pour un immigré clandestin d'être parent d'un enfant né sur le territoire français suffit à le protéger contre une mesure d'éloignement du territoire, et ce, même dans le cas où l'autre parent étranger est en situation régulière.

En revanche, il est possible à Mayotte, pour un étranger, d'éviter son éloignement du territoire français en obtenant un titre de séjour. Ainsi, l'article 15 de l'ordonnance du 26 avril 2000 précitée prévoit que la carte de séjour temporaire portant la mention « liens personnels et familiaux » est délivrée à l'étranger ne vivant pas en état de polygamie, père ou mère d'un enfant français et mineur résidant à Mayotte, à la condition qu'il exerce, même partiellement, l'autorité parentale à l'égard de cet enfant ou qu'il subvienne effectivement à ses besoins. Lorsque la qualité de père ou de mère d'un enfant français résulte d'une reconnaissance de l'enfant postérieure à la naissance, la carte de séjour temporaire n'est délivrée à l'étranger que s'il subvient aux besoins de celui-ci depuis sa naissance, ou depuis au moins un an. Lorsque ce titre de séjour est délivré, la reconduite à la frontière de l'étranger devient bien entendu impossible.

Pour les étrangers parents d'un enfant né sur le sol français mais non titulaires d'un titre de séjour, l'éloignement du territoire demeure possible, sous le contrôle du juge, qui veille notamment au respect des stipulations de l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, protégeant le droit au respect de la vie privée et familiale. Néanmoins, à titre d'exemple, le Conseil d'État, dans une décision du 26 mars 2004, a jugé légale la reconduite à la frontière d'un ressortissant congolais père d'un enfant né en France d'une mère étrangère en situation régulière, enceinte d'un deuxième enfant de l'intéressé qui, par ailleurs, avait prouvé qu'il contribuait à l'éducation des trois autres enfants de sa concubine.

J'en viens aux actions conduites par mon ministère, en complément de la politique législative.

Permettez-moi d'abord de rappeler que le Gouvernement ne s'est pas désintéressé de cette collectivité et des problèmes juridiques qu'elle rencontre. Depuis 1999, pour le seul ministère de la Justice, en moyenne une mission d'étude ou d'inspection a été envoyée à Mayotte chaque année, qu'il s'agisse d'examiner le fonctionnement de l'état civil, ou celui de la justice cadiale et des tribunaux de droit commun.

Il faut cependant reconnaître le retard très important pris pour mettre en place à Mayotte un système juridique et judiciaire fonctionnant de façon satisfaisante. En effet, les efforts consacrés à cet objectif peinent à porter leurs fruits, tant on s'est accommodé par le passé de pratiques irrégulières. Je crois, à ce propos, que votre mission doit être l'occasion d'une prise de conscience salutaire, en rappelant que le respect des valeurs de la République impose une action volontaire pour Mayotte. Je développerai plus particulièrement deux sujets majeurs : l'état civil et l'action publique.

Jusqu'en 2000, la dualité de statut personnel à Mayotte induisait une dualité de l'état civil. Les deux états civils – droit commun et droit local – obéissaient à des règles différentes. Ajoutons que la tenue de l'état civil était particulièrement défectueuse, voire inexistante.

La loi d'habilitation du 25 octobre 1999 a permis de mettre fin à cette dualité de régime en prévoyant la mise en place, par l'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000, d'une commission de révision de l'état civil (CREC) chargée, d'une part, de fixer les noms et prénoms des personnes de statut personnel de droit local et, d'autre part, d'établir les actes d'état civil de droit local ou de droit commun. Présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire, la CREC comprend le préfet, le président du conseil général, le grand cadî et des maires des communes concernées. Les moyens dont elle dispose lui sont essentiellement fournis par le ministère de la Justice. Celui-ci assure la prise en charge financière du président, magistrat désigné par le président du tribunal supérieur d'appel, ainsi que celle du secrétariat, composé d'un greffier et de cinq vacataires dépendant du greffe du tribunal supérieur d'appel. La Chancellerie finance également l'équipement informatique de la CREC et des mairies. Le financement des autres postes budgétaires liés au fonctionnement de la CREC, en particulier la rémunération et les frais de déplacement de la quarantaine de rapporteurs chargés d'instruire les dossiers, est pris en charge par le ministère de l'Outre-mer et la collectivité départementale de Mayotte.

Installée le 5 avril 2001, la CREC a connu des débuts difficiles. Une première mission, effectuée par mes services en juillet 2003, avait souligné des difficultés d'ordre informatique. La deuxième mission, organisée conjointement avec le ministère de l'Outre-mer en 2004, a constaté des avancées dans le traitement des dossiers et conclu à la mise en place d'une structure d'aide et d'accompagnement à l'informatisation des services de l'état civil des mairies. Dans cette perspective, un ingénieur informaticien a été recruté par mes services afin de développer un logiciel.

Depuis 2003, la CREC est saisie d'environ 8 000 demandes annuelles et le nombre de décisions rendues, depuis sa création jusqu'en 2005, s'élève à 33 105. Instance indépendante, la CREC ne peut recevoir d'instruction générale ; ses décisions peuvent être contestées devant le tribunal de première instance de Mayotte.

La question des moyens de cette commission vous préoccupe à juste titre. Disons-le sans détour, la double tutelle financière des ministères chargés de la Justice et de l'Outre-mer ne facilite pas les choses, surtout dans cette période où les marges budgétaires sont étroites pour chaque ministère.

Je vais m'efforcer pour ma part de réunir de nouveaux moyens – je pense tout particulièrement à un poste de secrétaire, ainsi qu'à l'équipement informatique des quatorze mairies mahoraises non encore pourvues de moyens modernes. Je mettrai également, en 2006, un poste de magistrat supplémentaire à la disposition du tribunal de première instance de Mamoudzou. Cependant, j'en suis bien conscient, cela sera largement insuffisant, même avec un effort conjoint du ministère de l'Outre-mer. Pour que l'État remplisse sa mission, il faut envisager d'améliorer les processus de décision. Au-delà du projet de décret, actuellement soumis à l'avis du Conseil d'État, qui va simplifier les démarches et accélérer le traitement des dossiers, une réflexion interministérielle approfondie sera menée sur la base des propositions de votre mission.

J'ai conscience qu'il existe une difficulté pour les actes d'état civil dressés peu de temps après l'ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 et qui n'obéissent pas aux règles nouvelles, souvent par défaut d'information. Je sais M. Mansour Kamardine très attaché à ce que des solutions soient trouvées. Toutefois, compte tenu de l'état de la CREC, je ne crois pas judicieux d'alourdir encore sa tâche et je crois qu'il faut réfléchir à une procédure plus simple.

Venons-en à l'action publique. Pour ce qui est de la lutte contre le travail clandestin, les autorités judiciaires locales sont complètement informées, à Mayotte, de la politique pénale que j'ai décidé de mettre en œuvre sur l'ensemble du territoire national.

Ainsi, la circulaire du ministère de la Justice du 27 juillet 2005, portant sur la répression des infractions relatives au travail illégal, renforce l'action des comités opérationnels de lutte contre le travail illégal (COLTI), chargés de coordonner les opérations de contrôle. Elle rappelle, outre les axes prioritaires de la lutte contre le travail illégal, que l'emploi illicite de salariés étrangers est sanctionné par des peines aggravées depuis la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité. Par ailleurs, les instructions et circulaires des autres ministères (ministère de l'Intérieur, ministère chargé de l'Emploi) ont été transmises, au cours de l'été, aux autorités locales. La circulaire du ministère chargé de l'Emploi prévoyait notamment d'organiser dans chaque département, d'ici le 31 octobre 2005, au moins une opération exemplaire de contrôle des sites de travail où étaient susceptibles d'être employés illégalement des étrangers sans titre de séjour. Cinq opérations d'envergure ont ainsi été diligentées à Mayotte entre le mois d'août 2005 et le mois d'octobre 2005. Quinze employés en situation irrégulière ont été appréhendés et ont fait l'objet d'arrêtés de reconduite à la frontière, tandis que six employeurs ont été poursuivis devant le tribunal correctionnel de Mamoudzou.

M. Mansour KAMARDINE : Et attendent toujours de comparaître...

M. Pascal CLÉMENT : À cause, sans doute, du travail approfondi de préparation des magistrats, nécessaire pour une justice de qualité...

La lutte contre l'immigration clandestine est également l'une des priorités de la politique pénale conduite par le parquet de Mamoudzou. Ainsi, le nombre de contrôles d'identité a été considérablement augmenté. Des patrouilles de la gendarmerie maritime et de la marine nationale sont effectuées, toutes les nuits, le long des côtes de Mayotte. Elles permettent d'interpeller de nombreux immigrants clandestins, qui débarquent sur les plages la nuit tombée.

De même, les services de la police aux frontières (PAF) sont particulièrement sensibilisés au contrôle des documents d'identité fournis par les candidats à l'immigration vers

Mayotte. Les policiers ont été dotés de nouveaux appareils sophistiqués pour détecter les nombreuses falsifications de papiers d'identité – et distinguer, comme vous le dites, le « vraisemblable » de « l'invraisemblable ». Pour l'année 2005, 8 400 personnes ont ainsi fait l'objet de reconduites à la frontière.

M. le Président : Il s'agit là de chiffres bruts : si l'on sait combien d'immigrés clandestins ont été reconduits, personne, en revanche, ne sait combien sont revenus. Alors que de nombreuses reconduites sont, depuis longtemps, effectuées à Mayotte, le nombre de clandestins n'a cessé d'augmenter. Ce qui porte à croire qu'il en est arrivé davantage qu'il n'en est parti...

M. Pascal CLÉMENT : La République suppose que sa loi est respectée...

En outre, le procureur de la République du tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou a souhaité renforcer la coopération judiciaire avec l'Union des Comores. Il s'y est déplacé, au mois de novembre 2005, afin de définir un projet de coopération efficace. Ainsi, avec l'appui de mes services, il est prévu de créer aux Comores, en septembre 2006, un poste de magistrat détaché par la France, ce qui permettra de renforcer les échanges avec les autorités judiciaires comoriennes. Il assurera le suivi des dossiers de coopération judiciaire, mais pourra également former les officiers de police judiciaire, dans le domaine de la lutte contre l'immigration clandestine et de la falsification de documents d'identité.

M. Mansour KAMARDINE : Cette formation devrait aussi concerner la tenue des registres d'état civil, car c'est là que se pose également le problème.

M. Didier QUENTIN, rapporteur : Je vous remercie de cet exposé complet et précis. La question de fond est de savoir si nous pouvons mettre en place un état civil parfaitement fiable à Mayotte dans des délais raisonnables. Pour l'instant, malgré les efforts engagés, le problème demeure.

J'ai noté au passage votre analyse juridique sur un éventuel durcissement des conditions d'accès à la nationalité, qui rejoint celle de plusieurs personnalités déjà auditionnées par notre mission : du fait des principes d'indivisibilité de la République et d'égalité des citoyens devant la loi, entre autres, un durcissement spécifique à Mayotte, dans cette matière, a toutes chances d'être jugé contraire à la Constitution, en dépit des dispositions de l'article 74 de celle-ci.

M. Pascal CLÉMENT : Peut-être pourrait-on l'envisager pour l'ensemble des collectivités territoriales régies par l'article 74 de la Constitution ? Toutefois, il n'est pas certain que cela soit constitutionnel si ce n'est pas effectué sur l'ensemble du territoire national. Cette réforme est constitutionnellement délicate.

M. le Rapporteur : Délicat, attention, prudence... Autant de mots que nous vous avons entendu employer à plusieurs reprises.

M. le Président : Il existe un Conseil constitutionnel...

M. Pascal CLÉMENT : On me l'a dit !

M. le Rapporteur : Le fonctionnement de la CREC a étonné plus d'un membre de notre mission. Nous avons bien relevé votre intention de la doter de moyens supplémentaires.

M. le Président : Mais pourquoi la CREC « fabrique »-t-elle actuellement des « Français sans papiers » ?

M. Pascal CLÉMENT : Parce qu'elle ne fonctionne pas correctement.

M. le Président : Un certain nombre de citoyens à Mayotte, mais également à La Réunion, dont la nationalité française est indiscutable, se trouvent avoir besoin d'une pièce justificative – pour s'inscrire à l'université, par exemple. Ils s'adressent à la CREC. On les prévient que la réponse prendra six à douze mois, mais en réalité, cela prend trois ou quatre ans ! Aucun étudiant ne peut se permettre d'attendre si longtemps un titre prouvant sa nationalité française pour aller s'inscrire. Ces personnes deviennent donc des « Français sans papiers », incapables de prouver leur identité tant que la CREC ne leur a pas délivré de certificat. Sans doute est-ce un problème matériel, mais également un problème de fonctionnement. Le problème se pose également pour des Mahorais vivant à La Réunion.

M. Mansour KAMARDINE : Et à Marseille – en fait, sur l'ensemble du territoire national.

M. le Rapporteur : L'épouse de notre collègue Mansour Kamardine elle-même a mis un certain temps à recevoir ses papiers !

M. le Président : Le mari député avait pourtant participé à la prise de décision de la CREC, mais cette dernière a mis un an à la lui notifier !

