ÉTUDES ET PERSPECTIVES
COLLECTION INTÉGRATION ET ACCÈS AUX DROITS

L'ACCÈS AUX DROITS DES ÉTRANGERS EN GUYANE

ÉTAT DES LIEUX
DES PARCOURS, RÉGLEMENTATIONS ET DISPOSITIFS

CRPV
Centre de Ressources Politique de la Ville de GUYANE

12, rue du XIV juillet B.P. 80691 97336 Cayenne Cedex
Tél. : 0594 28 79 43 / Fax : 05 94 28 79 44
crpvguyane@gmail.com
www.crpv-guyane.org

Directeur de publication : Denis Souillard
Auteure : Justine Baranger
Synthèse réalisée par : Raphaël Wintrebert
Relectrice : Alexandra Cossio
Conception graphique et interactivité : La Thénardière, le studio graphic'

© CRPV Guyane. Ce document est libre d'utilisation non commerciale pour tout ou partie, qui ne peuvent en aucun cas être modifiée. Pour citer cet ouvrage : BARANGER Justine, *L'accès aux droits des étrangers en Guyane, État des lieux des parcours, des réglementations et dispositifs*, Études & Perspectives, Coll. Intégration et accès aux droits, Centre de ressources de la Politique de la Ville - Guyane, 2017, 138p.

Étude réalisée à partir de données recueillies en 2014.
Parution : Mai 2017
ISBN : 979-10-92937-08-4

INFOS PRATIQUES

Interactivité

Ce document est interactif. Les liens du texte et des notes vous permettront d'accéder aux sources et ressources mentionnées dans ce document.
Le sommaire est actif et l'onglet « signet » est renseigné pour faciliter la navigation.

Ascenceur

Ce bouton, présent en bas de toutes les pages, vous permet de remonter au sommaire principal.

Impression

Ce document n'a pas été conçu pour proposer une version papier. Cependant il pourrait être utile d'en imprimer quelques pages. Le format de ce document est prévu pour une impression bureautique dans la hauteur d'un A4.

AVANT-PROPOS

de Denis Souillard

Par essence la politique de la ville participe à la réduction des écarts, à la lutte contre les discriminations et garantie un égal accès aux droits. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014 réaffirme ces enjeux. Le nouveau contrat de ville doit notamment comprendre un plan d'action sur la lutte contre les discriminations et donc déployer des dispositifs d'accès aux droits.

En Guyane, la politique de la ville s'efforce de répondre à ces enjeux d'égalité dans un contexte où la pression démographique et les carences d'aménagement et de service fragilisent un égal accès aux droits pour toutes les personnes. Rappelons ici la décision 2017-078 du 14 février 2017 du Défenseur des Droits au sujet de la Guyane et qui « *(…) formule plusieurs préconisations dans les domaines de la santé, de l'éducation, de la protection de l'enfance, de l'accès aux services publics pour lesquels il a constaté que de nombreuses défaillances administratives rendent difficiles, voire inopérantes, le principe d'égal accès aux droits et aux services publics* ».

En Guyane, le Centre de Ressources de la politique de la Ville travaille ces questions depuis de nombreuses années à travers des séminaires sur la lutte contre les discriminations et une étude sur l'accès aux services publics. Ces travaux ont ainsi permis de mieux conceptualiser les sujets. Les témoignages des professionnels, leurs sentiments d'impuissance face aux situations administratives complexes des personnes étrangères, ont également largement contribué au choix du sujet de ce rapport et à la forme de son traitement.

Ces constats nous ont engagé à produire un *État des lieux du droit des étrangers en Guyane* et ainsi tenter l'élaboration d'un panorama le plus exhaustif possible. Appréhender les dispositifs spécifiques, repérer les professionnels qui interviennent auprès des publics étrangers et recenser les éléments du droit applicable en Guyane structurent notre état des lieux. Des fiches synthétiques pour les autres départements d'Outre-mer complètent cet état des lieux et permettent une approche comparative des territoires.

Cette étude nous mène nécessairement aux enjeux d'intégration dans un département où près de 40% de la population est issue de l'immigration. Une étude spécifique sur les parcours d'intégration chez les bénéficiaires du Contrat D'Accueil et d'Intégration (CAI) en cours de finalisation sera prochainement diffusée. Cet ensemble de travaux visent à outiller les professionnels qui interviennent dans le champ de la politique de la ville et de l'action sociale et s'adresse également à toutes les personnes qui souhaitent mieux comprendre ces questions de société en Guyane.

REMERCIEMENTS

de Justine Baranger

Je tiens à remercier toutes celles et tous ceux qui de près ou de loin ont apporté leur contribution à la réalisation de cet état des lieux. Leur soutien a non seulement permis la construction de la réflexion et la mise en œuvre de l'étude mais il l'a aussi enrichi en expériences et témoignages.

