



N° 1593

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 janvier 2019

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA  
LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR  
LA PROPOSITION DE LOI

*relative au **délai d'intervention du juge des libertés et de la détention**  
en **rétenion administrative à Mayotte** (n° 1506)*

PAR MME RAMLATI ALI  
Députée

---

---

Voir le numéro :

*Assemblée nationale* : **1506**.



## SOMMAIRE

---

	Pages
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI</b> .....	7
<i>Article 1<sup>er</sup></i> (art. L. 832-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : Rétablissement du délai d'intervention à cinq jours du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte .....	7
<i>Article 2</i> : Entrée en vigueur.....	10
<b>COMPTE RENDU DES DÉBATS</b> .....	11



MESDAMES, MESSIEURS,

La présente proposition de loi a été déposée, le 17 décembre 2018, par l'ensemble des députés membres du groupe La République en Marche. Elle vise à corriger un défaut de coordination intervenu durant la navette parlementaire à l'issue de laquelle a été adoptée la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Jusqu'à l'adoption de cette loi, le délai de saisine du juge des libertés et de la détention (JLD) ouvert aux étrangers placés en rétention administrative à Mayotte était de cinq jours, contre deux jours sur le reste du territoire national. Cette dérogation se justifiait par la pression migratoire exceptionnelle qui s'exerce sur le département de Mayotte, où résident près de 52 000 étrangers en situation irrégulière – sur une population totale de 256 000 habitants – et où près de 20 000 reconduites à la frontière sont effectuées chaque année, soit la moitié du total national. Le Conseil constitutionnel a toujours jugé que les différentes adaptations du droit des étrangers à la situation spécifique de Mayotte ne méconnaissaient aucun principe constitutionnel, notamment celui d'égalité devant la loi.

Il est apparu que, au fil des modifications apportées au régime de la rétention lors de la navette du projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, la dérogation au délai de droit commun de saisine du JLD prévue pour Mayotte a été supprimée. De ce fait, sans correction, le délai de deux jours s'appliquerait à partir du 1<sup>er</sup> mars prochain.

La présente proposition de loi entend corriger ce point. Il s'agit d'une simple mesure technique, et en aucun cas d'un souhait de rouvrir les discussions qui ont déjà eu lieu l'année dernière sur ce sujet.

La commission des Lois a adopté l'ensemble du texte sans modification.



## EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

### *Article 1<sup>er</sup>*

(art. L. 832-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

### **Rétablissement du délai d'intervention à cinq jours du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte**

Adopté par la Commission sans modification

#### **Résumé du dispositif et effets principaux**

Le présent article a pour objet de rétablir une disposition, supprimée par défaut de coordination lors de l'examen du projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, qui porte à cinq jours, contre deux sur le reste du territoire national, la durée de la phase initiale de rétention administrative à Mayotte, compte tenu de la pression migratoire exceptionnelle qui s'y exerce.

#### **Dernières modifications législatives intervenues**

L'article L. 832-1 a été modifié par la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

#### **Modifications apportées par la Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

#### **1. L'état du droit**

- La rétention administrative permet de maintenir dans un lieu fermé un étranger qui fait l'objet d'une décision d'éloignement, dans l'attente de son renvoi forcé. Son régime juridique est double : la décision de placement relève de l'autorité administrative et sa prolongation au-delà des premiers jours est du ressort de l'autorité judiciaire.

Le législateur a en effet considéré, par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, que la décision de placement en rétention constituait une restriction suffisante à la liberté des personnes pour en attribuer le contrôle au juge judiciaire, en l'occurrence le juge des libertés et de la détention (JLD), dans un délai de quarante-huit heures suivant la notification <sup>(1)</sup>.

---

(1) III de l'article L. 512-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA).

L'article L. 551-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) précise que la durée initiale du placement en rétention est de quarante-huit heures.

Au-delà de ces quarante-huit heures, l'administration doit solliciter le juge des libertés et de la détention <sup>(1)</sup> pour obtenir une première prolongation de la durée de la rétention. Cette première prolongation peut alors être accordée pour une durée de vingt-huit jours francs <sup>(2)</sup>.

Si la rétention n'a pas pris fin à l'issue de cette première prolongation, l'autorité administrative peut solliciter une deuxième prolongation qui, depuis l'adoption de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, sera d'une durée de trente jours francs <sup>(3)</sup>.

Deux dernières prolongations, de quinze jours francs chacune, pourront être enfin sollicitées auprès du JLD à l'issue de cette deuxième prolongation, portant la durée maximale de la rétention à 90 jours – contre 45 auparavant – voire 210 jours en cas d'activités terroristes <sup>(4)</sup>.

- Le séquençage de la rétention a fait l'objet, en 2018, de longs débats lors de l'examen du projet de loi pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

En première lecture, les sénateurs avaient en effet profondément modifié le séquençage adopté par les députés tout en maintenant son maximum à 90 jours. Ils avaient ainsi réduit les interventions du juge des libertés et de la détention dans la procédure : la première fois au cinquième jour – et non au deuxième – et une seconde fois au quarante-cinquième jour.

Si le séquençage qui figure dans le texte final a été rétabli par les députés en nouvelle lecture, les dispositions propres à Mayotte ne l'ont pas été.