M. le Rapporteur : Les nouveaux moyens dont vous avez fait état vont dans le bon sens, notamment ces systèmes de détection des faux papiers. Toutefois, la mission n'en a pas été informée sur place...

M. Pascal CLÉMENT : Cela ne dépend pas de mon département ministériel, mais du ministère de l'Intérieur.

M. le Rapporteur : La perspective d'une coopération judiciaire avec les Comores est également intéressante.

M. Pascal CLÉMENT : Nous venons d'y envoyer un magistrat de liaison.

M. le Rapporteur : Toutefois, ce magistrat ne sera totalement « opérationnel » qu'en septembre 2006, d'après vos dires. De son côté, le ministère de l'Intérieur a décidé la mise en place d'une antenne du service de coopération technique internationale de police (sctip) ; un policier sera donc en place à Anjouan pour contrôler les filières d'émigration. Sa mission ne sera pas facile : il s'agit de véritables réseaux, dirigés par des personnages puissants. Pour 20 euros, ils organisent la collecte par taxi, pour 100 euros le passage par *kwasa-kwasa* !

M. le Président : Depuis la mise en service du radar, les tarifs ont augmenté...

M. Mansour KAMARDINE : Ils sont désormais de 150 euros.

M. Pascal CLÉMENT : Quarante passagers viennent d'être interceptés sur un *kwasa-kwasa* près d'Acoua.

M. le Président : Nous n'avons pas réussi à en voir lorsque nous étions sur place...

M. le Rapporteur : Nous avons passé une nuit à attendre sur une vedette de la police aux frontières (PAF)

M. Mansour KAMARDINE : Si la mission d'information fait savoir aux *kwasa-kwasa* qu'elle les attend...

M. le Rapporteur : Surtout une nuit de pleine lune... Les conditions n'étaient peut-être pas optimales.

M. le Président : Il n'y avait pas non plus le Falcon de surveillance : on le fait venir de métropole deux fois par an !

M. Pascal CLÉMENT : Cela doit coûter très cher, pour un résultat modeste...

M. le Président : 4 000 euros l'heure de vol...

M. le Rapporteur : La mission recommandera une organisation différente.

Par ailleurs, vous nous avez dit que la double tutelle des ministères de la Justice et de l'Outre-mer ne facilitait pas le travail de la CREC.

M. le Rapporteur : Je retiens qu'un durcissement des conditions d'accès à la nationalité limité à Mayotte est une piste hasardeuse.

M. Pascal CLÉMENT : Si ce n'est qu'à Mayotte, le terme « hasardeux » est un euphémisme ; il serait, peut-être, plus approprié si le projet concernait, par exemple l'ensemble des collectivités régies par l'article 74.

M. le Rapporteur : Vous nous avez donné des éléments sur les contrôles dans le cadre de la lutte contre le travail illégal. Par ailleurs, vous avez laissé entendre que vous étiez prêt à accélérer quelque peu l'évolution du statut de droit local.

M. le Président : J'avais, pour ma part, cru comprendre que vous souhaitiez son maintien, par respect de la diversité culturelle !

M. Pascal CLÉMENT : Je souhaite son évolution... vers notre droit métropolitain.

M. le Président : Autrement dit un rapprochement.

M. le Rapporteur : *A fortiori* dans la perspective d'une pleine départementalisation.

M. Pascal CLÉMENT : Telle est la volonté du législateur.

M. le Rapporteur : L'idée est bien d'aller vers une départementalisation de plein exercice pour 2010 ou 2012 ; l'ensemble des textes à caractère social s'appliquera alors pleinement, même s'il est vrai que cela renforcera l'attractivité de Mayotte par rapport à Grande-Comore, Mohéli et Anjouan.

M. Pascal CLÉMENT : L'article 75 de la Constitution prévoit toutefois le maintien d'un statut de droit local.

M. le Rapporteur : On va clairement vers la convergence entre droit local et droit commun.

M. Pascal CLÉMENT : C'est la volonté du député de Mayotte... Pour autant, la Constitution prévoit le maintien d'un statut de droit local, même dans le cas de la départementalisation.

M. le Président : Il y a également un droit local en Alsace et Moselle, à ceci près qu'on n'y trouve pas un état civil particulier.

M. Pascal CLÉMENT : L'Église ne s'en occupe-t-elle pas à la place de l'État ?

M. le Président : Non. En Alsace et Moselle, et *a fortiori* pour ce qui touche au statut des personnes, c'est la loi de la République qui s'applique et l'Église ne se mêle pas des actes juridiques de la vie civile. Tandis qu'à Mayotte, le problème tient au fait que la religion musulmane entraîne des pratiques différentes en matière d'état civil. Je n'appelle pas cela du droit local, mais l'application de la loi musulmane. Le principe de laïcité ne peut admettre qu'une religion impose sa règle dans un domaine de la vie civile.

M. Pascal CLÉMENT : Je vous relis l'article 75 de la Constitution : « Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé. » Ma lecture est différente de la vôtre...

M. le Président : De quand cela date-t-il ?

M. Mansour KAMARDINE : De 1958...

M. le Président : Nous ne sommes plus en 1958.

M. le Rapporteur : Mais cela s'applique toujours.

M. Pascal CLÉMENT : Nous sommes en 2006 et c'est la Constitution.

M. le Président : Mais cela a été écrit en 1958.

M. Pascal CLÉMENT : Certes, mais ces dispositions n'ont jamais été modifiées. Autrement dit, elles s'imposent à nous. Et en les relisant, on ne peut pas partager votre sentiment. Ce serait plutôt l'inverse...

M. le Président : On a fini par supprimer les articles relatifs à la Communauté...

M. Pascal CLÉMENT : Mais pas celui-ci.

M. le Rapporteur : Vous nous avez parlé d'un projet de loi relatif au contrôle de la validité des mariages.

M. Pascal CLÉMENT : Le projet présenté au CICI vise d'abord à renforcer les formalités préalables aux mariages célébrés en France. L'article 63 du code civil fera l'objet d'une nouvelle rédaction, afin de faire apparaître plus clairement les trois étapes préalables au mariage proprement dit : dépôt du dossier de mariage, audition des futurs époux et publication des bans. Sur le fond, l'officier d'état civil pourra exiger la preuve de l'identité des futurs époux par une pièce officielle – ce qui jusqu'à présent n'était pas toujours le cas. Les capacités d'action du parquet seront également renforcées : les effets de l'opposition de celui-ci se prolongeront au-delà du délai actuel d'un an et les époux ne pourront en obtenir la mainlevée que sur décision judiciaire. S'ils se sont mariés malgré l'opposition du parquet, ou si celui-ci avait ordonné le sursis à la célébration, le mariage sera nul de plein droit.

Pour les mariages célébrés à l'étranger, un contrôle préalable à la célébration sera instauré. Le futur conjoint français souhaitant se marier devant l'autorité locale devra préalablement obtenir un certificat de capacité à mariage – celui-ci existait déjà, mais n'était pratiquement jamais demandé –, qui lui sera délivré par les autorités consulaires après accomplissement des formalités prévues à l'article 63 du code civil, à condition que le mariage soit conforme aux conditions de fond – âge, capacité, empêchements familiaux, ou bigamie par exemple, etc. – posées par le droit français. Un contrôle *a posteriori*, beaucoup plus rigoureux, sera également exercé dans le cadre de la procédure de transcription à l'état civil. Trois hypothèses seront envisageables.

Si les formalités préalables ont été respectées, la transcription sera de droit, à moins que le parquet, sur la base d'éléments nouveaux, ne demande l'annulation du mariage dans un délai de six mois.

Si le mariage a été célébré malgré l'opposition ou le sursis du Parquet, les époux devront obtenir une décision de mainlevée du tribunal. À défaut, la transcription sera impossible.

Enfin, si les époux n'ont pas accompli les formalités préalables, la transcription sera subordonnée à une audition préalable ; et si le Parquet ne s'est pas prononcé dans un délai de six mois, les époux devront saisir le tribunal pour que celui-ci se prononce sur la transcription.

Voilà l'esprit du projet de loi présenté lors du dernier CICI et qui sera prochainement défendu devant la représentation nationale par le ministre de l'Intérieur et moi-même.

M. le Président : Autoriser un officier d'état civil à réclamer une pièce d'identité à des gens qui veulent se marier pour dépister les mariages de complaisance, c'est très bien lorsque vous avez un état civil qui fonctionne, comme en métropole. Mais à Mayotte, la pièce d'état civil justifiera tout ce que l'on peut imaginer : il suffira de la fabriquer... Dès lors, toutes les dispositions que vous prendrez ne pourront qu'être contournées. Force est de reconnaître qu'entre ce que l'on imagine à Paris et la réalité sur le terrain, à Mayotte, il y a un abîme !

M. le Rapporteur : Vos statistiques de la direction des Affaires civiles et du Sceau pourraient laisser croire que le problème est moins aigu que ce qui a été signalé à la mission...

M. Pascal CLÉMENT : D'où ma surprise.

M. le Rapporteur : Or, le décalage est énorme avec la réalité constatée sur le terrain.

M. Pascal CLÉMENT : Constatée par qui ?

M. le Rapporteur : Par nous-mêmes à l'occasion des travaux de notre mission et de notre déplacement à Mayotte par les élus et, singulièrement, par le député de Mayotte. La population de Mayotte elle-même le ressent...

M. Pascal CLÉMENT : Ces données ont été communiquées à mes services par la police et la gendarmerie. Est-ce à dire qu'elles n'ont pas les moyens de faire remonter les bons chiffres ?

M. le Président : Disons que la fiabilité des statistiques doit être affectée d'un coefficient de distorsion...

M. Pascal CLÉMENT : Plus ou moins élevé ; et là, c'est le maximum !

M. le Rapporteur : Le pourcentage de clandestins, de l'ordre du tiers, est lui-même très imprécis. Un nombre de 50 000 à 60 000 sur une population totale de 160 000 à 170 000 habitants est généralement évoqué...

On nous parle beaucoup de « droit du sol ». Or, on s'aperçoit que, en l'état actuel des textes qui régissent la matière, nous avons tous les moyens de procéder aux mesures d'éloignement que nous jugerions nécessaires. Je me demande même ce qu'apporterait un éventuel durcissement du droit de la nationalité à Mayotte, nonobstant les réserves de nature constitutionnelles déjà émises. Contrairement à ce que l'on s'imagine sur le « droit du sol », ce n'est pas parce qu'une Anjouanaise accouchera à la maternité de Mamoudzou – 7 600 accouchements par an, record de France et d'Europe, – que son enfant acquerra rapidement ou automatiquement la nationalité française. C'est ce que croient souvent les gens, mais ce n'est pas vrai.

M. Pascal CLÉMENT : Le droit de la nationalité fonctionnait ainsi à une époque, mais cela n'est plus le cas depuis longtemps.

M. le Rapporteur : Il faudra insister sur ce point et le répéter.

M. Mansour KAMARDINE : Je veux d'abord saluer les ouvertures annoncées, et notamment le renforcement des moyens de la CREC qui en a grandement besoin. Encore faut-il que le magistrat promis soit rapidement affecté. S'il faut attendre un ou deux ans, les difficultés ne pourront que persister. Vous comptez, monsieur le Garde des Sceaux, engager une réflexion sur l'accélération des procédures : il existe une véritable urgence à cet égard. L'ordonnance n° 2000-218 du 8 mars 2000 avait fixé à cinq ans la durée de vie de la CREC ; ce délai a déjà été reconduit une fois, et sans doute faudra-t-il le proroger à nouveau ! En attendant, nous avons créé une « machine à fabriquer des Français sans papiers », ce que je ne peux admettre, car, au-delà des incertitudes et de l'insécurité, cela aboutit à créer des amalgames. Mes collègues en viennent à croire qu'il n'y a jamais eu d'état civil à Mayotte. Ce qui n'est pas vrai : il y a toujours eu un état civil, mais ce n'était pas ce que j'appellerai « le plat de résistance » pour l'État. La dernière loi en la matière remonte à une délibération de 1964 du territoire des Comores – à l'époque, on était allé très loin dans la décentralisation et l'autonomie, peut-être encore plus que ce que connaît la Nouvelle-Calédonie aujourd'hui, et les Comores avaient reçu une compétence en matière d'état civil. Depuis, alors que l'état civil en France fait l'objet de corrections au moins tous les deux ans, on n'est jamais revenu sur l'application à Mayotte de cette délibération de 1964. Nous avons donc bien un état civil, et qui fonctionne : moi-même, j'ai été déclaré tout à fait normalement à ma naissance.

Le problème s'est posé lorsque, dans un objectif d'intégration, il a fallu déclarer un nom et un prénom alors que la tradition musulmane veut qu'un individu soit désigné par une succession de prénoms. C'est cette machine qui a été mise en place en 2000, mais en sous-estimant, manifestement, les moyens nécessaires pour atteindre l'objectif. Il est plus qu'urgent de les développer.

Vous avez parlé des contrôles et de la lutte contre l'emploi clandestin. D'après les estimations des services de l'État, il y aurait entre 3000 et 5000 emplois de maison à Mayotte. Mais si l'on se fonde sur les déclarations sociales, on n'en trouve qu'une centaine,

cent cinquante tout au plus ! Or, les dispositions spécifiques à Mayotte figurant dans notre code du travail interdisent formellement les contrôles à domicile.