Je remercie en particulier :
Denis Souillard, directeur du CRPV Guyane
Raphaël Wintrebert, directeur d'études au CRPV Guyane
Stéphane Vézignol, directeur territorial à l'OFII de Guyane,
Jean François Dotal, directeur de la réglementation, de la citoyenneté et l'immigration à la Préfecture de Guyane
Merci au personnel de l'OFII :
Agnès Algay, assistante sociale et **Marie Brouquet**, référente asile et auditrice

Merci, pour leur collaboration, à :
Anne Lepage (chef du bureau de l'immigration et de l'intégration à la Préfecture de Guyane),
Cécile Dipp et David Noël (délégués du Le Défenseur des droits),
Lesley Porte (coordinatrice de l'Arbre fromager),
Hélène Commerly (directrice adjointe à Akati'j de Saint Laurent) ,
Emilie Martinez (présidente du groupe local de la Cimade),
Benedicte Madelin (directrice de Profession banlieue),
Laëtitia Delahaies (directrice du Centre de Ressources de Mayotte),
Maître Monget-Sarrail (avocate au barreau de Guyane),
Lucie Curet (coordination régionale rétention à la Cimade),
Emmanuel Revuz (chargé d'accompagnement en rétention à la Cimade),
Lucie Gomez (éducatrice spécialisée à Entraides),
Marc Grossouvre (Réseau éducation sans frontières),
Simon Deausnay (assistant social au CCAS de Saint Georges),
Sylvie Abbe (présidente à la LDH Guyane),
François Dumora (directeur territorial à Pôle emploi),
Josie Chazoule (directrice adjointe à la CAF),
Marie-Marthe Gallot (Cheffe de service aide et action sociale DJSCS),
Catherine Bernard (directrice adjointe ARS),
Andrée Stephenson (Casnav),
Eve Coulibaly (responsable du service social de l'académie de Guyane),
Sylvie Léon (ASE),
Michèle Saurel (Juge des libertés et de la détention TGI de Cayenne),
Yacine Belguermi (Responsable Guyane Est Formation Equinoxe),
Florence Foury (directrice du Prefob),
Alexis Marty (directeur départemental de la police aux frontières de la Guyane),
Bruno Bonnotte (chef du centre de rétention administrative),
Frédéric Piantoni (chercheur à l'IRD),
Patrick Simon (directeur de recherche à l'INED).
Les personnels des : Services de la DAAC, CGSS et la Croix Rouge.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 7

LES PARCOURS DES DEMANDEURS DE TITRE DE SÉJOUR ET DES DEMANDEURS D'ASILE 10

Quels accès aux droits pendant ces parcours administratifs ? 11

Les parcours administratifs des demandeurs d'asile 11
- La demande d'asile un enjeu récent et particulier en Guyane 11
- L'éloignement des institutions 15
- L'accueil et l'accompagnement des demandeurs d'asile 21

Le parcours administratif des demandeurs de titre de séjour 23
- La première demande de titre de séjour (TDS) 24
- Le renouvellement des TDS et l'accès à la carte de résident 30

L'accès aux droits sociaux des demandeurs d'asile et de titre de séjour 34

Des difficultés récurrentes 34
- Les contraintes du territoire 34
- Les contraintes administratives 35

Les droits sociaux 38
- L'accès à une couverture médicale et aux soins 38
- L'accès à un logement 43
- L'accès à l'emploi 46
- L'accès à la scolarisation 50
- L'accès aux différentes prestations sociales 53

L'accompagnement associatif et professionnel dans les différents parcours d'accès aux droits 57
- L'accompagnement associatif 57
- Les professionnels de l'accompagnement social 59

La place du Contrat d'accueil et d'intégration dans le processus de régularisation 61
- Historique et description du contrat d'accueil et d'intégration 61
- Les dispositifs du CAI en Guyane 62

ÉLOIGNEMENT & RÉTENTION DES PERSONNES DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE 68

Peut-on parler des spécificités du droit applicable en Guyane ? 69
- Un droit extensif pour s'adapter au territoire ? 69
- L'absence de recours suspensif devant le tribunal administratif en matière d'éloignement 71

La procédure d'éloignement, de l'OQTF à l'éloignement du territoire 75
- L'OQTF : une décision administrative 75
- Le placement en centre de rétention 77
- L'éloignement du territoire 81

LA SITUATION DES MINEURS ÉTRANGERS EN GUYANE 84

La liberté de circulation des mineurs étrangers 87
- Le DCEM et le TIR : la régularité de séjour des parents obligatoire 87
- Des conditions de délivrance commune pour les deux documents 88

L'enjeu du passage à la majorité des mineurs étrangers 89
- Un accès possible à la nationalité à différents moments 89
- La demande de titre de séjour au moment de la majorité 92

Les mineurs isolés étrangers (MIE) 93
- L'évaluation et l'orientation des mineurs isolés 93
- La question des mineurs isolés étrangers en Guyane 97
- L'accès à la majorité pour les mineurs isolés étrangers 99

DROIT DES ÉTRANGERS, FICHES SYNTHÉTIQUES DOM 100

Mayotte 102
- Le contexte migratoire à Mayotte 102
- La demande d'asile à Mayotte 103
- L'accès aux droits sociaux à Mayotte 104
- L'éloignement du territoire et la rétention administrative à Mayotte 104
- La situation des mineurs isolés étrangers à Mayotte 106

La Guadeloupe 107
- Le contexte migratoire en Guadeloupe 107
- La demande d'asile en Guadeloupe 107
- L'éloignement du territoire et la rétention administrative en Guadeloupe 108

La Martinique 109
Le contexte migratoire en Martinique 109
La demande d'asile en Martinique 109
L'éloignement du territoire et la rétention administrative en Martinique 109

La Réunion 111
Le contexte migratoire à La Réunion 111
La demande d'asile à La Réunion 111
L'éloignement du territoire et la rétention administrative à La Réunion 112

SYNTHÈSE 113

La Guyane, un pays d'immigration qui manque de moyens pour accueillir ses étrangers 114

La Guyane, entre droit commun et dispositifs dérogatoires 117

De la distance géographique à l'éloignement institutionnel 119

Les mineurs étrangers : un enjeu stratégique partiellement pris en compte 120

Mieux comprendre les modalités d'intégration pour adapter les dispositifs d'accueil et de formation 121

Politique d'intégration et politique de la ville : une articulation indispensable 122

ANNEXES 125

Glossaire 126

Définitions 128

Tableau synthétique du droit des étrangers applicable en métropole et dans les DOMs 135