En raison de la pression migratoire exceptionnelle qui s'exerce sur ce territoire, la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique avait en effet porté à cinq jours – contre deux sur le reste du territoire – la durée de la phase initiale de rétention administrative à l'issue de laquelle le JLD est saisi aux fins de prolongation. Cette dérogation était inscrite au 18° de l'article L. 832-1 du CESEDA.

Le Sénat, en portant la durée initiale de la rétention à cinq jours sur l'ensemble du territoire, a logiquement supprimé cette dérogation, qui devenait

---

(1) Art. L. 552-1 du CESEDA.

(2) Art. L. 552-7 du CESEDA.

(3) Idem.

(4) Idem.



sans objet. Or, en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rétabli le délai de rétention à 48 heures, mais pas la dérogation propre à Mayotte <sup>(1)</sup>.

Il en résulte que le délai de saisine du JLD a été réduit à 48 heures à Mayotte, alors que ce n'était ni la volonté du Sénat – qui souhaitait au contraire étendre le délai à cinq jours sur l'ensemble du territoire – ni de l'Assemblée nationale, qui n'entendait pas revenir sur le droit en vigueur à Mayotte.

### **La pression migratoire à Mayotte : quelques chiffres**

Selon une étude de l'INSEE de 2015, la population résidant à Mayotte s'élève à 256 000 habitants, dont 41 % (105 000) d'étrangers parmi lesquels la moitié (52 000) serait en situation irrégulière.

Ces chiffres sont probablement sous-estimés compte tenu de la poursuite des flux entrants, estimés entre 25 000 et 30 000 par an, à comparer aux 18 000 à 20 000 reconduites annuelles. Le fort taux de natalité, qui caractérise la population comorienne, accentue le phénomène. Les éloignements sont effectués à 98 % à destination des Comores.

Les chiffres de la rétention sont également parlants : en 2016, 45 937 étrangers sont passés dans un centre ou un local de rétention, dont près de la moitié outre-mer. Dans leur rapport annuel\*, les associations soulignent que le nombre d'enfermements a baissé de 13 % en métropole alors qu'il augmentait de 15 % outre-mer. Le centre de Pamandzi, à Mayotte, compte pour plus de 40 % des rétentions.

\* Cimade, France Terre d'Asile, Assfam, Ordre de Malte, Forum réfugiés-Cosi et Solidarité Mayotte, Centres et locaux de rétention administrative 2016, juin 2017.

## **2. Le dispositif proposé**

Le présent article a pour objet de rétablir dans sa version antérieure à l'adoption de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 les dispositions relatives à Mayotte.

Le 18° de l'article L. 832-1 du CESEDA, rétabli par l'**alinéa 2** du présent article, permet de préciser que la durée de la phase initiale de rétention administrative, prévue par l'article L. 551-1 du même code, est de cinq jours à Mayotte, contre deux sur le reste du territoire national, et procède aux coordinations nécessaires dans les autres articles du CESEDA qui y font référence.

L'**alinéa 3** rétablit le 19° du même article L. 832-1 : afin de ne pas toucher à la durée maximale de rétention, il est précisé que la première prolongation de la rétention sera de 25 jours francs à Mayotte, contre 28 sur le reste du territoire national. Dans les deux cas, la durée maximale de la rétention à l'issue de ces deux séquences sera donc de trente jours.

## **3. La position de votre Commission**

La Commission a adopté cet article sans modification.

---

(1) Article 65 de la loi du 10 septembre 2018.

\*

\* \*

*Article 2*

**Entrée en vigueur**

Adopté par la Commission sans modification

Le présent article prévoit que les dispositions de l'article 1<sup>er</sup> entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2019, soit la date à laquelle les dispositions de la loi du 10 septembre 2018 relatives à Mayotte devaient entrer en vigueur.

La Commission a adopté cet article sans modification.

\*

\* \*

## COMPTE RENDU DES DÉBATS

*Lors de sa réunion du mardi 22 janvier 2019, la Commission examine la proposition de loi relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte (n° 1506) (Mme Ramlati Ali, rapporteure) et, conjointement, le rapport d'information présenté en conclusion d'une mission effectuée à Mayotte du 24 au 28 septembre 2018 (Mme Yaël Braun-Pivet, Présidente, MM. Philippe Gosselin et Stéphane Mazars, Vice-Présidents).*

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, nous allons examiner la proposition de loi relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte, rapportée par Mme Ramlati Ali. Je propose que, avec les vice-présidents Philippe Gosselin et Stéphane Mazars, nous vous rendions compte conjointement d'une mission effectuée à Mayotte au mois de septembre dernier.

**Mme Ramlati Ali, rapporteure.** Madame la présidente, mes chers collègues, le texte que je vous présente aujourd'hui vise à corriger une erreur commise pendant la navette parlementaire à l'occasion de l'adoption de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Le séquençage de la rétention avait fait l'objet, vous vous en souvenez, de longs débats lors de l'examen parlementaire de ce projet de loi. En première lecture, les sénateurs avaient en effet profondément modifié le dispositif adopté par les députés, tout en maintenant la durée maximum à quatre-vingt-dix jours. Ils avaient ainsi réduit les interventions du juge des libertés et de la détention (JLD) dans la procédure : la première fois au cinquième jour – et non au deuxième – et une seconde fois au quarante-cinquième jour.