M. Pascal CLÉMENT : Cela va changer.

M. Mansour KAMARDINE : Il est temps de le corriger et de permettre aux inspecteurs du travail d'effectuer leurs contrôles partout.

M. le Président : En dehors du préfet et du député qui nous ont assuré qu'ils n'employaient pas de clandestins...

M. Pascal CLÉMENT : Ils sont bien obligés !

M. le Président : Il n'en a pas toujours été ainsi ! Mais pour tous les autres, on ne peut jurer de rien... Cela fait tout de même du monde !

M. le Rapporteur : M. le Garde des Sceaux a annoncé que les possibilités de contrôle seront étendues.

M. Pascal CLÉMENT : Exactement. Une opération a été organisée cet été : quelques dizaines de clandestins ont été expulsés.

M. Mansour KAMARDINE : Nous avons besoin d'un état civil fiable et infalsifiable, et non d'un replâtrage ici ou là. Si donc nous voulons mettre en place, avec succès, un vrai projet d'état civil à Mayotte – c'est tout de même le fondement de la citoyenneté –, il faut y mettre des moyens en conséquence. Vous nous parlez d'un ingénieur informaticien qui, une fois par mois, ferait un petit séjour à Mayotte, puis reviendrait en Métropole ; c'est oublier que le billet d'avion coûte 1 500 euros, soit pratiquement l'équivalent d'un salaire ! Pourquoi cet ingénieur ne serait-il pas affecté à Mayotte durant un certain temps, avec un cahier des charges précis ? Il pourrait mettre au point le logiciel indispensable pour sécuriser notre état civil. Par ailleurs, on sera bien conduit à développer une liaison informatique entre le parquet, les communes et la CREC .

Du fait des imperfections de notre état civil, bon nombre de gens n'ont pas été déclarés pendant très longtemps. Ainsi, la naissance de ma mère, qui date de 1936, n'a été déclarée qu'en 1960... Entre 1936 et 1960, elle a eu l'occasion, non seulement de faire un enfant ici présent, mais également d'être électrice, donc inscrite sur les listes électorales.

M. Pascal CLÉMENT : Sans état civil...

M. Mansour KAMARDINE : Exactement ! Comment faisait-on alors dans nos colonies ? Ma première inscription a eu lieu en 1974. Le chef du village réunissait tout le monde, au son du tambour, sur la place publique, et demandait quels étaient ceux qui avaient plus de dix-huit ans. Il suffisait de lever la main pour être inscrit...

M. Pascal CLÉMENT : Sans vérification ?

M. Mansour KAMARDINE : Il n'y avait ni état civil ni carte d'identité ! Mais dans le village, tout le monde se connaît.

M. le Président : Et voilà comment M. Valéry Giscard d'Estaing a été élu...

M. le Rapporteur : En 1974, M. Valéry Giscard d'Estaing avait tout de même remporté l'élection présidentielle de 300 000 voix. C'est plus que Mayotte !

M. le Président : Mais toutes les Comores avaient alors voté !

M. Mansour KAMARDINE : Je parlais de la consultation du 22 décembre 1974, postérieure à l'élection de M. Giscard d'Estaing. J'avais pour ma part un état civil, mais on ne me l'a pas demandé. C'est bien plus tard que je suis allé rectifier tout cela à la mairie.

Prenons l'exemple de ma mère, en supposant que sa situation n'ait pas été régularisée en 1960. Inscrite depuis plusieurs dizaines d'années sur une liste électorale, cette personne a un jour besoin d'une pièce d'identité. On lui demandera de produire un certificat de nationalité française. Elle se rendra au tribunal de Mamoudzou, qui exigera qu'elle prouve être née à Mayotte, de même que ses parents depuis trois générations. Si elle en est incapable, elle peut user des dispositions d'un décret de 1998 qui permettait de régulariser ces situations par la possession d'état, et produit à ce titre un certificat d'inscription sur les listes électorales depuis plus d'une dizaine d'années. Ce à quoi on pourra fort bien opposer qu'il ne s'agit pas de la même personne... Tout simplement parce qu'il n'existe pas de concordance entre l'identité de la personne inscrite sur les listes électorales depuis 1947 et celle de cette même personne figurant sur l'état civil depuis 1958. D'après les chiffres de la préfecture, un millier de personnes seraient dans cette situation.

Je vous propose un moyen de solder définitivement ce problème en utilisant la disposition que le législateur de 1993 a introduit à l'article 30-2 du code civil, mais que l'interprétation de la jurisprudence a rendue totalement inapplicable. Actuellement, un millier de personnes rencontrent plus de difficultés qu'un étranger pour obtenir la reconnaissance de leur nationalité française. Cette affaire doit donc être réglée au plus vite.

M. Pascal CLÉMENT : Nous sommes bien conscients que l'état civil est le problème majeur : tout le reste en découle, y compris le droit du travail. Jusqu'à présent, la CREC a montré une véritable incapacité à fonctionner. J'espère que les moyens nouveaux que nous allons y consacrer se traduiront par des améliorations concrètes pour les Mahorais. Il serait bon de favoriser les rapprochements – j'ai lancé l'idée d'un personnel « mixte » – et surtout de faire appel à des gens ayant une longue expérience de Mayotte : le placage pur et simple du système français ne donnera rien de satisfaisant.

Il faut simplifier la procédure, certes, mais il faut surtout la faire marcher compte tenu de la culture locale. La notion de « possession d'état de Français » posée par la loi du 22 juillet 1993, se comprend très bien lorsque l'on habite la région du Centre ou le département de la Lozère, mais il n'en va pas toujours de même à Mayotte ? « Mon père était français »... Encore faut-il le prouver ! L'exemple de la mère de M. Mansour Kamardine est frappant : elle était française, mais comment pouvait-elle le prouver, au-delà de ses déclarations verbales ? Il ne s'agit pas de simplifier, mais de trouver localement et ensemble les conseils qui nous permettraient de faire fonctionner la CREC. La possession d'état, semble être un principe abstrait qui n'a guère de sens à Mayotte. Ainsi, la mère de M. Mansour Kamardine votait, alors que personne ne pouvait dire qu'elle était française. Cela dit, puisqu'elle votait, il existait une présomption de nationalité française en sa faveur...

M. Mansour KAMARDINE : Par le fait qu'elle était née à Mayotte, territoire français.

M. Pascal CLÉMENT : Voilà une possession d'état prouvable... Mais il doit bien y avoir d'autres cas où la situation est moins claire.

M. Mansour KAMARDINE : On oppose aux Mahorais le fait que leur filiation n'est pas établie conformément aux règles du droit français. Or, l'article 75 de la Constitu-

tion reconnaît l'existence de règles différentes du droit commun en matière de filiation, par le jeu notamment du droit local... D'un côté on admet l'application du droit local et de ses règles de filiation, de l'autre il faut que celles-ci soient établies conformément au droit commun pour prouver être Français ! Ce discours ne tient pas.

M. Pascal CLÉMENT : Non, c'est qu'il y a deux discours. L'article 75 consacre le statut de droit local. Le Mahorais qui naît avec ce statut le garde jusqu'à la fin de sa vie. Le problème est qu'il peut en être de même avec son enfant... Autrement dit, ce statut n'est pas prêt de s'éteindre. Et parallèlement, il y a le droit commun. À défaut de pouvoir supprimer cette dualité, il faut l'accepter et chercher les moyens d'en améliorer le fonctionnement.

Vous avez parfaitement raison s'agissant du recours à un informaticien : nous allons essayer d'éviter ces allers et retours coûteux entre Mayotte et la métropole...

M. le Président : D'autant qu'il n'y a pas d'avion direct pour Mayotte : il faut passer par La Réunion.

M. Pascal CLÉMENT : Il faudrait trouver quelqu'un qui accepte d'y résider le temps d'un contrat d'un an ou deux – et qui connaisse bien la situation : avant même de maîtriser l'informatique, il devra attester de solides connaissances en sociologie...

M. le Rapporteur : La préfecture nous a remis une statistique sur le nombre d'actes de reconnaissance de paternité à Mayotte. La progression est saisissante : 882 reconnaissances en 2001, 2 980 en 2002, 4 081 en 2003 et 4146 en 2004 !

M. Pascal CLÉMENT : Est-ce à dire que les hommes y sont plus actifs ?

M. le Rapporteur : Plutôt que la machine à reconnaître fonctionne mieux !

M. le Président : Monsieur Mansour Kamardine, expliquez au Garde des Sceaux comment s'y prend une Comorienne pour trouver un père mahorais...

M. Mansour KAMARDINE : Peut-être s'agit-il de chiffres bruts intégrant les dations de nom, qui sont une forme de reconnaissance de paternité un peu particulière. Cela dit, il est de notoriété publique qu'une reconnaissance de paternité s'obtient facilement moyennant rétribution en argent... ou en nature !

M. le Président : 200 euros, nous a-t-on dit.

M. Pascal CLÉMENT : Pour acheter le nom ?

M. Mansour KAMARDINE : Pour faire reconnaître l'enfant afin qu'il soit français. Le plus choquant est que le règlement peut avoir lieu en nature. Dans une émission réalisée par La Chaîne parlementaire (LCP-AN), une femme disait avoir été expulsée après avoir été dénoncée par le garde champêtre, au motif qu'elle avait refusé ses avances... Autant de réalités inimaginables, innommables et que l'on ne saurait accepter. Il faut trouver des solutions concrètes.

On a parfois d'ici l'impression que Mayotte serait régie par la loi coranique. Je suis en train d'écrire un article intitulé : « Cadi de la République ou cadi de Dieu ? ». Le cadi existe depuis toujours à Mayotte, mais il s'agissait du « cadi de Dieu », choisi par le village ; il ne devrait avoir aucune compétence au regard de la République. Pourtant, en 1939, sans doute par souci de respecter la culture locale, mais également de ne pas donner davantage de moyens à la justice, la République a créé un cadi par canton pour rendre la justice et le dis-

positif a été encore élargi en 1964. Ces cadis-là n'ont pas été institués par la loi musulmane, mais par la loi française. Je ne désespère pas de voir évoluer tout cela à très court terme très rapproché pour en finir avec ces difficultés.

M. le Rapporteur : Je me dois de relever, avant de finir, quelques points positifs pour ce qui touche au ministère de la Justice : la prison de Majicavo est bien tenue...

M. Pascal CLÉMENT : En effet, et c'est remarquable.

M. le Rapporteur : Surtout par comparaison avec la prison de la rue Juliette-Dodu à Saint-Denis-de-la-Réunion ! À la maison d'arrêt de Majicaw, le quartier féminin, en particulier, ne compte qu'une seule détenue...

M. le Président : C'est une véritable suite !

M. le Rapporteur : ...qui dispose d'un espace de cinquante ou soixante mètres carrés, alors que les malheureux employés de l'ambassade de France de Moroni tiennent dans un bureau de six mètres carrés !

Le centre de rétention administrative est également tout à fait acceptable, de même que les conditions des reconduites à la frontière : douche au centre de rétention, puis viennoiseries et plateau-repas dans l'avion... Un « comité de soutien aux expulsés de Mayotte » que nous avons rencontré avec M. Jean-Claude Lefort à La Réunion nous avait décrit des conditions de reconduites épouvantables : c'est totalement faux.

M. le Président : À ceci près que nous pourrions éviter de financer, par ce biais, Comores Aviation, qui encaisse plusieurs milliers d'euros par voyage.

M. Pascal CLÉMENT : Ne pourrions-nous pas concentrer un peu les reconduites afin d'avoir des avions pleins ?

M. Mansour KAMARDINE : L'avion de Comores Aviation n'a que quarante places.

M. le Président : Nous l'avons nous-mêmes pris pour aller aux Comores et il est très confortable. Le problème est qu'il doit faire deux rotations par jour : compte tenu du tarif horaire, Comores Aviation en vit très confortablement...

M. Pascal CLÉMENT : Pourquoi ne pas utiliser le bateau ?

M. Mansour KAMARDINE : L'avion coûte moins cher que le bateau. C'est pourquoi le préfet de Mayotte encourage la mise en service d'un deuxième navire, afin de développer une concurrence et de faire baisser les prix.

M. Mansour KAMARDINE : De même pour l'avion, il est question d'habiliter une deuxième compagnie, afin de faire jouer la concurrence.

M. le Président : Monsieur le Garde des Sceaux, nous vous remercions pour la densité de votre intervention ; de notre côté, nous avons tenu à vous alerter sur le décalage entre les textes et la réalité de leur application. Le rapport Bonnelle¹ ne disait pas autre chose il y a une dizaine d'années...