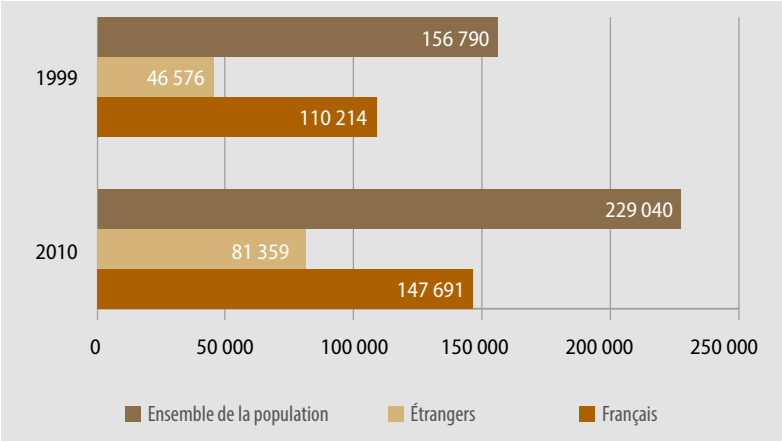
Bibliographie 136

INTRODUCTION

Située au Nord-est du continent Sud-américain la Guyane est un département français d'outre-mer depuis 1945 et une région depuis la réforme de la décentralisation en 1982. Seule porte d'entrée de l'Union européenne sur le continent Sud-américain avec un PIB nettement supérieur à celui de ses pays avoisinants[1], la Guyane demeure un territoire économiquement attractif.

Ce département, d'une superficie de 86 504 km², est limité au Nord par l'océan Atlantique, à l'Est / Sud par le fleuve Oyapock et par la forêt amazonienne (frontière avec le Brésil) et à l'Ouest par le fleuve Maroni (frontière avec le Surinam). Ses 300 km de côtes, ses 520 km de frontières avec le Surinam, ses 700 km de frontières avec le Brésil[2] et un territoire recouvert à plus de 90 % de forêt font de la Guyane une région vaste et atypique et propice géographiquement aux mouvements migratoires.

Plus grand département (et région française), la Guyane est pourtant l'un des plus faiblement peuplés avec 229 000 personnes en 2010 selon l'Insee. Les personnes de nationalité étrangèrereprésentent 35 % de l'ensemble de la population, ce qui peut être considéré comme important en comparaison avec la métropole ou ce taux s'élève à 5,5 %[3]. De plus, comme on peut le constater sur le graphique ci-dessous, ce taux a augmenté entre 1999 et 2010, passant de 29,7 % à 35,5 %. Outre ces personnes étrangères présentes légalement sur le territoire, le Ministère de l'intérieur estime qu'entre 30 000 et 60 000 personnes seraient en situation irrégulière sur le territoire[4].



Source INSEE RP1999/2010.

Graphique 1. Population légale en Guyane 1999-2010

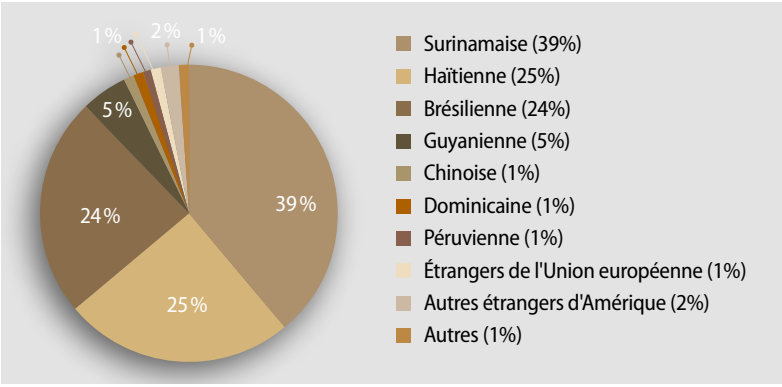
Cette forte immigration constitue une particularité propre à la Guyane qui s'est construite par vagues migratoires successives afin de constituer la société guyanaise d'aujourd'hui.

Pour reprendre André Calmont[5], la Guyane étant faiblement peuplée, le gouvernement français a d'abord décidé d'organiser des migrations avec la mise en place du « *Plan vert de 1975* » qui associera « *migration organisée et développement productif* » et qui « *aboutira à l'implantation de deux communautés de réfugiés Hmong du Laos à Cacao et Javouhey* ». Ensuite, on a assisté à un phénomène de « *migration spontanée* »

1. *Selon l'Insee, « le PIB par habitant du Brésil par exemple est inférieur de plus de 40 % au niveau guyanais, celui du Suriname de plus de 46 %. » RENE Jean, Guyane.* Un développement sous contraintes, *INSEE, AFD, IEDOM, juin 2008 in http://dev.iedom.fr/doc/Guyane_CEROM_Bilan_macroeco_2008.06.pdf*
2. *http://www.outre-mer.gouv.fr/guyane*
3. *Chiffres Insee 2010.*
4. *Les étrangers en France, année 2012, Dixième rapport établit en application de l'article L 111-10 du CESEDA, rapport du Gouvernement à destination du Parlement, mars 2014.*
5. *André CALMONT, « Immigration et développement en Guyane depuis la départementalisation » in Serge MAM LAM FOUCK et Jacqueline ZONZON (dir.), L'histoire de la Guyane depuis les civilisations amérindiennes, Ibis Rouge Éditions, 2006, pp. 427- 444.*

entre 1975 et 1995 avec l'arrivée d'Haïtiens, de brésiliens et de surinamais qui représentent encore aujourd'hui les trois nationalités les plus représentées. Pour André Calmont, les brésiliens ont immigré pour des raisons économiques, les Haïtiens pour des raisons économiques et politiques et les surinamais à la suite de la guerre civile au sein de leur État entre 1986 et 1992.