Si le séquençage qui figure dans le texte final a été rétabli par les députés en nouvelle lecture, les dispositions propres à Mayotte ne l'ont pas été.

En raison de la pression migratoire exceptionnelle qui s'exerce sur ce territoire, la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer avait en effet porté à cinq jours – contre deux sur le reste du territoire – la durée de la phase initiale de rétention administrative à l'issue de laquelle le JLD est saisi aux fins de prolongation.

Cette dérogation était inscrite au 18° de l'article L. 832-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Le Sénat, en portant la durée initiale de la rétention à cinq jours sur l'ensemble du territoire, a logiquement supprimé cette dérogation, qui devenait sans objet. Or, en nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rétabli le délai de rétention à quarante-huit heures, mais n'a pas rétabli la dérogation propre à Mayotte.

Il en résulte que le délai de saisine du JLD a été réduit à quarante-huit heures à Mayotte, alors que ce n'était ni la volonté du Sénat – qui souhaitait au contraire étendre le délai à cinq jours sur l'ensemble du territoire –, ni celle de l'Assemblée nationale, qui n'entendait pas revenir sur le droit en vigueur à Mayotte.

La situation de Mayotte présente des particularités en matière migratoire, que la délégation de la commission des Lois a pu mesurer lors de son déplacement de septembre dernier, qui justifient une adaptation de certaines dispositions législatives.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision sur la loi du 10 septembre 2018, comme il l'avait déjà fait en 2016 et en 2011 lorsqu'il avait été saisi des précédentes lois en matière d'asile et d'immigration, a jugé que ces différences de traitement ne méconnaissaient pas le principe d'égalité ou d'autres exigences constitutionnelles.

Comme nombre d'autres dispositions de la loi du 10 septembre 2018, ces dispositions relatives au délai de rétention doivent entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2019. Aussi est-il proposé de rétablir, par l'article 1<sup>er</sup> de cette proposition de loi, le délai de saisine du JLD à cinq jours et de faire entrer en vigueur cette disposition au 1<sup>er</sup> mars 2019 également. L'effet de la loi du 10 septembre 2018 serait ainsi neutralisé et le droit actuel continuerait donc à s'appliquer.

Il s'agit, vous l'aurez compris, d'une mesure technique visant à corriger une erreur de procédure. Il n'est pas question de refaire les débats que nous avons déjà eus au sujet de Mayotte au cours du printemps et de l'été dernier ou d'en ouvrir d'autres sur de nouveaux sujets, c'est pourquoi je donnerai un avis défavorable à l'ensemble des amendements déposés : notre proposition de loi doit être promulguée rapidement, en tout état de cause avant le 1<sup>er</sup> mars prochain.

**M. Florent Boudié.** Quoique mineure, l'erreur que nous avons collectivement commise avec la loi du 10 septembre 2018 a eu pour conséquence que les renvois aux alinéas sont erronés au sein de l'article L. 832-1 du CESEDA, et que le délai de saisine du JLD pour Mayotte est de deux jours alors qu'il devrait être de cinq jours.

Je veux tout de même dire un mot de la situation à Mayotte, un département dont les spécificités justifient l'application d'un droit local dérogatoire. Comme l'a dit Mme la rapporteure, la situation du territoire se caractérise par des tensions internes, notamment sur le plan migratoire, qui rendent la situation explosive. Les phénomènes géopolitiques dépassent la capacité d'action du seul État français : pour le dire clairement, la gestion par les Comores de leur propre population pose un problème considérable dans cette zone de l'océan Indien.

Il y a quelques mois, plusieurs députés de notre commission se sont rendus en délégation à Mayotte afin de dresser un constat de la situation et tenter d'y

apporter des réponses. Pour ce qui est de la rétention administrative des familles comprenant des mineurs, ce sujet fait actuellement l'objet d'un travail effectué par le groupe La République en Marche.

**M. Philippe Gosselin.** Nous nous sommes effectivement rendus à Mayotte il y a quelques mois. Ce n'était pas mon premier déplacement dans ce territoire, et je dois dire que la situation que j'ai découverte sur place m'a semblé pire que celle que l'on pouvait observer il y a quelques années. L'immigration est le principal problème à Mayotte dans la mesure où il affecte l'ensemble des autres politiques publiques au point d'être devenu une entrave non seulement à la sécurité, mais également au développement économique et social du territoire, ce qui nous contraint à aborder la question d'une façon globale.

En tout état de cause, la France ne pourra pas régler le problème à elle seule : cela dépend également de l'environnement local. Nous devons clairement renforcer notre coopération avec l'Union des Comores – encore faut-il que celle-ci le veuille, et cette condition n'est pas la moindre des difficultés auxquelles nous ayons à faire face : en fonction des événements politiques internes, les responsables comoriens jouent tantôt la carte de l'éloignement, tantôt celle du rapprochement, et la France se trouve prise entre l'enclume et le marteau.