¹ *Réflexions sur l'avenir institutionnel de Mayotte : rapport au secrétaire d'État à l'outre mer – François Bonnelle, Secrétariat d'État à l'outre-mer, 1998.*

M. Pascal CLÉMENT : Cela n'a pas changé.

Je suis heureux d'avoir pu répondre à plusieurs de vos interrogations techniques et juridiques. De votre côté, vous m'avez fait prendre conscience des difficultés d'application de nos décisions, en particulier s'agissant du fonctionnement de la CREC, alors que le problème de l'état civil est essentiel : une fois celui-ci résolu, il sera plus facile d'améliorer la situation de l'immigration à Mayotte. Il serait, toutefois, illusoire d'espérer « plaquer » notre système à Mayotte. Je compte sur votre mission pour nous expliquer les voies et moyens qui permettront à la CREC de jouer pleinement le rôle que lui a donné la loi. Je note que, pour l'instant, elle ne fonctionne pas correctement, même si cette information ne « remonte » pas toujours aux administrations centrales.

M. le Président : On vous dit qu'elle marche bien ?

M. Pascal CLÉMENT : Non, on me dit qu'il faut simplifier... mais s'il faut simplifier, cela signifie que c'est trop complexe, auquel cas on peut supposer que cela ne marche pas très bien...

M. Mansour KAMARDINE : Mon invitation tient toujours, monsieur le Garde des Sceaux...

M. le Président : Monsieur le Garde des Sceaux, nous vous remercions.

**Audition de Mme Brigitte GIRARDIN,
ministre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie**

(Extrait du procès-verbal de la séance du jeudi 19 janvier 2006)

Présidence de M. René DOSIÈRE, président

M. le Président : Nous sommes heureux de vous entendre, à deux titres. En premier lieu, vous avez sans doute, en qualité d'ancienne ministre de l'Outre-mer, une analyse sur les problèmes de Mayotte, notamment s'agissant de l'immigration clandestine dont fait l'objet ce territoire. Ce phénomène n'est pas nouveau, mais il s'aggrave : le nombre de clandestins présents à Mayotte augmente, même si celui des reconduites croît lui aussi.

Mais nous sommes surtout impatients de vous entendre en qualité de ministre chargée de la coopération. L'une des raisons de ce déplacement de population, peut-être la principale, est en effet la misère aux Comores et, en particulier, à Anjouan, où la situation est sans commune mesure avec celle de Mayotte. Résoudre le problème, au moins à moyen ou à long terme, passe par l'engagement d'une coopération avec l'Union des Comores, laquelle semble d'autant plus possible que les autorités comoriennes paraissent laisser de côté le contentieux territorial consécutif au référendum de 1974. L'enjeu consiste à trouver des formules de coopération spécifiques, très concrètes, en particulier pour éviter un détournement des aides financières.

Mme Brigitte GIRARDIN : Nous vous communiquerons par écrit tous les éléments de réponse aux questions que vous nous avez adressées et je vais immédiatement vous donner le sentiment que je me suis forgé à la tête du ministère de l'Outre-mer, puis dans mes nouvelles fonctions.

Pour essayer d'endiguer le flux d'immigration clandestine en provenance des Comores, essentiellement d'Anjouan, île la plus proche de Mayotte, nous avons mis en œuvre des moyens significatifs et variés, d'ordre humain et technique. Ces moyens, qui montent encore en puissance, ont produit des effets réels – le nombre de reconduites à la frontière en témoigne – mais le flux ne tarit pas. Il convient, en réalité, d'agir directement aux Comores, en particulier à Anjouan.

Les contacts que j'ai eus avec le président de l'Union des Comores, le colonel Assoumani Azali, lorsque j'étais ministre de l'Outre-mer, m'incitent à penser que nous faisons le même diagnostic que les Comores.

Pour commencer, notre coopération doit se concentrer sur Anjouan, source géographique principale de l'immigration clandestine à Mayotte. Pendant de nombreuses années, la coopération avec les Comores est restée pratiquement inexistante à cause des crises politiques et du contentieux territorial à propos de Mayotte. Les Comores sortent de l'instabilité politique, des élections y sont programmées et la polémique concernant Mayotte s'est aplani ; nous sommes donc sur la voie d'un redémarrage de la coopération.

Il faut maintenant imaginer des projets de coopération tels que la population locale n'ait plus envie de partir. Car la cause essentielle de l'émigration vers Mayotte est la pauvreté, la population comorienne étant dépourvue de perspectives d'emploi et de vie décente. Nous allons donc signer avec les Comores un document cadre de partenariat – il s'agit du nouvel instrument créé à la suite de la réforme de notre système de coopération, qui doit concentrer 80 % de l'effort financier sur trois grands secteurs correspondant aux priorités lo-

cales. Les discussions vont débiter et je ne puis encore vous dire quels seront ces trois domaines. En revanche, lors de la conférence des bailleurs de fonds qui s'est tenue à Maurice, nous avons annoncé le montant de notre aide ; nous privilégierons bien sûr les secteurs de l'éducation et de la santé, tout en souhaitant soutenir des projets réellement susceptibles de créer des emplois et de dissuader la population anjouanaise de quitter son île.

Une action importante devra bien sûr être menée dans le secteur de la santé car les naissances, à Mamoudzou, sont majoritairement le fait d'Anjouanaises qui viennent y mettre au monde leur enfant. N'imaginons cependant pas que la seule la création d'infrastructures de santé dissuadera les Anjouanaises de venir accoucher à Mamoudzou. En effet, ces femmes ont aussi le souci d'essayer de faire en sorte que leur enfant devienne français, en passant par des filières de reconnaissance abusive en paternité, afin d'accéder à nos dispositifs sociaux. Nous avons connu un précédent en Guyane : nous avons eu beau rénover l'hôpital d'Albina, les Surinamiennes ont ensuite continué de traverser le fleuve pour venir accoucher à Saint-Laurent-du-Maroni, car elles parvenaient à faire reconnaître leurs enfants par de faux pères guyanais et ainsi à émarger à tous nos dispositifs sociaux. Il faut certes créer de nouvelles infrastructures de santé à Anjouan, mais aussi monter des projets créateurs d'emploi, notamment dans le secteur agricole.

La question du contrôle des flux de population est plus délicate. Le principe de la coopération policière et judiciaire que nous appelons de nos vœux est régulièrement évoqué et ne rencontre pas d'opposition de la part des Comores. Toutefois, pour être efficace, cette coopération doit permettre d'organiser des contrôles conjoints. Nous avons pour expérience la coopération mise en place avec le Brésil, qui consiste à déployer des policiers français au Brésil et, en sens inverse, des policiers brésiliens en Guyane. De même, l'idéal serait de poster des policiers français sur les côtes d'Anjouan pour lutter contre les passeurs et empêcher les fameux *kwasa-kwasa* de quitter les côtes et de traverser le lagon pour rejoindre Mayotte. Cela éviterait d'ailleurs des drames humains épouvantables, toutes les embarcations ne parvenant pas à bon port et certains naufrages se soldant par des morts. Toutefois, nous n'avons pas encore vraiment enregistré de progrès sur cette question, qui reste difficile.

Nous ne parviendrons pas à vaincre l'immigration clandestine avec des moyens exclusivement répressifs. Si nous voulons être efficaces et obtenir des résultats, nous devons œuvrer au développement des pays sources d'immigration et cibler notre coopération sur les régions les plus directement concernées, en l'occurrence Anjouan, avec des projets tournés vers la création d'emplois. Ne baissons pas la garde sur les mesures répressives, mais celles-ci ne suffisent pas : même si le nombre de reconduites à la frontière est élevé, les arrivées de clandestins seront incessantes et, de ce fait, le problème demeurera et nous ne le réglerons pas.

M. le Président : Sera-t-il aisé de développer la coopération avec les Comores ? Quand le président d'Anjouan exprime des reproches, ceux-ci ne s'adressent ni à Mayotte ni à la France mais à la Grande Comore ; j'en déduis que le gouvernement des Comores n'acceptera pas forcément de concentrer l'aide sur Anjouan.

Par ailleurs, comment pensez-vous que se déroulera le processus électoral dont l'issue est prévue au mois d'avril prochain.

M. Didier QUENTIN, rapporteur : Je précise que le prochain président comorien devrait être originaire de l'île d'Anjouan.

Mme Brigitte GIRARDIN : Quoique non originaire d'Anjouan, le président Assoumani Azali s'est toujours montré conscient que les flux de population vers Mayotte – il

ne parle évidemment pas d'« immigration clandestine » – provenaient principalement d'Anjouan. Il m'a dit lui-même que l'effort devait porter sur cette île et que trois projets de développement suffiraient pour régler définitivement le problème de l'émigration vers Mayotte, d'autant, a-t-il ajouté, que les Anjouanais sont « les plus travailleurs ». Le diagnostic des autorités comoriennes actuelles est donc le même que le nôtre et il ne s'agit absolument pas d'imposer quoi que ce soit aux Comoriens. Leur système institutionnel très complexe prévoit que le prochain président soit anjouanais ; je suppose qu'il sera donc, à l'avenir, d'autant plus facile d'agir à Anjouan. Nous suivons de près le processus électoral, qui revêt une importance particulière et devrait parachever la stabilisation observée depuis quelque temps. Le développement est, en effet, impossible sans stabilité politique.

M. le Rapporteur : Ne pourrait-on imaginer, sans le dire aussi brutalement, une sorte de coopération conditionnelle ou liée à la satisfaction d'autres objectifs ? Notre aide au développement pourrait, par exemple, être proportionnelle à la coopération policière et judiciaire des Comores. En effet, si l'argent de notre aide est plus ou moins détourné et si des filières de flux d'immigration clandestine se maintiennent, l'objectif n'aura pas été atteint.

Mme Brigitte GIRARDIN : Nous avons toujours entretenu des liens avec les Comores et, grande nouveauté, Mayotte a été associée à la dernière commission mixte franco-comorienne, notamment en la personne de son député. Je livre toujours le même message à nos interlocuteurs : réglons la question de Mayotte et nous reprendrons une coopération normale. Nous sommes d'ailleurs sur le point de régler le problème, particulièrement épineux, de la participation des sportifs mahorais aux jeux de l'Océan Indien. Quant au sujet de l'immigration clandestine, il est toujours très présent et nous le lions, implicitement ou explicitement, à celui de la coopération. Nos discussions avec les Comoriens sont donc équilibrées : le dossier politique mahorais est toujours présent. Nous avançons à petits pas, mais nous entrons dans une phase où les conditions sont réunies pour normaliser notre coopération avec les Comores, sur le modèle de ce qui se passe avec d'autres pays africains.

M. le Rapporteur : L'idée de passer d'une immigration subie à une immigration choisie est une « tarte à la crème ». Mais l'immigration comorienne est proportionnellement l'une des plus importantes : 50 000 à 60 000 Comoriens vivent à Mayotte, la Réunion compte jusqu'à 40 000 personnes considérées localement comme des « Comoriens » la xénophobie s'y développe, comme en témoigne la fréquence du slogan « Comores dehors » sur les ondes de Radio Freedom – et 200 000 comoriens sont présents en métropole, alors que la population comorienne est inférieure à 800 000 habitants. C'est presque comme si dix à douze millions d'Algériens vivaient sur le territoire français. Je vous soumets une idée iconoclaste : pourquoi ne pas réorienter le flux d'immigration comorienne vers la métropole, où cette population est moins déstabilisante que sur l'île voisine de Mayotte.

Mme Brigitte GIRARDIN : La problématique de la diaspora comorienne en métropole et à la Réunion doit effectivement être incluse dans notre réflexion. L'outil du codéveloppement constitue une piste de réflexion intéressante, parmi d'autres, pour lutter contre l'immigration clandestine. L'apport financier de la diaspora comorienne en faveur du développement des Comores est considérable, les non-résidents rapatriant une partie importante de leurs revenus : le solde des sommes transitant par le système financier français représente 10 % environ du PIB comorien. Nous nous efforçons de développer ce codéveloppement.

Les Comoriens installés de façon régulière en France et qui y ont réussi doivent être distingués de ceux qui sont en situation irrégulière. Les premiers, médecins ou experts dans un domaine technique, par exemple, sans forcément retourner dans leur pays pour y travailler, doivent au moins être associés à des opérations d'assistance. Quant aux seconds, plutôt que de leur attribuer un petit pécule pour repartir chez eux, ce qui n'est généralement guère

incitatif, il convient d'essayer de les former, afin d'accompagner leur retour aux Comores dans le cadre d'un microprojet – la microfinance et les opérations de microcrédit étant très prisées en Afrique. Nous débattons de ces pistes au sein du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI), et je ferai des propositions dans ce sens lors de la prochaine réunion de cette instance.

M. le Président : L'émigration de l'Afrique de l'Est vers Mayotte *via* les Comores, encore assez limitée, commence néanmoins à se faire sentir, ce flux étant notamment explicable par des motifs sanitaires. L'islam fondamentaliste et le terrorisme ne risquent-ils pas s'en trouver renforcés, et de se propager vers la Réunion et la métropole ? Cette hypothèse est-elle farfelue ou bien le danger existe-t-il réellement ?

Mme Brigitte GIRARDIN : Depuis quelques années, les confréries traditionnelles comoriennes, adeptes d'un islam modéré et tolérant, se voient de plus en plus concurrencées par la pénétration des préceptes plus radicaux du wahabisme, à tel point que l'islam des Comores n'a plus rien à voir avec celui pratiqué à Mayotte. Nous constatons par ailleurs que de plus en plus d'imams comoriens radicaux viennent faire du prosélytisme à Mayotte, tenir des discours inquiétants dans les mosquées et tenter d'influencer la jeunesse mahoraise, notamment par le biais de formations dans les écoles coraniques. Je ne pense pas que le phénomène se soit tari depuis que je ne suis plus ministre de l'Outre-mer, mais le député de Mayotte est sûrement plus au fait de ces questions que moi.