Aujourd'hui la société guyanaise est cosmopolite. Composée à 64,5 % de français aux origines multiples - amérindiens, noirs-marrons, créoles, métropolitains, hmong, brésiliens, surinamais, etc. Elle est aussi composée de 35,5 % de personnes de nationalité étrangère aux origines diverses.



Source : Insee, RP2010 exploitation principale.

Graphique 2. Nationalité des personnes étrangères en Guyane

Face à ce contexte migratoire particulier, il nous a semblé pertinent de nous intéresser aux droits applicables aux étrangers en Guyane.

La France s'est en effet dotée d'un code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) qui regroupe l'ensemble du droit des étrangers en France, c'est-à-dire l'ensemble des conditions posées pour qu'un étranger puisse venir, séjourner, s'installer, etc., en France. De plus, plusieurs codes juridiques, comme le code du travail ou le code de l'action sociale et des familles, prévoient des dispositions spécifiques pour les personnes étrangères présentes en France.

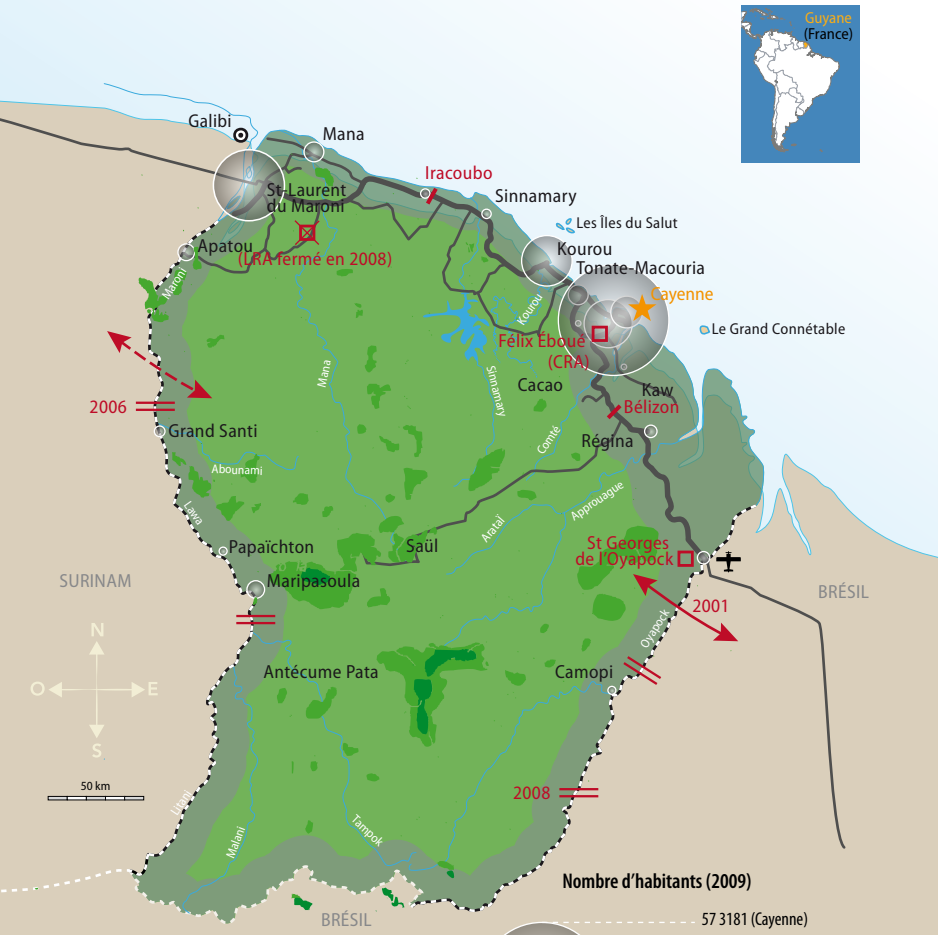
Cette étude a pour objectif de déterminer quels droits sont applicables aux étrangers présents en Guyane et dans quelles conditions ces personnes peuvent en bénéficier. Il s'agit de déterminer si le droit des étrangers en Guyane se différencie du droit des étrangers applicable en Métropole et s'il s'applique de manière uniforme sur l'ensemble du territoire guyanais. Il faut aussi apprécier l'accès effectif à ces droits en déterminant les freins qui peuvent exister et leur nature.

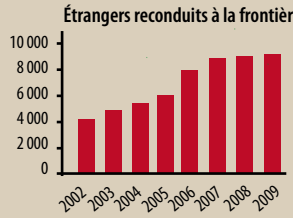
Il nous a, dès lors, semblé nécessaire de pouvoir étudier les différentes démarches administratives et juridiques qui existent dans les multiples parcours des étrangers.

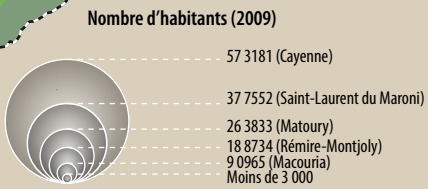
Comme nous l'avons constaté, être étranger en France ne revêt pas une seule signification, les personnes peuvent être demandeur d'asile, demandeur de titre de séjour, sans papier, en instance d'éloignement du territoire, majeur, mineur, etc. Afin de délimiter un champ d'étude dans ce domaine juridique particulièrement vaste, nous avons décidé de nous intéresser aux parcours administratifs et juridiques des personnes étrangères en Guyane en demande de régularisation. Afin de mener à bien cet état des lieux, nous avons rencontré de nombreux acteurs intervenant au quotidien dans l'accompagnement des personnes de nationalité étrangère en Guyane. Nous avons ainsi abordé la question de l'accès aux droits sociaux pour les demandeurs d'asile et demandeurs de titre de séjour, véritable problématique pour les travailleurs sociaux qui sont confrontés à des difficultés en la matière.