Il nous faut certainement renforcer aussi notre politique de lutte à terre contre l'immigration, ainsi que les conditions d'intervention en mer, et continuer à combattre l'habitat illégal – en d'autres termes, avoir une vision globale du problème. Si tel n'est pas l'objet de la présente proposition de loi, celle-ci nous paraît cependant aller dans le bon sens ; c'est pourquoi le groupe Les Républicains y est favorable.

Je précise, toutefois, que nous présenterons, avec le soutien de notre collègue Mansour Kamardine, député de Mayotte – qui ne peut être présent ce soir, ayant dû se rendre à Madagascar pour l'investiture du nouveau président de la République malgache –, six amendements venant compléter utilement le texte dans le cadre d'une approche globale de la situation.

Je conclurai en disant que nous avons le devoir d'être attentifs à la situation de Mayotte, un département français qui n'est pas moins important que les autres.

**Mme Élodie Jacquier-Laforge.** Je ne reviendrai pas sur le bien-fondé de cette correction d'une navette malheureuse. Si je n'ai pas eu, à mon grand regret, la possibilité de me rendre à Mayotte, je n'en suis pas moins consciente des difficultés de tous ordres suscitées par la démographie et l'immigration sur ce territoire. L'engagement budgétaire de l'État ne me semble pas en cause, comme en témoigne la récente rénovation du centre de rétention, mais la situation est grave. C'est pourquoi le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés soutiendra cette proposition de loi.

**M. Michel Zumkeller.** Notre collègue Maina Sage, qui n'a pu être présente ce soir, m'a chargé de l'excuser auprès de vous.

Si on ne pourra jamais éviter que des erreurs surviennent de temps à autre, celle commise en 2018, et que la présente proposition de loi a pour objet de rectifier, doit cependant nous conduire à nous demander si nous ne produisons pas des textes un peu trop compliqués à force de vouloir y mettre trop de choses – au point que nous avons parfois nous-mêmes du mal à nous y retrouver !

Pour ce qui est de la situation à Mayotte, j'insiste sur la nécessité de ne pas perdre de vue le respect des droits fondamentaux. Nos concitoyens mahorais doivent avoir les mêmes droits que les autres ; or, pour l'heure, nous poursuivons dans les particularités... Il faudra songer un jour ou l'autre à les gommer. Cependant, en l'état actuel des choses, le groupe UDI, Agir et Indépendants soutiendra cette proposition de loi.

**M. Ugo Bernalicis.** La groupe La France insoumise va dénoter dans le paysage politique de la commission des Lois : considérer comme une simple correction le fait de réintroduire dans un texte une mesure moins favorable à la protection des libertés et des droits individuels, consistant en l'occurrence à porter de deux à cinq jours le délai dans lequel doit intervenir à Mayotte le juge des libertés et de la détention, dont vous vantez les mérites à tout bout de champ pour mieux imposer des mesures attentatoires aux libertés individuelles, a de quoi surprendre et inquiéter ! On aura beau invoquer une erreur survenue lors de la navette et multiplier à l'infini les précautions de langage, cela n'en revient pas moins à imposer au département de Mayotte une particularité qui rend la législation applicable sur ce territoire moins protectrice des libertés individuelles qu'elle ne l'est ailleurs en France. Une telle exception ne nous paraît acceptable ni en principe, ni en pratique, c'est pourquoi notre groupe a proposé des amendements de suppression – ainsi que plusieurs autres qui, pour la plupart, ont été déclarés irrecevables.

**M. Jean-Félix Acquaviva.** Le groupe Libertés et Territoires ne s'opposera pas à ce qu'il analyse comme une rectification législative. Nous estimons en effet qu'il faut tenir compte de la réalité tragique de l'immigration à Mayotte et y répondre en faisant preuve de sens des responsabilités et d'une volonté d'apaisement, par la mise en place de mesures spécifiques et de solutions équilibrées empreintes d'humanité.

Nous abordons cette proposition de loi en ayant le souci de la plus grande efficacité face à une pression migratoire source de grandes tensions et de répercussions sur le quotidien de tous les Mahorais. Corriger l'erreur qu'a évoquée notre rapporteure nous semble constituer une absolue nécessité, même si, on l'a dit, cela ne résoudra pas tout : l'État français ne saurait d'ailleurs régler à lui seul tous les problèmes auxquels est confrontée Mayotte.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Mes chers collègues, avant de passer à l'examen des articles et des amendements de cette proposition de loi, nous allons vous faire, moi-même et les vice-présidents Stéphane Mazars et Philippe Gosselin, un rapide compte rendu de notre court séjour à Mayotte, effectué en septembre 2018. L'outre-mer fait en effet partie des compétences particulièrement étendues de notre commission des Lois.

**M. Philippe Gosselin.** C'est ce qui fait tout son charme et son intérêt !

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Effectivement !

L'un des premiers rendez-vous que j'ai eus à ce sujet au mois de juillet 2017 a été avec notre collègue Maina Sage, qui m'a sensibilisée à la spécificité des outre-mer en m'exposant la situation particulière de la Polynésie. J'ai ensuite découvert le dossier de la Nouvelle-Calédonie et ses particularités tout à fait différentes de celles de la Polynésie –, ce qui m'a fait prendre conscience du fait que les outre-mer sont des territoires singuliers, très différents de la métropole mais également différents entre eux, chacun se caractérisant par des problématiques propres. Les outre-mer se caractérisent par une diversité absolue, qui contribue grandement à la richesse de la France. Parler de la France sans parler des outre-mer, c'est rapetisser la France, a dit la ministre Annick Girardin : on ne saurait dire les choses plus justement.