M. le Président : Au-delà de ces mouvements, les échanges entre certains pays musulmans et les Comores ne risquent-ils pas de conduire à la mise en place d'une filière terroriste aux Comores et, partant, à Mayotte ?

Mme Brigitte GIRARDIN : Il faut rester très vigilant. L'accroissement de nos efforts en matière d'éducation aux Comores, dans le cadre de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), constitue un bon moyen de se prémunir contre ce risque, mais vous n'empêchez pas, à Mayotte, ces enfants de fréquenter l'école coranique avant l'école républicaine.

M. le Président : Il arrive même quelquefois que le même instituteur enseigne dans les deux...

Mme Brigitte GIRARDIN : Il importe aussi de veiller à attirer les étudiants comoriens dans nos universités, grâce à des programmes de bourses, plutôt que de favoriser leur départ vers des universités arabes.

M. le Président : Des bourses sont-elles accordées à des étudiants mahorais pour aller étudier dans des pays arabes ?

M. Mansour KAMARDINE : La collectivité territoriale de Mayotte a accordé de telles bourses par le passé, mais je crois que la source a été tarie. Autre « surprise mahoraise », il est arrivé que des agents de l'éducation nationale partent six mois à l'étranger sans demander un congé, puis retrouvent pourtant leur poste au retour. Toutefois, j'ai eu une vive discussion avec le vice-recteur à ce propos et je crois que ces pratiques n'ont plus cours non plus : quiconque veut aller à La Mecque pour ses besoins privés doit prendre une disponibilité ou démissionner.

Au cours de mes différents séjours aux Comores, j'ai effectivement vu « fleurir » un peu partout les signes et les symboles d'un islam nouveau, importé et susceptible d'avoir des retentissements à Mayotte si nous n'y prenons pas garde. Je me souviens d'un article du

Monde intitulé : « Mayotte, la porte dérobée de l'Europe ». Soit ces mouvements migratoires sont contrôlés et le territoire de la République sera protégé, soit nous nous contentons de dire « Ah ! C'est Mayotte ! » et nous en viendrons très rapidement à dire « Ah ! C'est la Réunion ! » Un ancien préfet s'était vu reprocher d'avoir déclaré publiquement que le trafic de faux papiers était un « sport national » aux Comores ; pourtant, le seul objectif du Grand Comorien qui arrive à Mayotte est bien de se procurer très rapidement des papiers « vraisemblables » pour gagner la métropole.

Une bonne partie, pour ne pas dire l'essentiel, de la population comorienne en France a choisi la nationalité française tout en conservant des attaches avec les Comores.

M. le Président : Avez-vous une idée du nombre de Comoriens ayant la nationalité française ?

M. Mansour KAMARDINE : Ils sont nombreux, notamment à Marseille ; les listes aux élections municipales en font foi.

M. le Président : Paradoxalement, après avoir choisi l'indépendance trente ans plus tôt, la population comorienne tend, par cette immigration, à redevenir majoritairement française.

M. Mansour KAMARDINE : Quoique Français, ils contestent l'appartenance de Mayotte à la France.

M. le Président : J'ai reçu un courrier émanant d'une multitude d'associations et de partis politiques comoriens, qui reprochent au président Assoumani Azali d'avoir « mis au frais » la question de Mayotte, mais j'ignore le poids réel de ces organisations.

M. Mansour KAMARDINE : Je note que le président de l'Assemblée de l'Union des Comores fait partie des signataires, lesquels sont à 90 % des Grands Comoriens vivant en France et ayant, souvent, pris la nationalité française. Pourtant, ils ne supportent pas que Mayotte soit restée française.

M. le Président : Vous avez peu parlé des problèmes d'état civil. Or, notre mission, constituée pour étudier l'immigration à Mayotte, a progressivement découvert que la situation était complexe à cause des défaillances de l'état civil, la plupart des pièces étant fausses, ce qui conduit à distinguer les faux « vraisemblables » et les faux invraisemblables.

Mme Brigitte GIRARDIN : L'immigration clandestine est évidemment favorisée à Mayotte par la facilité à frauder l'état civil ainsi que le mariage, et le CICI du 29 novembre dernier a étudié des propositions à ce sujet.

La France est engagée dans un effort très important de refonte de l'état civil à Mayotte et s'efforce aussi d'inciter les Comores à reconstruire un état civil digne de ce nom, ce qui constituerait la véritable réponse à la fraude documentaire. Toutefois, le CICI a aussi étudié une réforme du dispositif de l'article 47 du code civil, relatif à la validité des actes d'état civil étrangers. L'administration pourrait disposer d'un délai de huit mois pour statuer et, en cas de refus, le demandeur aurait la charge, concurremment avec l'administration, de produire les éléments de nature à forger la conviction du juge.

Contre la fraude au mariage, le CICI a proposé l'instauration d'un contrôle approfondi de la sincérité des intentions matrimoniales, avant même la célébration par l'autorité étrangère, puis préalablement à la transcription du mariage dans les registres de l'état civil

français de nos consulats. Ainsi, la transcription des mariages conclus à l'étranger pourrait perdre son automaticité.

Parallèlement, le CICI a préconisé un resserrement du dispositif d'accès à la nationalité par déclaration, aujourd'hui quasi automatique, en allongeant de deux ans la durée minimum de communauté de vie exigée.

M. le Président : J'ai entendu dire qu'un bureau allait être ouvert à Anjouan pour la délivrance des visas. Les Anjouanais, actuellement, doivent se rendre à l'ambassade de France à Moroni, ce qui n'est guère incitatif.

Mme Brigitte GIRARDIN : Le dernier CICI a effectivement programmé pour 2006 l'ouverture d'une antenne consulaire relais à Mutsamudu. Les vérifications d'état civil souvent nécessaires seront opérées sur place, l'ambassade de France à Moroni étant toujours chargée du traitement au fond après ce premier tri.

M. Mansour KAMARDINE : On entend parler de Mohéli mais les gens y sont plus pauvres qu'à Anjouan. Je me permets donc de vous demander, madame la Ministre, d'envisager un dispositif léger du même type à Mohéli.

M. le Président : J'appelle au passage votre attention, madame la Ministre, sur l'état assez déplorable des locaux de l'ambassade de France aux Comores, notamment de ses bureaux. Il ne serait pas inutile que la France accomplisse un effort pour améliorer les conditions de travail du personnel.

M. le Rapporteur : Trois agents de l'ambassade travaillent dans un bureau quatre fois moins grand que la cellule de la seule détenue femme de la prison de Majicavo, à Mayotte...

Mme Brigitte GIRARDIN : Dans tous les pays d'Afrique qui ont traversé des crises graves ou des guerres, nos implantations ont souffert et mériteraient des améliorations.

J'ai bien noté le souci du député de Mayotte d'étendre notre dispositif consulaire à Mohéli ; nous allons commencer par Anjouan, principale source d'immigration clandestine. J'ajoute que nous pourrions dès 2006 étendre aux Comores la prise de données biométriques.

M. le Rapporteur : Quel pourrait être le rôle de la Réunion dans le renforcement de la coopération avec les Comores ?

Parmi les axes de coopération, avez-vous prévu quelque chose en matière de régulation des naissances et de planning familial ?

Enfin, quel est votre sentiment, madame la Ministre, sur un éventuel durcissement, réservé à Mayotte, des conditions d'accessibilité à la nationalité française ? Le débat sur le « droit du sol », qui a suscité des interrogations plus larges à l'origine de la création de notre mission, nous semble en définitive constitutionnellement hasardeux.

Mme Brigitte GIRARDIN : Le document cadre de partenariat, (DCP), couvre tous les canaux de coopération – aides bilatérales, multilatérales, coopération décentralisée et partenariat public-privé –, dans une stratégie à cinq ans, avec pour principe une concentration de 80 % des financements sur trois grands secteurs prioritaires, définis conjointement avec le pays bénéficiaire. La France intervient seule ou avec des partenaires, bailleurs de fonds nationaux ou institutions multilatérales, tels que la Banque mondiale ou le Fonds européen de

développement (FED). Le prochain DCP avec les Comores comportera un volet relatif à la coopération décentralisée, s'agissant en particulier des actions menées à partir de la Réunion et de Mayotte, (le département réunionnais et la collectivité mahoraise disposant chacun de leur propre fonds de coopération régionale). Le principe du DCP consiste donc à mutualiser tous les efforts pour mener une action lisible, visible et efficace.

Je sais d'expérience combien il est difficile d'entreprendre des actions de planification des naissances à Mayotte ; le centre de planification de Mamoudzou, par exemple, est resté fermé pendant plusieurs années. Néanmoins, j'ai souhaité que l'accent soit mis sur cet aspect dans le cadre du contrat de plan avec Mayotte. Agir dans le même sens aux Comores dépend de la volonté des autorités locales, car nous ne saurions imposer quoi que ce soit à un État souverain ; en revanche, nous pouvons sans doute y favoriser une prise de conscience, par le biais de nos actions de coopération sanitaire.

M. le Président : Pourquoi le centre de Mamoudzou a-t-il été fermé ?

Mme Brigitte GIRARDIN : C'était sous le gouvernement socialiste.

M. le Président : Pour des motifs religieux ?

M. Mansour KAMARDINE : Une convention de 1994 avait fait de la planification familiale une priorité et un médecin très compétent, originaire de Mayotte, avait été affecté dans l'île. Mais les crédits budgétaires se sont épuisés et n'ont pas été reconduits. C'est pourquoi le centre de Mamoudzou a été fermé peu avant 2002.

M. le président : Et personne n'a contesté cette décision ?

M. Mansour KAMARDINE : Pas vraiment, mais le centre a ensuite rouvert et, dans le cadre de la convention de développement, il a même été renforcé par la création d'antennes au sud et au nord de l'île, afin de recevoir les femmes et de leur parler de contraception.

À la Grande Comore, j'ai eu la surprise de constater que l'organisme *ad hoc* de l'ONU avait effectué un travail très efficace : les femmes comoriennes de ma génération n'ont que trois enfants. Sur ce plan, l'avance par rapport à Mayotte est considérable, – sans parler d'Anjouan, où la notion de contrôle des naissances est absolument inconnue.

Mme Brigitte GIRARDIN : En tout cas, pendant les trois ans que j'ai passés au ministère de l'Outre-mer, je me suis beaucoup intéressée à la question et j'ai tout fait pour relancer la planification familiale à Mayotte. En outre, avec l'aide du député Mansour Kamardine, j'y ai aboli la polygamie pour l'avenir.

M. Mansour KAMARDINE : L'égalité homme-femme, l'harmonisation en matière de droits de succession, la possibilité de ne pas se présenter devant le cadastre pour de nombreux actes ou litiges, constituent des évolutions extrêmement importantes : petit à petit, nous avons bien obtenu des évolutions extrêmement importantes du droit local. Toutefois, quand je me suis investi pour que la reconnaissance de droit commun remplace la dation de nom, je me suis heurté aux fonctionnaires du ministère de la justice ; mais nous y arriverons.

Mme Brigitte GIRARDIN : Pour répondre à la question de M. Didier Quentin sur un éventuel durcissement des conditions d'accès à la nationalité française à Mayotte, je dois dire que je ne comprends pas très bien les raisons du débat sur le « droit du sol ». Un enfant qui naît de parents étrangers sur le sol français n'est pas automatiquement Français ; il ne

peut le devenir qu'à sa majorité, ou un peu avant s'il en fait la demande, sous réserve de remplir toute une série de conditions. Si les enfants nés d'Anjouanaises deviennent Français et accèdent à tous nos dispositifs sociaux, c'est parce qu'ils sont reconnus par un père français. À Mayotte comme en Guyane, c'est le trafic de fausses reconnaissances en paternité qui pose problème. Une Mahoraise ou une Surinamienne accouchant à Mamoudzou ou à Saint-Laurent-du-Maroni font reconnaître leur enfant par un faux père mahorais ou guyanais ; alors seulement, l'enfant devient français et la famille accède aux allocations familiales et au rmi – quand il est en vigueur, ce qui n'est pas le cas à Mayotte. C'est davantage le « droit du sang » que le « droit du sol » qui est en cause. Rendre plus difficile l'accession à la nationalité française ne me paraît par conséquent pas être une piste de réflexion pertinente.

Quel est le délai, à Mayotte, pour reconnaître un enfant ? Est-il de trois jours, comme en métropole ?

M. Mansour KAMARDINE : Non, il est de quinze jours.

Mme Brigitte GIRARDIN : J'étais revenue sur une disposition prise par le gouvernement socialiste tendant à étendre à deux ou trois semaines le délai pour déclarer une naissance en Guyane, ce qui facilitait le trafic de fausses reconnaissances en paternité. Pourquoi Mayotte, qui s'achemine vers un statut de département d'outre-mer (DOM) et, par conséquent, un régime d'identité législative, différerait-elle de la métropole ? L'alignement de ce délai sur celui de droit commun contribuerait à réduire le phénomène des fausses reconnaissances en paternité à Mayotte.