La Guyane présente aussi la particularité d'avoir une population jeune, avec 50 % de moins de 25 ans. Il nous est donc apparu pertinent de traiter la question de l'accès à la majorité pour les mineurs étrangers présents en France ainsi que celle des mineurs isolés étrangers, phénomène où l'on manque de données au niveau national.

Ce travail a aussi une vocation ultra-marine puisqu'il comprend une partie succincte sur les quatre autres départements d'outre-mer afin d'avoir des points de comparaison avec d'autres espaces que la métropole. L'objectif est surtout de présenter une méthode d'analyse qui puisse être reproduite sur les autres DOM.







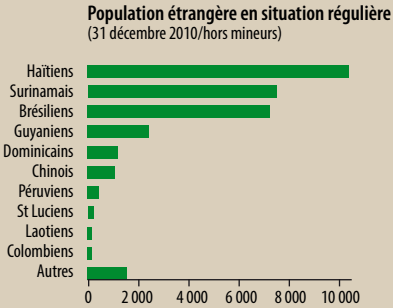
Dispositifs visant à contrôler les migrants

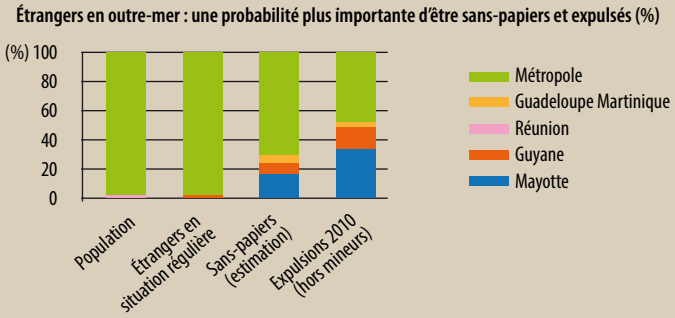
- Accord de réadmission ratifié
- Accord de réadmission non ratifié
- Coopération transfrontalière en matière policière (patrouilles communes)
- Barrages de la PAF et de la Douane
- Local (LRA) ou centre (CRA) de rétention administrative
- Aéroport militaire « d'accueil » d'immigrés en situation « irrégulière » reconduits au Brésil

Zone frontalière établie par le gouvernement français*

- Plus de 500 m
- 200 - 500 m
- 0 - 200 m

Dans cette zone comprise entre le littoral et les frontières terrestres et une ligne tracée à 20 km en deçà, les forces de l'ordre peuvent demander à toute personne à justifier, par tout moyen, de son identité.





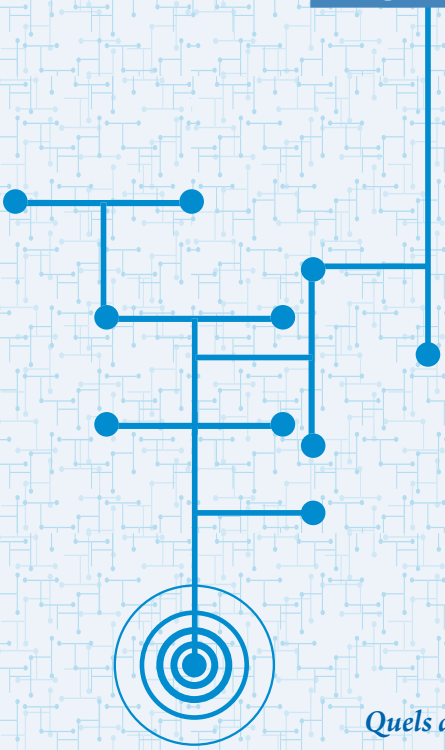
Source : Secrétariat général du Comité Interministériel de contrôle de l'immigration (2011) Rapport au parlement. Les orientations de la politique de l'immigration (chapitre 5) ; INSEE ; Cimade.

Schéma 1. Contrôle des migrations en Guyane[1]

1. *Adapté de : Olivier COCHARD,« Le contrôle des migrations en Guyane », in Atlas des Migrants en Europe : Géographie critique des politiques migratoires, Armand Colin, seconde édition novembre 2012, in http://www.gisti.org/spip.php?article881*

LES PARCOURS

DES DEMANDEURS DE TITRE DE SÉJOUR ET DES DEMANDEURS D'ASILE



11

Quels accès aux droits pendant ces parcours administratifs ?

34

L'accès aux droits sociaux des demandeurs d'asile et de titre de séjour

57

L'accompagnement associatif et professionnel

61

La place du Contrat d'accueil et d'intégration dans le processus de régularisation

Être étranger en France nécessite de nombreuses démarches pour pouvoir régulariser sa situation administrative que ce soit en Guyane ou dans les autres départements français (Section 1). Ces démarches administratives, obligatoires pour être légalement sur le territoire, demandent du temps, de l'argent et une rigueur administrative difficile à appréhender pour des personnes étrangères. Pendant ces parcours où l'objectif est l'obtention d'un statut administratif légal, les personnes de nationalité étrangère ont des droits qui peuvent s'avérer difficiles à faire valoir (Section 2).

QUELS ACCÈS AUX DROITS
PENDANT CES PARCOURS ADMINISTRATIFS ?