À l'occasion du débat sur la loi dite « Asile et immigration », nous avons découvert que certaines spécificités étaient telles qu'elles nécessitaient des adaptations dans plusieurs domaines, notamment en matière de droit du sol et de droit des étrangers, et que ces adaptations, loin de stigmatiser les territoires concernés, visaient au contraire à nous tenir au plus près de leur situation et de leurs besoins : elles nous permettaient, de notre deuxième sous-sol parisien, de prendre en compte les spécificités des outre-mer plutôt que de les nier – en d'autres termes, de les voir tels qu'ils sont plutôt que tels que l'on voudrait qu'ils soient.

C'est notre rôle de députés de la commission des Lois de traiter le sujet des outre-mer avec le maximum de sérieux et d'humilité, et en allant vers eux, ce qui m'a conduit à proposer à deux vice-présidents de nous rendre en délégation à Mayotte, considérant que la situation extrêmement particulière de ce territoire nécessitait d'aller nous en rendre compte nous-mêmes afin d'être en mesure de mieux légiférer.

**M. Stéphane Mazars.** Madame la présidente, madame la rapporteure, mes chers collègues, ce séjour à Mayotte aura été pour moi une découverte, et la confirmation du fait que les lois que nous votons, et qui ont vocation à s'appliquer à tous les territoires de la République, nécessitent parfois de faire l'objet d'une adaptation pour coller au plus près des réalités. En l'occurrence, il s'agit de la situation à laquelle est confronté le département de Mayotte en matière d'immigration en raison, notamment, de cet afflux de populations qui fuient les

Comores en s'entassant dans les fameuses *kwassa-kwassa* dans l'espoir d'accéder à nos infrastructures de santé pour s'y faire soigner ou pour accoucher, mais aussi de bénéficier de la protection et des aides résultant de l'application de la législation française et européenne – car il ne faut pas oublier que Mayotte fait partie de l'Union européenne et est, à ce titre, éligible à un certain nombre de dispositifs.

Nous avons pu constater par nous-mêmes que la présence de ces personnes n'est pas sans conséquences pour la population mahoraise. En 2017, on a compté environ 20 000 reconduites à la frontière – autrement dit vers les Comores –, ce qui représente la moitié des reconduites à la frontière effectuées pour l'ensemble du territoire français.

L'État est bien présent à Mayotte, notamment en termes d'infrastructures. Nous avons visité la prison, de construction récente, ainsi que le centre de rétention, dont les standards de prise en charge des retenus sont largement supérieurs à ceux de la majorité des centres de rétention situés en métropole. Le préfet de Mayotte, qui nous a accompagnés tout au long de notre séjour, est un haut fonctionnaire expérimenté et très volontaire, et les forces de police et de gendarmerie sur lesquelles il s'appuie disposent de moyens non négligeables : leurs effectifs sont en nette augmentation depuis plusieurs mois, ce qui permet aux autorités de faire face aux tensions qui s'expriment sur ce territoire.

Nous nous sommes également rendus à l'hôpital de Mayotte, et sa maternité, la plus importante de l'Union européenne en termes de naissances, et qui va sans doute faire prochainement l'objet de travaux – tout comme l'aéroport, dont on envisage depuis de longues années de rallonger la piste afin de permettre aux long-courriers d'atterrir directement à Mayotte sans être obligés de faire escale à La Réunion, ce qui favoriserait le développement local. L'infrastructure portuaire également mériterait d'être améliorée. Comme vous le voyez, de nombreuses choses sont à faire pour permettre aux Mahorais de vivre mieux et de faire face de manière plus apaisée à la pression migratoire à laquelle ils sont soumis.

Si j'évoque la nécessité d'un apaisement, c'est bien parce que la situation est tendue. Durant notre séjour, nous avons assisté au blocage des services de la préfecture dédiés à la prise en charge des populations étrangères, ce qui était source de nombreux problèmes : entre autres, en cette période de rentrée scolaire, de nombreux étudiants se trouvaient dans l'incapacité de faire valoir leur inscription. Le blocage résultait d'une action de protestation des Mahorais qui ne supportent plus le déclassement de leur île, de ses infrastructures et de ses services publics, en raison de la présence d'une nombreuse population comorienne en situation irrégulière, qui épuise les capacités d'intervention des autorités locales, sature totalement les écoles et l'hôpital, notamment son service d'urgence, d'où le ressentiment très palpable de nos concitoyens mahorais.



Nous avons rencontré des fonctionnaires motivés, mais pour lesquels il est difficile de s'inscrire dans le temps à Mayotte car, compte tenu de la situation, bon nombre d'entre eux préfèrent quitter l'île sitôt que leurs enfants sont en âge d'aller au collège. Pour cette raison, de nombreux postes dans l'éducation nationale et dans les autres services de l'État ne sont pas pourvus, ce qui contribue à freiner le développement du territoire.