M. le Président : Je vous remercie de votre contribution, qui contribue à affiner notre réflexion sur les moyens à mettre en œuvre pour sortir de cette situation difficile.

**Audition de M. Nicolas Sarkozy,
ministre d'État,
ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire**

(Extrait du procès-verbal de la séance du 25 janvier 2006)

Présidence de M. René Dosière, Président

Le président René DOSIÈRE : Mes chers collègues, nous accueillons aujourd'hui M. le Ministre d'État, ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire, que je remercie d'avoir répondu à notre invitation.

Monsieur le Ministre d'État, vous connaissez le thème de nos travaux : l'immigration clandestine à Mayotte. Nous avons déjà entendu M. le Garde des Sceaux, avec qui nous avons évoqué les problèmes compliqués, très compliqués, qui sont liés à la régularisation de l'état civil. Nous avons également entendu Mme la Ministre déléguée à la Coopération, au développement et à la francophonie, avec laquelle nous avons surtout évoqué les questions relatives à la coopération avec les Comores. En effet, il est bien évident que le déséquilibre entre Anjouan et Mayotte est au cœur du problème.

Les reconduites à la frontière sont effectuées de manière efficace, comme nous avons pu le vérifier sur place. Cela nous coûte cher, d'ailleurs. Comores Aviation vit agréablement grâce au contribuable français qui finance les reconduites effectuées par avion.

Trouver les clandestins n'est guère compliqué : quand on se promène à Mayotte, ils sont partout. Le problème est, que si l'on sait bien combien de clandestins sont éloignés de notre territoire, on ne sait pas exactement combien reviennent ensuite à Mayotte. Or, les statistiques semblent démontrer que le nombre de clandestins ne cesse d'augmenter, aussi nous demandons-nous si, lorsque l'on en reconduit 8 000 à la frontière, on se demande s'il n'en revient pas 10 000...

Stopper ce flux impliquerait notamment de renforcer les moyens mis à la disposition des forces de l'ordre. Nous avons pu constater sur place que, depuis quelques mois, des progrès indiscutables ont été accomplis. Bien entendu, ce n'est pas en quelques mois que l'on peut rattraper le temps perdu en raison d'une certaine indifférence qui a régné pendant des années, s'agissant de la situation à Mayotte. Néanmoins, monsieur le Ministre d'État, entendez-vous poursuivre cet effort ? Actuellement, on ne dispose d'absolument aucun moyen aérien. Lorsqu'on a besoin d'un Falcon, on le fait venir de métropole alors que l'heure de vol coûte 4 000 euros. Cela ne nous paraît pas très rationnel. De même, en ce qui concerne les moyens de navigation dont disposent les forces de police pour s'opposer à l'arrivée des clandestins, on constate que le matériel n'est pas adapté ou difficile à entretenir. Nous souhaiterions savoir quels efforts sont faits pour améliorer la situation dans ce domaine.

M. Nicolas SARKOZY : Je commencerai mon propos par une évidence, qu'il est bon de rappeler : Mayotte est au cœur de la République. Les Mahorais ont choisi d'appartenir à la France. Ils revendiquent ce choix. Ils sont fiers de leur citoyenneté. Les particularités de ce territoire, notamment son exigüité, son éloignement de la métropole, ses spécificités démographiques, économiques et sociales, ne doivent jamais nous le faire oublier.

Le statut de Mayotte, en vertu de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, se rapproche progressivement du droit commun des départements d'outre-mer (DOM). Mayotte est

administrée par un préfet. Son appartenance à la République figure, depuis 2003, dans le texte même de notre Constitution. Et cet ancrage républicain de Mayotte ne fait pas obstacle à la reconnaissance de la différence et de la diversité. Ainsi, s'agissant de l'état des personnes, le statut de droit commun coexiste avec un statut de droit local, inspiré du droit coranique.

Parce que Mayotte est un territoire de la République, les Mahorais doivent pouvoir compter sur le soutien sans faille de cette même République. Face aux difficultés actuelles de ce territoire, à commencer par celle de l'immigration clandestine, une seule réponse est concevable : l'unité et la solidarité nationales.

Je refuse toute vision relativiste, fondée sur l'idée que les spécificités de Mayotte rendraient supportable ce qui serait insupportable partout ailleurs sur le territoire de la République. L'immigration clandestine est aussi inacceptable à Mayotte que partout ailleurs en France. Elle sera combattue avec la même fermeté, la même détermination, même si les mêmes moyens ne seront pas employés.

Il faudrait être aveugle pour ne pas s'en rendre compte, Mayotte est aujourd'hui frappée de plein fouet par l'immigration clandestine. D'après le recensement de 2002, le nombre d'étrangers en situation irrégulière y atteint 46 000, pour un total de 160 265 habitants. Les clandestins représentent donc 28 % de la population de l'île. En transposant ce taux à la métropole, celle-ci compterait 20 millions de migrants clandestins !

Les conséquences de cette situation sont dramatiques pour l'île, car, si l'immigration est de même nature que partout ailleurs sur le territoire national, elle prend à Mayotte des proportions bien plus élevées.

Les drames de l'immigration clandestine font partie de la réalité quotidienne de Mayotte. Les filières esclavagistes, qui organisent la traversée maritime des migrants clandestins, sont directement responsables de nombreux décès par noyade chaque année : ainsi, le 7 mars dernier, 50 personnes sont décédées à la suite du naufrage d'une embarcation de clandestins. Il en coûte environ 200 euros pour effectuer la traversée d'Anjouan à Mayotte. Les passeurs n'hésitent pas à jeter à la mer leurs passagers, parfois des enfants, pour fuir en cas de risque d'interpellation.

Il ne fait aucun doute que l'immigration clandestine est à la source d'une part très importante de la délinquance dans l'île de Mayotte. Le préfet de Mayotte me signale ainsi que, dans la commune de Mamoudzou, 78 % des actes de délinquance sont commis par des étrangers en situation illégale. Le 19 septembre dernier, une embarcation se dirigeant vers Anjouan a été interceptée, remplie d'objets volés à Mayotte. Les faits divers de ce type alimentent l'inquiétude des Mahorais et le risque de sentiments de méfiance à l'endroit des populations étrangères.

La clandestinité est une source d'exclusion, de fragmentation, de repli. Les clandestins logent dans des habitats précaires, les « *bangas* ». Certaines communes sont touchées par des phénomènes de concentration de populations étrangères. Ainsi, à Mamoudzou, on estime que les clandestins représentent près de 55 % de la population.

Le travail clandestin est, quant à lui, en plein essor. Il est estimé par le préfet de Mayotte à 15 000 personnes. La main-d'œuvre agricole est essentiellement constituée de migrants clandestins. Cette pratique est inacceptable.

Les particularités de Mayotte expliquent sa vulnérabilité à l'égard de l'immigration clandestine. La population en situation illégale est comorienne à plus de 90 %. L'immense majorité de l'immigration clandestine provient de l'Union des Comores, plus particulièrement d'Anjouan, avec laquelle Mayotte conserve des liens traditionnels, culturels, familiaux et identitaires très étroits. Les quatre îles partagent des liens avec la France. D'ailleurs, le français est la langue officielle des Comores. L'île d'Anjouan n'est située, vous le savez, qu'à quelques dizaines de kilomètres de Mayotte.

L'attractivité de Mayotte est considérable pour les Comores. Selon une étude récente, le revenu moyen des 160 000 habitants de Mayotte est de 4 000 euros, contre 430 euros dans l'Union des Comores. Il est donc neuf fois plus élevé. Les Comores figurent parmi les pays les plus pauvres du monde. L'indice de développement humain, calculé par l'ONU, les situe à la 132^e place. Il n'est pas d'autre exemple d'un territoire français aussi proche d'un pays aussi démuné.

Cet écart colossal explique bien entendu pour l'essentiel la pression migratoire sur Mayotte.

J'ajoute que l'organisation éducative, sociale, sanitaire de Mayotte représente un facteur d'attractivité considérable. À Mayotte, les enfants de six à seize ans sont obligatoirement scolarisés. Le système de soins de Mayotte est moderne et performant : ainsi, 70 % des accouchements à la maternité de Mamoudzou sont le fait de femmes étrangères en situation irrégulière. L'attractivité de cette maternité est due en partie à la croyance, répandue aux Comores, que le seul fait de naître en France assure aussitôt la nationalité française, et permet ainsi d'obtenir de nombreux avantages sociaux. Jusqu'au 1^{er} avril 2005, la gratuité totale des soins était accordée à tous les habitants de Mayotte, Français comme étrangers en situation illégale. Je viens de mettre fin à cette situation.

Face à la pression de l'immigration clandestine, la fermeté est indispensable. Il n'y a pas de fatalité. La réponse de l'État doit d'abord être une réponse opérationnelle. Elle pourra être complétée par certains ajustements juridiques.

En ce qui concerne l'effort opérationnel, j'ai adressé le 31 octobre dernier des instructions précises au préfet de Mayotte. Je lui ai demandé un triplement du nombre des reconduites à la frontière par rapport à 2002. Cette année-là, 4 000 mesures d'éloignement ont été réalisées. J'ai fixé au préfet un objectif de 12 000 reconduites à la frontière exécutées en 2006.

Depuis 2002, la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte a été considérablement intensifiée. Les reconduites à la frontière sont en augmentation constante : de 4 000 en 2002, leur nombre a été porté à 6 000 en 2003, puis 8 600 en 2004. En raison de l'interruption de la liaison maritime avec Anjouan, cette évolution a marqué un palier en 2005 où seules 7 700 reconduites ont été effectuées. Nous allons nous donner les moyens d'atteindre l'objectif de 12 000 reconduites en 2006.

Les arrestations de passeurs sont en augmentation constante et marquée : de 16 en 2002, leur nombre est passé à 40 en 2003, 55 en 2004 et 64 en 2005. De même, 59 embarcations transportant des clandestins ont été interceptées en 2005, contre 7 en 2002 ; 33 barques et 69 moteurs ont été détruits en 2005, contre moins d'une dizaine en 2002.

Ces chiffres ont leur importance. En effet, la lutte contre l'immigration clandestine à Mayotte est un combat de tous les instants. Chaque interpellation, chaque reconduite à la frontière, chaque interception, chaque moteur détruit représente un succès dans le combat

contre une mafia responsable de drames humains inacceptables et de la déstabilisation de la société mahoraise.

En ce qui concerne l'éloignement, la suspension de la liaison régulière entre Mayotte et Anjouan a constitué un terrible handicap en 2005. La reprise de cette liaison met donc fin à une période difficile pour les reconduites à la frontière. Le navire *Maria Galanta* a entrepris sa première rotation avec Anjouan le 17 décembre 2005. La reprise des reconduites à la frontière par voie maritime est intervenue le 13 janvier 2006.

Depuis le 12 décembre 2005, la compagnie aérienne Comores Aviation met à la disposition du préfet de Mayotte un appareil à raison de deux vols par jour, cinq fois par semaine. Ce moyen aérien lui permet de reconduire quotidiennement 82 étrangers faisant l'objet d'un arrêté de reconduite à la frontière.

De nouveaux moyens de détection vont sensiblement améliorer les interceptions d'embarcations. Un premier radar est opérationnel depuis le 18 novembre 2005. Il a permis de détecter 23 embarcations, dont 11 ont été interceptées. Un second radar sera actif au début du mois d'avril 2006.

L'État dispose déjà de cinq moyens d'interceptions en mer à Mayotte : deux vedettes de la police aux frontières (PAF), une vedette de la douane, deux vedettes de la gendarmerie nationale. Deux vedettes neuves seront livrées à la PAF en 2006. Le parc des véhicules de police va être renouvelé. Une enveloppe financière de 196 000 euros du ministère de l'Intérieur va permettre de doter la police mahoraise de matériels spécifiques, dont des jumelles thermiques extrêmement utiles de nuit.

En outre, des unités de la marine nationale effectuent des tournées fréquentes dans les eaux mahoraises. L'hélicoptère du bâtiment *Le Nivôse*, passant à Mayotte du 17 au 18 décembre, a ainsi permis de détecter trois embarcations, dont une a été interceptée. Cette utilisation d'un hélicoptère militaire pour lutter contre l'immigration clandestine à Mayotte a prouvé son efficacité. Je veillerai à ce qu'elle soit aussi fréquente et intense que possible.

Quant aux effectifs des forces publiques, ils ont été sensiblement renforcés. Un deuxième peloton de gendarmes mobiles a été affecté à Mayotte en novembre 2005 ; 30 fonctionnaires supplémentaires sont venus renforcer la PAF en deux ans. J'ai annoncé le 31 octobre au préfet de Mayotte l'affectation de 14 fonctionnaires supplémentaires à la direction de la sécurité publique et un nouveau renforcement de la PAF, avec 10 fonctionnaires supplémentaires, au premier semestre 2006.