Les personnes de nationalité étrangère se trouvant en France doivent être munies de documents (récépissé, visa, carte de séjour, etc.) les autorisant à être sur le territoire. Selon leur situation, les personnes vont devoir s'adresser à la préfecture afin de retirer un dossier de demande d'asile (sous-section 1) ou déposer une demande de titre de séjour (sous-section 2). Il s'agit ici de comprendre quelles démarches ces personnes vont devoir effectuer pour obtenir un titre de séjour et de déterminer si elles ont un accès effectif à l'ensemble de leurs droits pendant ces procédures.

LES PARCOURS ADMINISTRATIFS DES DEMANDEURS D'ASILE

Toute personne craignant d'être persécutée dans son pays d'origine en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social, de ses opinions politiques ou religieuses, et qui ne peut pas être protégée par les institutions de son pays, peut demander l'asile en France.

Principe reconnu comme un droit fondamental au niveau international6, européen[7] et français[8] depuis plusieurs années, l'arrivée de demandeur d'asile en Guyane a eu lieu récemment (p. 11) et pose la question de l'adaptation des procédures de métropole à la Guyane (p. 15). À côté de ces procédures un dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile a été mis en place (p. 21).

LA DEMANDE D'ASILE UN ENJEU RÉCENT ET PARTICULIER EN GUYANE

« Un flux important, récent et singulier »

Un nouveau phénomène depuis 2009

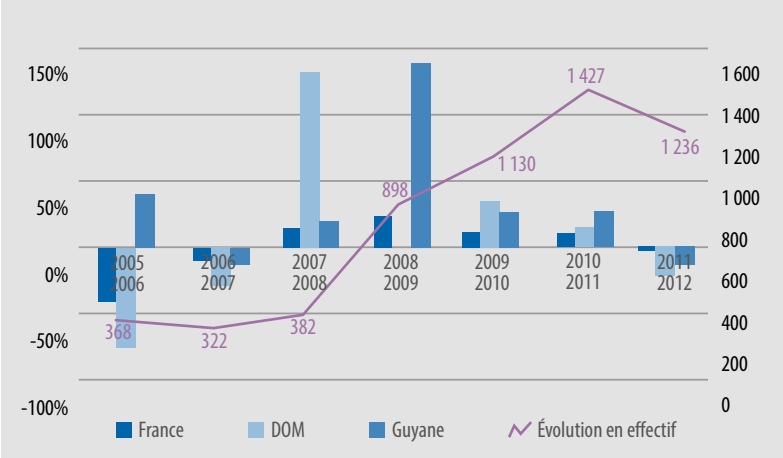
La demande d'asile en Guyane est un phénomène assez récent. On est passé de 280 premières demandes d'asile[9] en 2005 à 1 136 en 2010 et 1 236 en 2012 c'est-à-dire une augmentation d'environ 341 % en sept ans.

Le nombre de premières demandes d'asile en Guyane apparaît faible en comparaison du nombre de demandes d'asile enregistrées sur l'ensemble du territoire français, soit 41 254 premières demandes en 2012. Néanmoins, son

6. *Article 14 de la Déclaration Universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948*
7. *Article 18 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 février 2000*
8. *Alinéa 4 du préambule de la Constitution de 1946, intégré dans le bloc de constitutionalité avec la décision du CC, DC 44/71, 16/07/71, Liberté d'association*
9. *Hors demande de réexamen et mineurs accompagnants.*

évolution est particulièrement importante notamment quand on compare avec la France où les premières demandes d'asile ont baissé de 3,1 % sur la même période.

De même, les premières demandes d'asile ont baissé de 46, 5 % de 2005 à 2012 en Outre-mer. La dynamique de demande d'asile en Guyane semble donc bien spécifique.



Rapport d'activité de l'OFPRA de 2005 à 2012

Graphique 3. Taux d'évolution de la demande d'asile en Guyane

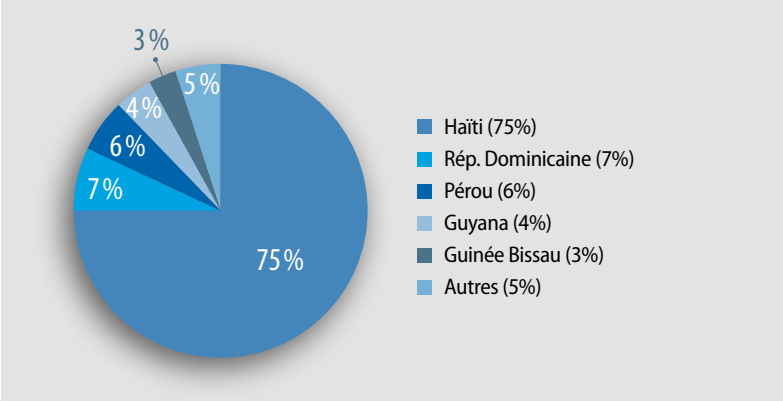
En effet, on remarque que l'année 2009 a été un tournant dans la demande d'asile en Guyane mais aussi en Outre-mer. Le nombre de demandes d'asile a plus que doublé entre 2008 et 2009 au sein de ce département alors qu'il est resté stable en Outre-mer. Cela s'explique par une division par deux des demandes d'asile à Mayotte et d'une baisse significative en Guadeloupe.

En 2005, la Guadeloupe était le département qui enregistrait le plus grand nombre de demandes d'asile en Outre-mer avant qu'il ne soit supplanté par Mayotte en 2008 et par la Guyane en 2009.