Il en est de même dans le domaine économique. Les entrepreneurs que nous avons rencontrés par l'intermédiaire de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) nous ont expliqué qu'il était très compliqué de s'installer à Mayotte et d'y faire venir des cadres – ceux qui acceptent de travailler à Mayotte n'y viennent que durant la semaine et n'habitent pas sur place, mais à La Réunion, où leurs enfants sont scolarisés.

La pression migratoire se traduit donc par une évidente dégradation des conditions de vie, à laquelle nous devons nous efforcer de remédier – ce qui est compliqué, car cela dépend en partie du bon vouloir des autorités comoriennes et de leur capacité à réintégrer sur leur territoire leurs ressortissants interpellés à Mayotte et ayant fait l'objet d'une reconduite.

Nonobstant les grandes difficultés auxquelles il est actuellement confronté, le département de Mayotte est une île magnifique, avec un extraordinaire potentiel de développement. Son lagon, qui est l'un des plus beaux et des mieux préservés au monde, se trouve malheureusement exposé au risque d'une dégradation de sa biodiversité en raison de la pression migratoire, qui entraîne une déforestation massive, une expansion de l'habitat diffus et une érosion des sols. Le tourisme est encore peu présent sur l'île, notamment en raison du fait que l'aéroport ne peut accueillir pour le moment les long-courriers.

Il y a, dans ce domaine comme dans d'autres, un important potentiel de développement ; encore faut-il que le département de Mayotte soit accompagné par l'État français et que nous trouvions, dans le cadre des relations internationales, le moyen de dialoguer de manière plus efficiente et constructive avec les États voisins, en particulier les Comores. Il y va de l'intérêt de nos concitoyens mahorais, mais on peut également voir un enjeu stratégique dans le fait de préserver ce qui constitue un point d'entrée en France et dans l'Union européenne.

Pour ce qui est de la proposition de loi qui nous est soumise, je suis évidemment convaincu que l'on ne peut imposer à Mayotte les règles s'appliquant à Paris ou dans l'Aveyron sans les adapter préalablement aux spécificités de ce territoire d'exception, où nous avons été très bien accueillis par tout le monde, y compris par les parlementaires.

**M. Philippe Gosselin.** Beaucoup de choses ont été dites et nous partageons globalement le diagnostic établi. Il y a quelques mois, vous étiez, madame la présidente, à Mayotte pour la première fois et Stéphane Mazars

découvrait l'île. Pour ma part, avec Didier Quentin et René Dosière, j'ai eu la chance d'y faire mon premier déplacement il y a quelques années ; mais c'est là notre côté « vieux monde », car certains d'entre nous sont là depuis longtemps...

À l'époque, il s'agissait de participer à la mise en place de la départementalisation, en réponse au souhait des Mahorais eux-mêmes, il faut le rappeler. On le leur promettait depuis des décennies, mais cette promesse n'avait jamais été tenue ; je signale ce fait, car le contexte historique local a son importance. Nous avons avec Mayotte une histoire forte et ancienne, qui remonte à 1841, avec un processus de colonisation peu habituel puisqu'il résulte d'une demande volontaire, d'accords entre deux pays qui connaissent aujourd'hui un destin commun.

Si je regarde dans le rétroviseur, le regret que je peux avoir c'est que, quels qu'aient été les gouvernements successifs, la République ne se soit pas suffisamment préoccupée de Mayotte. Lorsque j'ai découvert ce territoire il y a quelques années, j'ai été étonné au plus haut point de constater une situation qui relevait un peu de l'abandon. Non du fait des Mahorais, mais bien de la République qui ne s'est pas donné les moyens d'assurer, tout en respectant les spécificités locales, d'affirmer clairement l'état civil, problème qui empoisonne toujours le quotidien de bon nombre de nos concitoyens mahorais. Des commissions y ont travaillé d'arrache-pied pendant des années, mais la situation demeure encore un peu compliquée. Le cadastre aussi est inexistant, ou encore à ses débuts ; nous sommes encore loin d'avoir stabilisé les choses, ce qui pose des problèmes de propriété foncière, et donc de possibilités de construction, et nuit au développement économique, et j'en passe. Cet archipel recèle une richesse qui ne fait pas de doute, mais qui n'est pas simple à gérer. D'autant que sa population a explosé : en 1966, Mayotte comptait environ 32 000 habitants ; nous en sommes à 260 000 aujourd'hui – sans doute plus, car il y a une différence entre le recensement officiel et la population qui est effectivement sur place.

Ce territoire un peu délaissé a donc collectivement fait le choix de la départementalisation au sein de la République ; ce qui, je crois, est une bonne chose, même si ce n'est pas simple à gérer, j'en conviens. La République a des obligations, et elle ne peut pas établir de distinction entre les citoyens d'un territoire ou d'un autre : on est citoyen de la République ou on ne l'est pas. Le juriste que j'espère être l'affirme haut et fort, car il ne peut pas y avoir de différence. Mais lorsque l'on a dit ça et que l'on s'est rendu sur place, on comprend bien que les approches théoriques qu'on pourrait avoir depuis la commission des Lois ne tiennent pas bien longtemps face à la réalité. Et ce que nombre de Mahorais demandent eux-mêmes n'a rien de stigmatisant ni d'exorbitant : ils veulent le droit commun, ce qui est bien normal, mais, pour un certain nombre de sujets, ils demandent qu'il soit adapté à leur situation.