L'expérience montre que la réussite de la lutte contre l'immigration illégale passe par une intervention le plus en amont possible, soit pour empêcher l'embarquement des migrants, soit pour signaler un embarquement en cours aux autorités policières qui seront chargées de l'interpellation des immigrés clandestins. L'installation d'un officier de liaison du service de coopération technique internationale de police (SCTIP), à Anjouan représente un atout supplémentaire dans la maîtrise des flux migratoires. Le poste vient d'être ouvert et sera pourvu très prochainement.

Lutter contre l'immigration clandestine ne signifie pas que l'on érige des barrières infranchissables aux mouvements de personnes. Les liens culturels et familiaux entre Mayotte et les Comores sont profonds. La lutte contre l'immigration clandestine va de pair avec le respect de la liberté de circulation. La décision prise lors du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) du 29 novembre d'installer une antenne consulaire à An-

jouan va faciliter la délivrance de visas de court séjour au profit des habitants de cette île, donc les déplacements à Mayotte dans un cadre légal.

Avons-nous besoin de procéder, d'autre part, à des ajustements juridiques ? Oui, je le crois. Il ne s'agit pas d'engager un débat théorique, pour ne pas dire théologique, sur des questions de principe. Il s'agit, plus modestement mais plus efficacement, de modifier notre droit lorsque c'est utile pour combattre l'immigration clandestine.

Le traitement de l'immigration illégale à Mayotte ne relève pas prioritairement, j'en suis convaincu, d'une réforme du droit de l'entrée et du séjour des étrangers. Comme vous le savez, un droit des étrangers spécifique s'applique à ce territoire. Ainsi, le système des régularisations « de droit », issu de la loi de 1998, n'est pas applicable à Mayotte. Les recours devant la juridiction administrative à l'encontre des arrêtés de reconduite à la frontière ne sont pas suspensifs. Bref, la plupart des questions juridiques que nous nous posons, afin de maîtriser l'immigration en métropole, ne s'appliquent pas à Mayotte. On ne réglera donc pas la question de l'immigration illégale dans l'île en modifiant le droit du séjour des étrangers, qui déroge déjà au droit commun et n'est pas en cause dans l'augmentation de l'immigration clandestine.

En revanche, je suis très ouvert – j'en suis même demandeur – aux propositions que votre mission souhaiterait formuler en ce qui concerne des questions juridiques qui, elles, se posent véritablement à Mayotte. J'ai lu avec attention, en particulier, la proposition de loi que le député Mansour Kamardine a déposée en septembre dernier. À ma demande, en accord avec le ministre de l'Outre-mer, M. François Baroin, les services du ministère de l'Intérieur et ceux du ministère de l'Outre-mer ont eux-mêmes exploré, comme vous le savez, plusieurs pistes.

La première est celle d'un meilleur contrôle des reconnaissances de paternité à Mayotte. Nous pourrions, d'abord, créer un mécanisme très simple : l'officier d'état civil ayant des doutes sur la sincérité de la reconnaissance souscrite auprès de lui pourrait saisir le procureur de la République de Mamoudzou, qui aurait le pouvoir de faire opposition à l'enregistrement. Il reviendrait alors au père de prouver la paternité qu'il allègue devant le président du tribunal de première instance. De même, nous pourrions sanctionner les reconnaissances de paternité de complaisance, effectuées dans le seul but de permettre à l'enfant d'acquérir la nationalité française ou de protéger la mère contre l'éloignement, par une forte amende, voire une peine de prison. Je souhaite également que nous mettions les frais de maternité à la charge personnelle du père reconnaissant un enfant né à Mayotte d'une femme étrangère.

Une autre réforme législative très utile consisterait, me semble-t-il, à permettre à l'inspection du travail de pénétrer dans les domiciles, sous le contrôle d'un officier de police judiciaire. On n'arrivera pas à endiguer le travail clandestin d'employés de maison si les inspecteurs du travail n'entrent jamais dans les habitations.

Il serait également utile de faciliter le travail de la police en autorisant des contrôles d'identité dans une bande d'un kilomètre à partir du littoral – c'est-à-dire la bande dans laquelle vit près de 90 % de la population – en vue de constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers.

Sur toutes ces questions, l'apport de votre mission sera déterminant pour enrichir le projet de loi relatif à l'immigration et à l'intégration que je présenterai le 9 février prochain au Comité interministériel de contrôle de l'immigration.

J'en viens au troisième et dernier point de notre action contre l'immigration illégale à Mayotte : une vraie politique d'aide au développement des Comores.

C'est fondamental. Sans une politique plus ambitieuse et plus ciblée d'aide au développement, permettant de réduire l'écart de richesse et d'équipement existant entre Mayotte et l'Union des Comores, nous ne parviendrons pas à endiguer le flot de l'immigration illégale. C'est en s'attaquant aux motivations profondes de l'émigration vers Mayotte que l'on réglera les flux migratoires de façon structurelle, sur le long terme.

Il me paraît donc essentiel de concentrer cette aide sur les secteurs ayant un impact direct sur les flux migratoires, ainsi que sur les territoires comoriens les plus proches de Mayotte, en particulier l'île d'Anjouan.

Le premier des secteurs prioritaires est celui de la santé et de l'assainissement de l'eau. Les conditions sanitaires de l'Union des Comores sont très dégradées. Ce pays est notamment touché par le paludisme. La mortalité des enfants de moins de cinq ans et des femmes enceintes atteint de tristes records. Il faut à tout prix concentrer notre coopération sur l'accessibilité et la qualité des soins, en particulier dans l'intérêt de la mère et de l'enfant. Il est vital que la politique française d'aide au développement se fixe pour objectif de permettre aux femmes d'Anjouan de donner la vie dans des conditions normales de sécurité. Des efforts ont été accomplis ces dernières années. L'Agence française de développement (AFD) consacre 15 millions d'euros à l'amélioration de la filière santé des Comores. Cet engagement doit être accru. De même, la dégradation de la qualité de l'eau constitue une menace considérable pour la santé des populations comoriennes. À cet égard, il convient impérativement de se mobiliser et tout mettre en œuvre pour éviter une catastrophe certaine.

Par ailleurs, l'agriculture et la sécurité alimentaire sont deux secteurs où se joue l'avenir des Comores. La chute des cours de la vanille en 2004 a été une catastrophe pour l'économie comorienne. Notre solidarité doit s'exercer à tous les niveaux : structuration et diversification des filières agricoles, maîtrise des techniques de production et d'irrigation, sécurisation de la propriété foncière.

Le renforcement de l'État de droit constitue un enjeu stratégique essentiel pour l'avenir des Comores. Ce pays a besoin de notre soutien pour le parachèvement de sa toute nouvelle Cour constitutionnelle, pour le renforcement de l'institution parlementaire mise en place en 2004, ou encore pour la formation de ses magistrats et de ses policiers.

Notre coopération doit être particulièrement active dans les domaines où l'aide française peut servir d'effet de levier à la lutte contre l'immigration clandestine. Ainsi, il est urgent d'accentuer notre aide à la formation des forces de sécurité intérieures chargées du contrôle des flux migratoires. De même, la modernisation de l'administration de l'état civil constitue un point clé de la modernisation de l'État comorien.

Nous sommes à une période charnière. L'aide publique au développement en faveur des Comores avait diminué des deux tiers dans les années 1990 ! Aujourd'hui, enfin, la communauté internationale se mobilise à nouveau. Le total de l'aide publique au développement annoncée pour 2006-2009 atteint 200 millions de dollars, dont environ un tiers sera financé par la France. La cinquième commission mixte franco-comorienne en avril 2005 a marqué la volonté de notre pays de donner une impulsion nouvelle à sa politique d'aide au développement des Comores. Aujourd'hui, la priorité est de lutter contre le risque de dispersion et de saupoudrage de ces aides.

Le développement des Comores est un enjeu décisif pour l'avenir de Mayotte. L'avenir des quatre îles de l'archipel ne peut pas être entièrement dissocié, malgré l'appartenance de Mayotte à la République française. Je souhaite que la France mette en place dans cette région du monde les bases d'une « expérience pilote » associant étroitement l'aide au développement et la maîtrise des flux migratoires.

Je ne prétends pas détenir la solution. Toutefois, je voudrais au moins vous avoir convaincus de mon entière détermination à effectuer un bon diagnostic du problème et à tenter d'y apporter les réponses les plus pertinentes.

Je suis convaincu, en tout premier lieu, que Mayotte attend de l'État un effort opérationnel de lutte contre l'immigration clandestine. Les mesures que j'ai décidées au mois d'octobre dernier et les objectifs que j'ai fixés pour 2006 vont dans ce sens. Il s'agit de répondre, dans l'urgence, à une situation extrêmement préoccupante.

Cette réponse peut être utilement complétée, j'en suis convaincu, par certains ajustements juridiques et, plus encore, par une ambitieuse politique de coopération et de développement avec les Comores.

Je ne doute pas que votre mission permettra à l'État de progresser dans cette direction. Car, vous l'aurez compris, j'attends beaucoup de votre travail. Vous faites œuvre utile au service de Mayotte. Et, ce faisant, vous rendez, à n'en point douter, un grand service à la République.

M. Didier QUENTIN, rapporteur : Monsieur le Ministre d'État, nous sommes largement d'accord avec votre diagnostic sur l'immigration à Mayotte. On n'insistera jamais assez sur le caractère très préoccupant de la situation, non seulement pour Mayotte, mais aussi, par ricochet, pour La Réunion. Devant l'immigration comorienne à La Réunion, on a vu se développer des phénomènes de xénophobie, avec le slogan : « Comores dehors ! »

Je tiens à souligner le formidable effort consenti par la France en matière d'équipements collectifs. Dix-huit collèges et sept lycées ont été construits au cours des dernières années. La maternité de Mamoudzou est la première de France, avec environ 8 500 accouchements en 2005. La prison de Majicavo est bien tenue. Nous ne sous-estimons donc pas l'effort qui a été fait pour Mayotte, tout en sachant qu'il a rendu l'île d'autant plus attractive pour les populations de cette région de l'Océan indien.

Notre détermination est également pleine et entière, monsieur le Ministre d'État. Et, s'agissant des réponses à apporter, vos analyses rejoignent les nôtres.

À la suite du déplacement de près d'une semaine que nous avons effectué à Mayotte, le premier problème qui nous a frappés est celui de l'état civil. Il est difficile, à Mayotte, de connaître l'identité et la nationalité des personnes. Nous avons vu des choses aberrantes, par exemple des enfants plus âgés que leur mère. L'anarchie est totale. Nous allons proposer de « remettre en ordre l'état civil à Mayotte ». À la vérité, il serait presque à instaurer.

Dans le cadre de la politique de coopération, il est également important d'aider les autorités comoriennes à établir un état civil plus fiable.

Il est également nécessaire d'améliorer tous les outils statistiques. Les chiffres du recensement de 2002 que vous avez cités, monsieur le Ministre d'État, sont très précis. Toutefois, en réalité, les pouvoirs publics sont dans le flou le plus complet. Il n'est pas possible

de dire aujourd'hui si la population de Mayotte est de 160 000 habitants, de 170 000 habitants, de 180 000 habitants, ou davantage encore. Je souligne au passage l'importance des migrations comoriennes : il existe 200 000 Comoriens en métropole, entre 50 000 et 60 000 Comoriens à Mayotte, et 50 000 à 60 000 personnes installées à La Réunion y sont considérées par la population comme des « Comoriens ». Rapportée au chiffre de la population du pays d'origine, cette situation serait presque semblable à celle de la France si 12 millions d'Algériens étaient présents sur le territoire français.

Accroître la coopération avec les Comores est tout à fait essentiel. Il convient notamment de créer une maternité à Anjouan. La coopération doit être ciblée, mais aussi conditionnée, car les Comoriens doivent également faire un effort en contrepartie du soutien que nous pourrions leur apporter. L'ouverture d'une antenne consulaire à Anjouan et à Mohéli serait une bonne mesure. La création d'une antenne du SCTIP à Anjouan est également essentielle.

L'effort d'équipement en radars a été important. Je souligne cependant qu'ils ne sont pas suffisamment protégés, notamment contre d'éventuelles attaques des passeurs. Ceux-ci sont régulièrement interpellés, et nous devons être très sévères à leur rencontre.

L'émission *Thalassa* a encore récemment diffusé des images qui montraient des passeurs en train de percuter volontairement le bâtiment de la PAF. Aucune noyade n'a été à déplorer, mais vous avez rappelé, monsieur le Ministre d'État, le drame du mois de mars dernier, dans lequel 50 personnes ont trouvé la mort. Certains racontent un peu n'importe quoi, en tentant d'établir une équation absurde : « décret Balladur de 1995 égale *kwasa-kwasa* égale 50 morts par mois ». Or, 50 morts par mois égalent 600 morts par an, donc 6 000 morts en 10 ans. Cela revient donc à dire : « décret Balladur égale 6 000 morts ». Il convient, à cet égard, de rétablir la vérité.