Depuis 2009, la Guyane reste le département qui enregistre le plus de demandes d'asile au sein de l'Outre-mer avec 55 % de l'ensemble des demandes ultramarines en 2012. Il est même le 6e département français dans le nombre d'enregistrements des premières demandes d'asile, à égalité avec l'Essonne, les cinq autres départements étant Paris, la Seine-Saint-Denis, le Rhône, le Val de Marne et le Val d'Oise[10].

Cependant, on note un infléchissement en 2013 avec 1 001 demandes enregistrées auprès de la préfecture de Guyane.

Une demande d'asile majoritairement haïtienne



Source : OFPRA, Rapport d'activité 2012.

Graphique 4. Nationalité des premières demandes d'asile en Guyane en 2012

10. *Rapport d'activité OFPRA 2012, annexe*

La majorité des demandeurs d'asile en Guyane sont haïtiens mais cette donnée n'est pas propre au département. En effet, l'antenne de l'OFPRA à Basse terre en Guadeloupe estime qu'environ 80 % des demandes qu'elle traite sont des ressortissants haïtiens[11].

Néanmoins, contrairement à la Martinique et à la Guadeloupe où la demande d'asile est presque exclusivement haïtienne[12], d'autres nationalités sont représentées en Guyane. Les demandeurs d'asile proviennent aussi de pays Sud-américains comme la Colombie, la République Dominicaine ou le Pérou. Certains sont aussi originaires du continent africain avec l'arrivée depuis quelque temps de demandeurs d'asile en provenance de Guinée-Bissau.

Une reconnaissance assez faible par les institutions

➲ *Par l'OFPRA*

	DEMANDES OFPRA				**RÉPONSES** OFPRA			
	1ère demande	Demande de Réexamen	Mineurs Accompagnants	Total demande	Carte de Réfugié	Dont Protection Subsidiaire	Admis	Rejet
Guadeloupe	161	66	5	232	17	16	6,9%	230
Martinique	207	47	9	263	1	1	0,6%	154
Guyane	1 236	133	45	1 414	32	22	2,3%	1 387
Réunion	12	2	7	21	1		11,1%	8
Mayotte	641	10	154	805	102	5	13,9%	631
Outre-mer	**2 257**	**248**	**220**	**2 725**	**153**	**44**	**7,5%**	**2 410**
Total France	41 254	6 213	14 001	61 468	4 348	1 185	9,4%	41 672

Source : OFPRA, rapport d'activité 2012.

Demandes d'asile traitées par l'OFPRA en Outre-mer

Le taux de reconnaissance d'une protection internationale, que ce soit par le statut de réfugié sur la base de la Convention de Genève de 1951 ou par la protection subsidiaire sur le fondement de l'article L 711-1 du CESEDA, est très faible en Guyane. En effet, seulement 2,3 % des réponses de l'OFPRA sont positives en Guyane contre 7,5 % dans l'ensemble des Doms et 9,4 % en France. On remarque de fortes disparités au sein des départements d'Outre-mer avec notamment 13,9 % de réponses positives à Mayotte ou 11,1 % à la Martinique, sans qu'elles puissent être expliquées.

Selon l'OFPRA, si les demandes d'asile en Guyane sont si peu reconnues comme relevant d'une protection, c'est parce qu'elles sont majoritairement haïtiennes. Ce phénomène se vérifie également en métropole[13], la situation en Haïti relevant rarement de la Convention de Genève.

La Convention de Genève définit le réfugié comme une personne qui « *craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays* »[14]. Les motifs de craintes, dégagés par la jurisprudence de la Cour nationale du droit d'asile, peuvent être relatifs à l'expression d'une opinion politique, religieuse, ou à l'appartenance à une minorité nationale ou ethnique ou à un groupe social. Cependant, selon l'OFPRA Guadeloupe, la demande d'asile haïtienne peine à remplir un de ces critères et l'OFPRA considère souvent que le motif est plus économique que politique. Il n'en reste pas moins que certains ressortissants haïtiens se voient reconnaître une

11. *Entretien réalisé avec Vanessa Litmanowicz, Chef de l'antenne de l'OFPRA à Basse-Terre, 24 juillet 2013.*
12. *Ibid.*
13. *Les demandes d'asile haïtiennes ont reçu une décision favorable de l'OFPRA dans 5 % des cas qui représentent 558 décisions sur l'ensemble de la France (Métropole et DOMS).*
14. *Article A1 de la Convention de Genève de 1951*

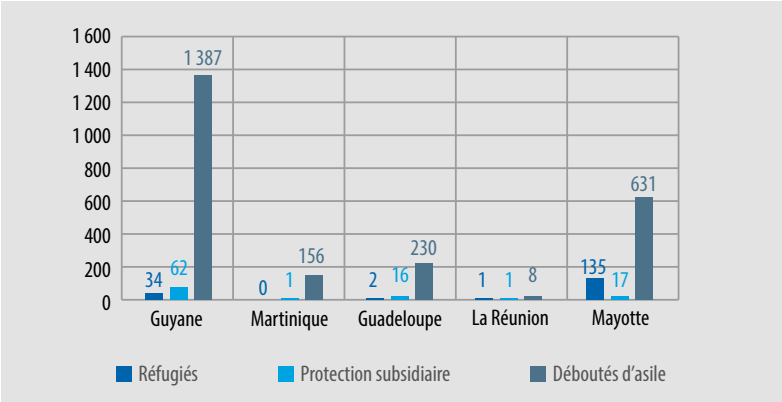
protection internationale, leurs craintes trouvant leurs origines dans le militantisme associatif, les engagements politiques ou les motifs religieux.

➲ *Par la CNDA*

La Cour nationale du droit d'asile est la juridiction devant laquelle le requérant peut faire un recours de la décision rendue par l'OFPRA. Ce recours permet aux demandeurs d'asile déboutés de voir leur situation réexaminée par l'instance juridique.