Je l'ai dit tout à l'heure, Mayotte a besoin d'une réponse globale. Il ne s'agit pas de stigmatiser l'immigration, ce qui, loin d'apaiser les maux, serait une bonne façon de remettre de la politique nationale sur une situation fragile et

sensible ; reste que tout un chacun s'accorde à reconnaître que l'immigration, compliquée et contrastée, je l'entends bien, est une des principales clés du problème mahorais en ce qu'elle en vient à y empoisonner et obérer le développement économique et social. Voilà pourquoi nos concitoyens de Mayotte attendent de la République et de l'État, non pas qu'on les stigmatise, mais qu'on prenne en compte leurs besoins particuliers. C'est ce qui a été fait dans le cadre de la loi « Asile et immigration », par quelques petites touches, qui ne remettent pas en cause le droit fondamental. Du reste, le Conseil constitutionnel lui-même a validé cette approche ; ce que je trouve heureux, car il ne s'agit pas de faire un droit singulier, mais d'adapter la loi, tout en restant dans le cadre de la République et de la départementalisation. Nous avons collectivement intérêt à ce que Mayotte puisse se développer dans de bonnes conditions.

Pour l'heure, Mayotte souffre d'une image regrettablement négative, alors que c'est un territoire magnifique. Son lagon recèle une biodiversité exceptionnelle ; sa situation en fait un point stratégique pour la République. Il ne s'agit pas de refaire du néocolonialisme avec les conceptions du grand-père, de l'arrière-grand-père ou je ne sais quoi. La France est diverse, elle est partout, sur tous les continents ; elle a aussi des missions particulières, pas simplement diplomatiques, mais également en matière de protection de l'environnement et de la biodiversité. Et Mayotte est un très bel exemple qu'il faut protéger ; pour cela, il faut l'aider.

Bien entendu, des mesures plus globales devraient être mises sur la table, je sais que le ministère des outre-mer et la ministre ont des idées en tête. Mais ce que vous disiez, madame la présidente, est tout à fait exact : il n'y a pas l'outre-mer, mais des outre-mer. Ce qui suppose, tout en restant dans le cadre de la République, de prendre en compte le besoin d'adaptations ; et celle dont nous débattons à l'instant est nécessaire.

Tels sont les enseignements que l'on pouvait tirer de ce déplacement : nous avons intérêt à agir sans attendre, et à inciter les membres de la commission des Lois qui le peuvent à travailler tous ces sujets ; nous devons aussi inviter le Gouvernement à prendre en compte le fruit de nos déplacements ainsi que nos rapports divers et variés. Car tous vont dans le même sens : hormis sur quelques sujets un peu plus sensibles, nous partageons sur tous les bancs le même constat, et la même envie d'avancer.

Emparons-nous donc du sujet, ce territoire le vaut vraiment ; et pour ma part, j'y vois vraiment l'intérêt de la population et de nos concitoyens, qui ne veulent pas être des citoyens de seconde zone : ils n'ont aucune raison de l'être. Pour cela, il faut les aider par le développement économique, par les relations internationales notamment avec l'Union des Comores. Mais aussi – mais peut-être n'est-ce pas totalement politiquement correct – en luttant contre le détournement des droits et des procédures dans lequel s'engouffrent parfois des candidats à l'immigration de façon induue. Il ne s'agit pas de rejeter ceux qui ont besoin d'être assistés, secourus et accueillis, mais de combattre avec clarté et fermeté les

détournements des droits et des procédures, faute de quoi les choses se font au détriment de tous, et en particulier de ceux nos concitoyens qui vivent sur place.

Ce déplacement a été riche et plein d'enseignements. Même si parfois nos compatriotes de l'hexagone imaginent que travailler sur les outre-mer, c'est « coquillages et cocotiers », c'est « se la couler douce »... qu'ils n'en croient rien ! Il est indispensable que les parlementaires non ultramarins se rendent sur place : comment sinon pourrions-nous légiférer sur ces questions ? Il y a bien des territoires où y faut venir découvrir les situations, et on ne peut pas avoir de certitudes sans être allé un minimum se rendre compte sur le terrain.

C'était bien l'intérêt de ce déplacement, et je vous remercie, madame la présidente, de m'avoir, sinon emmené dans vos bagages... en tout cas permis de vous accompagner avec Stéphane Mazars. N'oublions pas non plus, je le dis en toute sincérité, que ces déplacements, en outre-mer ou ailleurs – cela avait été le cas sur le « dossier prisons » –, sont aussi l'occasion, dans le respect de nos différences assumées, de travailler en bonne intelligence dans l'intérêt collectif. Saluons et remercions donc les outre-mer, et surtout Mayotte, de nous avoir permis de nous retrouver plus souvent que nous ne le ferions autrement.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Je vous remercie beaucoup pour tous ces propos.