Les moyens matériels, répressifs et dissuasifs, doivent être renforcés. S'agissant des aménagements juridiques, nous ne sommes pas partisans de modifier le « droit du sol », qui fait d'ailleurs l'objet de certaines confusions. Contrairement à ce que d'aucuns s'imaginent, l'enfant d'une Anjouanaise ne deviendra pas aussitôt citoyen français du seul fait d'être né à la maternité de Mamoudzou. Nous préconiserons, pour notre part, de donner toute leur portée aux textes existants, tout en procédant à un certain nombre d'aménagements juridiques comme ceux que vous venez d'évoquer. Il nous semblerait opportun d'appliquer à Mayotte la règle de droit commun selon laquelle la naissance d'un enfant doit être déclarée dans les trois jours. Assez curieusement, le délai à Mayotte est de quinze jours, ce qui permet tous les trafics de reconnaissances abusives de paternité. Il pourrait aussi être utile, comme vous l'avez dit, monsieur le Ministre d'État, de mettre les frais de maternité à la charge du père ayant reconnu un enfant né à Mayotte d'une femme étrangère. Cette mesure pourrait peut-être avoir un effet dissuasif.

D'autre part, les mariages de droit local peuvent être de nature à favoriser l'immigration à Mayotte. Mais je laisserai à notre collègue Xavier de Roux, spécialiste de la question, le soin d'analyser ce point plus en détail.

Le travail clandestin est un autre sujet de préoccupation, notamment dans le secteur agricole. Une plus grande sévérité à l'endroit des employeurs est souhaitable. Le président René Dosière est allé jusqu'à évoquer le rapatriement immédiat des fonctionnaires métropolitains qui auraient été convaincus d'avoir employé des travailleurs illégaux.

Vous avez évoqué, monsieur le Ministre d'État, la possibilité d'autoriser des contrôles d'identité dans une bande d'un kilomètre à partir du littoral en vue de constater les infrac-

tions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers. Notre mission étudie une mesure allant dans ce sens.

Il serait bon de porter de quatre à huit heures les délais d'interpellation des étrangers en situation irrégulière avant leur placement en centre de détention administrative, pour tenir compte des difficultés de transport sur l'île. Enfin, nous avons constaté des lourdeurs inexplicables dans la gestion du fichier des étrangers interpellés.

Voilà l'essentiel des premières mesures que notre mission s'apprête à préconiser. Je souhaite insister prioritairement sur la nécessité de mettre en place un état civil fiable. La systématisation, dans un délai de cinq ans, de la mise en place des titres d'identité biométrique serait également une bonne chose.

Le président René DOSIÈRE : Monsieur le Ministre d'État, je vous ai vu sourire lorsque notre rapporteur a donné l'exemple d'enfants plus âgés que leur mère. Rassurez-vous : dès lors que le juge souligne l'in vraisemblance de la chose, on lui apporte dès le lendemain une pièce d'identité qui correspond parfaitement à l'âge qu'il souhaitait.

M. Nicolas SARKOZY : Monsieur le président, monsieur le rapporteur, je prends note de l'ensemble de vos propositions, auxquelles je souscris. Je pense comme vous que l'essentiel est de prendre des mesures pratiques, et non de s'engager dans des débats théologiques, même si je ne suis pas effrayé par l'idée d'une législation spéciale dans l'un de nos départements et collectivités d'outre-mer. Toutefois, en l'occurrence, à Mayotte, une législation spécifique en matière de nationalité ne changerait rien du tout.

Le président René DOSIÈRE : Nous pensons nous aussi que de toute façon, à supposer qu'une législation spécifique à Mayotte ne soit pas inconstitutionnelle en matière de nationalité, ce qui n'est pas du tout évident, telle n'est pas la réponse qu'il convient d'apporter.

M. Jean-Christophe LAGARDE : Les enjeux de la question qui nous occupe aujourd'hui sont lourds en termes d'immigration, cela a été dit, car certains clandestins parviennent à passer de Mayotte à La Réunion puis à Marseille. Au demeurant, à mon retour de Mayotte, j'ai eu l'occasion de rencontrer en Seine-Saint-Denis des Comoriens munis des papiers d'état civil que le rapporteur évoquait il y a un instant. Les enjeux sont lourds parce que je crains que des « pogromes » se produisent à Mayotte. Ainsi, certains Mahorais sont prêts à jeter des clandestins à la mer, d'autant que la situation économique est difficile. Certains élus locaux ne ramènent pas le calme, et ont parfois tendance, au contraire, à « attiser les braises » pour se dédouaner. Enfin, l'intégrisme musulman peut s'étendre au sein de populations frappées par la précarité.

Je souscris à ce qu'a dit le rapporteur. La remise en ordre de l'état civil est essentielle. Sans état civil, il n'y a pas de République. On le constate à Mayotte, où l'identité des personnes n'est jamais connue. J'ajoute qu'il serait d'ailleurs intéressant d'examiner les effets de cette situation sur l'établissement des listes électorales. Quoi qu'il en soit, il convient de créer un état civil au moins « vraisemblable », qui peut constituer une base de départ pour l'établissement d'un état civil exact et rigoureux.

S'agissant des moyens aériens, le coût de fonctionnement de l'hélicoptère parfois utilisé est très élevé. Il me semble que la France a les moyens d'acquérir un petit avion, dont l'heure de vol est beaucoup moins chère et qui peut être plus dissuasif.

S'agissant des fichiers, il me semble que le PAF peut les consulter directement alors que les gendarmes ne le peuvent pas.

Le centre de rétention administrative n'est pas si mal tenu que cela. L'ancien CRA de Bobigny était cent fois pire que celui de Mayotte. Dès lors que les personnes retenues n'y restent pas plus d'un jour ou deux, cela ne pose pas de difficulté.

Il est urgent de mettre en place des titres d'identité biométriques. Cela faciliterait l'établissement d'un état civil aux Comores, tâche qui nous incombe, qu'on le veuille ou non.

En matière scolaire, mille bacheliers sortent des écoles comoriennes chaque année. Ils pourraient fort bien devenir enseignants dans leur pays même. La France aurait tout intérêt à financer ces postes, ce qui lui coûterait moins cher que de payer des enseignants expatriés.

M. Nicolas SARKOZY : S'agissant du visa biométrique, la mise en place du dispositif a d'ores et déjà commencé. Ce visa sera prochainement généralisé.

Nous sommes conscients du danger intégriste. Nous savons par exemple que l'artificier d'Al Qaida en Afrique de l'Est est comorien.

J'ai demandé au ministère de la Défense la mise à disposition d'un hélicoptère pour Mayotte. L'hélicoptère a certes l'inconvénient de coûter cher, mais il a l'avantage de pouvoir atterrir n'importe où. De manière générale, il est d'ailleurs important que la police française dispose d'hélicoptères.

Je présenterai à l'automne un projet de loi portant sur la protection de l'identité.

Enfin, je vous remercie, monsieur le président, monsieur le rapporteur, de reconnaître l'ampleur des efforts accomplis par la France ces dernières années pour Mayotte.

En ce qui concerne La Réunion, elle présente l'avantage de n'avoir qu'une porte d'entrée, à savoir l'aéroport international. Nous y contrôlons donc assez bien la situation de l'immigration.

Le président René DOSIÈRE : Il faut souligner que le problème, à La Réunion, n'est pas l'immigration clandestine. Des Mahorais, c'est-à-dire des citoyens français, quittent une collectivité départementale française pour se rendre dans un département français, ce qui est leur droit et n'appelle donc aucun contrôle particulier. Cela dit, quand les gens disent : « Comores dehors ! », ils visent en réalité des Mahorais, ou plus exactement des Mahoraises.

M. Nicolas SARKOZY : J'en suis tout à fait conscient, monsieur le président. J'ajoute qu'avec près de 800 000 habitants, la société réunionnaise est remarquable par sa tolérance et a su pratiquer l'intégration de manière exceptionnelle.

Le président René DOSIÈRE : Nous avons rencontré l'évêque de La Réunion. Il nous a fait part des craintes que l'on pouvait nourrir quant à l'avenir. Dès lors que le Mahorais est considéré comme un sorcier, dans une société réunionnaise empreinte d'une mentalité magico-religieuse, des incidents d'une extrême violence pourraient un jour survenir.

M. Nicolas SARKOZY : L'évêque de La Réunion a été nommé il y a trente ans. Il connaît très bien la situation, en effet.

M. Thierry MARIANI : Je voudrais revenir à la question des reconnaissances de paternité frauduleuses. D'après les informations dont je dispose, il semble que ce phénomène soit également en augmentation dans certains consulats français en Afrique. Vous avez souhaité, monsieur le Ministre d'État, que les frais de maternité soient mis à la charge personnelle du père ayant reconnu un enfant né à Mayotte d'une femme étrangère. Ce serait une très bonne chose. Vous avez également évoqué la possibilité d'adopter un ajustement législatif, aux termes duquel il reviendrait au père de prouver la paternité qu'il allègue devant le président du tribunal de première instance. Comment pourrait-il faire la preuve de sa paternité ? Et envisagez-vous le recours à un test génétique, comme c'est le cas dans certains pays, notamment au Royaume-Uni ?

M. Nicolas SARKOZY : Je suis prêt à étudier avec vous toutes les modalités possibles. La meilleure formule juridique serait la preuve « par tous moyens ». Je ne pense pas que notre droit permette d'imposer un unique moyen de preuve. Le juge compétent serait le juge civil. Je suis favorable au recours au test génétique, à condition qu'il se fasse sur la base du volontariat. Cela dit, il est évident que l'homme qui refuserait le test génétique fragiliserait sa position.

M. Didier QUENTIN, rapporteur : Je souligne qu'il existe à La Réunion une véritable filière des reconnaissances abusives de paternité. À Mayotte, les allocations familiales étaient, jusqu'au 1^{er} janvier 2006, limitées à trois enfants, ce qui n'est pas le cas à La Réunion, qui est un DOM. Or, les reconnaissances de paternité de complaisance ont pour but de partager le produit des prestations sociales.

M. Xavier de ROUX : L'application à Mayotte d'un statut personnel de droit local pose un vrai problème. Pourquoi n'y a-t-il pas d'état civil ? Parce que, même si la loi prévoit que le mariage de droit local est célébré par le cadi en présence d'un officier de l'état civil, il l'est, en pratique, par le seul cadi. Les gens restent sous statut personnel de droit local, soit par culture, soit parce que cela les arrange. La commission de révision de l'état civil (CREC) se fonde sur des documents coutumiers fort incertains. La justice rendue par les cadis est parfois extravagante. Je rappelle souvent l'exemple que nous a cité la présidente du tribunal de grande instance de Mayotte. Un grand cadi a rédigé ainsi un jugement dans une affaire opposant deux époux : « Madame, arrête d'emmerder ton mari. » Cette manière de rendre la justice a certes l'avantage de la simplicité, mais elle n'est peut-être pas tout à fait compatible avec le code civil...

Si nous voulons mettre de l'ordre dans l'état civil à Mayotte, il nous faudra probablement mettre un terme à l'application du droit local.

M. Nicolas SARKOZY : Je rappelle que l'article 75 de la Constitution dispose que « les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé. »

M. Xavier de ROUX : Je ne suis pas persuadé que l'article 75 de la Constitution permette d'écarter l'application du code civil dans une collectivité départementale. Il permet des adaptations locales de la législation, ce qui n'est pas la même chose.

M. Nicolas SARKOZY : Je ne suis pas constitutionnaliste. Cela dit, je sais que l'article 75 n'a pas empêché la suppression de la polygamie par la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003. Faut-il aller plus loin dans le toilettage ? Tout en attendant vos propositions, j'y suis assez favorable, notamment en ce qui concerne la question de la dation de nom. Il me semble invraisemblable que l'on puisse donner son nom à un enfant de manière aussi peu encadrée. Mais je préfère procéder de manière pragmatique, plutôt que de

soulever des débats passionnés qui peuvent remettre en cause des principes juridiques. Attaquer le statut personnel de manière frontale ne me semble pas souhaitable.

M. Xavier de ROUX : Il reste que ni le problème de l'état civil, ni donc celui de l'immigration, ne seront résolus tant que la République n'aura pas mis fin aux excès et dysfonctionnements rendus possibles par l'application du droit local à Mayotte.

Le président René DOSIÈRE : Nous gagnerions à distinguer entre, d'une part, ce qui relève du « culturel » – et notamment de la religion –, et à quoi il n'est pas question de toucher, et, d'autre part, ce qui constitue l'application dans la vie civile d'une sorte de loi religieuse. Ce deuxième point pose problème. On nous a dit que « Dieu n'a(vait) pas besoin de papiers ». Soit, mais la République, elle, a besoin de papiers. Il faudra dépasser cette approche pour mieux maîtriser l'immigration à Mayotte.

Monsieur le Ministre d'État, nous avons constaté une augmentation des moyens dont disposent les différents services luttant contre l'immigration clandestine. Toutefois, une meilleure coordination entre eux serait sans doute souhaitable. En outre, les personnels de la PAF ne restent à Mayotte que pour une durée de deux ans, ce qui les conduit à quitter l'île au moment où, forts de l'expérience acquise sur le « terrain » à Mayotte, ils commencent à devenir pleinement opérationnels. Il s'agit de l'un des problèmes sur lequel nous serons amenés à vous faire des suggestions.

Monsieur le Ministre d'État, je vous remercie de votre contribution aux travaux de notre mission.

N° 2932 – Rapport déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur la situation de l'immigration à Mayotte (M. Didier Quentin)