*La Commission en vient à l'examen des articles de la proposition de loi.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 832-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) : *Rétablissement du délai d'intervention à cinq jours du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

**Après l'article premier**

*La Commission examine l'amendement CL3 de M. Mansour Kamardine.*

**M. Philippe Gosselin.** Cet amendement vise à corriger l'erreur intervenue à l'occasion de l'adoption de la loi du 10 septembre 2018, mais en prévoyant une disposition spécifique pour le regroupement familial, qui pose une réelle difficulté à Mayotte. Il est donc proposé d'aménager le regroupement familial depuis Mayotte et vers Mayotte en ne l'ouvrant pas aux ressortissants étrangers entrés illégalement en France ou qui s'y seraient maintenus illégalement.

**Mme Ramlati Ali, rapporteure.** Cet amendement a déjà été rejeté lors du débat portant sur le projet de loi « Asile et immigration ».

Suspendre pendant cinq ans, comme vous le proposez, le regroupement familial à Mayotte serait contraire à nos engagements européens : l'article 8 de la directive 2003/1986 du 22 septembre 2003 ne permet pas d'exiger plus de deux ans de présence sur le territoire avant de demander un regroupement familial.

J'ajoute que le regroupement familial concerne très peu de familles à Mayotte, quelques dizaines tout au plus chaque année, car les demandeurs ne remplissent généralement pas les conditions de ressources ou de logement exigées.

Avis défavorable.

*La Commission rejette cet amendement, puis en vient aux amendements CL6, CL7 et CL8 de M. Mansour Kamardine.*

**M. Philippe Gosselin.** Ce sont les mêmes idées ; nous les développerons à nouveau lors de la séance publique. Elles portent sur le regroupement familial et je subodore que l'avis de la rapporteure sera le même que précédemment...

**Mme Ramlati Ali, rapporteure.** La réponse sera effectivement la même pour ces trois amendements : avis défavorable.

*La Commission rejette successivement ces amendements.*

*Elle se saisit ensuite de l'amendement CL5 de M. Mansour Kamardine.*

**M. Philippe Gosselin.** Cet amendement propose de pouvoir éloigner les étrangers créant des troubles à l'ordre public, ce qui pose, là encore, nombre de difficultés à Mayotte ; il s'agit d'une demande que nous avons entendue à de très nombreuses reprises sur place.

**Mme Ramlati Ali, rapporteure.** Nous déjà rejeté cet amendement lors de l'examen du projet de loi « Asile et immigration ». La notion de « trouble à l'ordre public » est bien trop vague et large et englobe une grande variété de situations : ivresse publique, tapage nocturne, participation à une manifestation, etc. Cela pourrait conduire à expulser des personnes qui n'ont même pas commis de délit.

Sans définition précise et circonstanciée, votre amendement reviendrait finalement à laisser au juge le soin de caractériser les troubles qui donneraient lieu à une expulsion. La réponse prévue par le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est en revanche précise et graduée : elle est donc plus opérationnelle et mieux proportionnée. Avis défavorable.

**M. Philippe Gosselin.** Si je fais une lecture *a contrario* des propos de Mme la rapporteure, en présentant les choses autrement on peut avoir quelque espoir de réussite... Cela n'est pas totalement exclu. En tout cas, on ne peut pas se contenter de répondre que cet amendement a été rejeté précédemment ; il n'est pas interdit d'évoluer !

**M. Florent Boudié.** Cette disposition ne permettrait pas de régler un très grand nombre de problèmes qui peuvent se rencontrer dans le département de Mayotte, par le fait que nous avons souvent affaire à des personnes en situation irrégulière, sans titre de séjour, et par voie de conséquence non identifiées. À partir du moment où elles sont en situation irrégulière et commettent des délits, des crimes ou des infractions, elles tombent sous le coup de dispositions

d'éloignement. Mais cela nous renvoie au problème de notre relation avec l'Union des Comores et de sa capacité à éloigner les intéressés vers ce pays. Lorsque l'on se trouve dans la situation où un étranger bénéficiant d'un titre de séjour aurait commis un certain nombre de violations de l'ordre public, là aussi le droit commun s'applique et le coupable en subit alors les conséquences, qui peuvent être la suppression du titre de séjour et ses conséquences en termes d'éloignement, qui sont celles du droit commun.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle est saisie de l'amendement CL4 de M. Mansour Kamardine.*

**M. Philippe Gosselin.** Dans la même logique que les précédents, cet amendement propose d'instituer des conditions plus restrictives en supprimant la possibilité de délivrer un titre de séjour exceptionnel spécifique à Mayotte.

**Mme Ramlati Ali, rapporteure.** Avis défavorable.

*La Commission rejette cet amendement.*

**Article 2 : Entrée en vigueur**

*La Commission adopte l'article 2 sans modification.*

*Elle adopte ensuite l'ensemble de la proposition de loi sans modification.*

**M. Philippe Gosselin.** Il ne faudrait pas voir dans la rapidité avec laquelle se déroulent nos travaux concernant Mayotte, ce qui ne me pose aucun problème particulier, une façon de négliger les questions mahoraises. Le débat durera peut-être un peu plus longuement lors de la séance publique – sans qu'il soit question pour nous de chercher à faire de l'obstruction.

**Mme la présidente Yaël Braun-Pivet.** Tout à fait. Le fait que nous nous sommes rendus dans l'archipel mahorais montre bien tout l'intérêt que nous lui portons !

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la proposition de loi relative au délai d'intervention du juge des libertés et de la détention en rétention administrative à Mayotte dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*