En Guyane, la CNDA a annulé 64 des 1387 rejets décidés par l'OFPRA en 2012. La juridiction administrative reconnait deux fois plus de protections que l'OFPRA pour le département guyanais. En effet, l'office n'avait reconnu que 32 protections, en qualité de réfugié ou de protection subsidiaire en 2012. Néanmoins, le taux de reconnaissance est toujours faible. Après la décision de l'OFPRA et recours devant la CNDA environ 9 % des demandes ont obtenu la reconnaissance d'un statut. En métropole, le taux est aux alentours de 25 %.

Le graphique ci-dessous nous montre bien que la reconnaissance globale de la demande d'asile en Guyane est faible mais ne se distingue pas des autres départements d'outre-mer.



Source : OFPRA, Rapport d'activité 2012.[15]

Graphique 5. Résultat de la demande d'asile en Outre-mer en 2012

Le placement en procédure prioritaire

Lors du dépôt de sa demande d'asile en préfecture, le demandeur d'asile peut être placé en procédure prioritaire. Ce protocole ne peut être décidé par l'autorité préfectorale que si la personne se retrouve dans un des critères posés par l'article L741-4 du CESEDA. C'est-à-dire si la personne a la nationalité d'un pays considéré comme « *pays d'origine sûrs* »[16], si sa présence constitue une « *menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État* », si sa demande repose « *sur une fraude délibérée*[17] *ou constitue un recours abusif aux procédures d'asile ou n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente* ».

Cette procédure ne permet pas au demandeur d'asile d'avoir une autorisation provisoire de séjour. Elle déroge au droit commun par lequel les demandeurs d'asile obtiennent un récépissé pendant l'instruction de leur dossier, ce qui leur permet de rester sur le territoire. Le demandeur d'asile placé sous procédure prioritaire se trouve donc dans une position délicate : il est autorisé à se maintenir sur le territoire

15. *Après décisions de l'OFPRA et recours devant la CNDA.*
16. *La liste comprend au 2 janvier 2014 : l'Albanie, l'Arménie, le Bénin, la Bosnie-Herzégovine, le Cap-Vert, la Géorgie, le Ghana, l'Inde, le Kosovo, la Macédoine (ARYM), Maurice, la Moldavie, la Mongolie, le Monténégro, le Sénégal, la Serbie,la Tanzanie et l'Ukraine in http://www.rtw.fr/pays.htm*
17. *« Constitue une demande d'asile reposant sur une fraude délibérée la demande présentée par un étranger qui fournit de fausses indications, dissimule des informations concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur les autorités. », Article L 741-4 du CESEDA*

le temps de l'instruction de son dossier par l'OFPRA mais n'a pas de séjour régulier contrairement aux autres demandeurs d'asile.

Le demandeur placé sous procédure prioritaire a 15 jours pour déposer sa demande d'asile à la préfecture qui se chargera de l'envoyer à l'OFPRA. L'OFPRA statue de manière accélérée, en théorie en 15 jours. De surcroit, le recours CNDA n'est pas suspensif.

	1ère demande	Dont Procédure Prioritaire(PP)	**% PP/ 1ère demande**	Réexamen	Dont PP	% PP/ Réexamen	**% total PP/Total demande**
Guadeloupe	132	40	**30,3 %**	66	65	98,5 %	**53 %**
Martinique	204	2	**1 %**	47	45	95,7 %	**18,7 %**
Guyane	1 224	233	**19 %**	133	124	93,2 %	**26,3 %**
Réunion	10	2	**20 %**	2	2	100 %	**33,3 %**
Mayotte	634	503	**79,3 %**	10	8	80 %	**79,3 %**
Outre-mer	2 204	780	**35,4 %**	258	244	94,6 %	**41,6 %**
Total France	**41 091**	**9 944**	**22,9 %**	**6 213**	**5 385**	**86,7 %**	**31,3 %**

Source : OFPRA, Rapport d'activité 2012.

Placements en procédure prioritaire en Outre-mer

Selon le tableau ci-dessus, les placements en procédure prioritaire sont plus importants en Outre-mer que sur l'ensemble du territoire ainsi que sur la Guyane, même si on remarque d'importantes disparités entre les Doms. On ne connaît pas les causes de ces placements en procédure prioritaire par les préfectures et les associations parfois ne comprennent pas la raison de ce placement. Néanmoins, la préfecture de Guyane met en avant ces chiffres, inférieurs à la moyenne nationale et outre-mer.

Le placement en procédure prioritaire a de nombreuses conséquences sur les droits des demandeurs d'asile pendant l'instruction de leur dossier, comme nous l'aborderons ultérieurement. Il est souvent considéré comme une première difficulté dans l'accès aux droits des personnes, car celles-ci ont un statut différent de celui des demandeurs d'asile sous procédure de droit commun.

L'ÉLOIGNEMENT DES INSTITUTIONS

Parler de l'accès aux droits des demandeurs d'asile nécessite que l'on s'interroge sur l'accessibilité des institutions chargées de statuer sur ces cas.

L'OFPRA

L'OFPRA est un établissement public chargé de statuer sur les demandes d'asile en application du CESEDA.

Lorsqu'une personne veut demander l'asile, elle doit se rendre en préfecture afin de retirer un dossier de demande d'asile. Elle dispose de 21 jours pour déposer son dossier à la préfecture, contre 15 jours en procédure prioritaire et 5 jours lors d'une demande d'asile en centre de rétention administratif. Ce dossier comprend un récapitulatif de son état civil[18] et son récit d'asile qui retrace les raisons qui l'ont poussé à déposer une demande d'asile en France. Après le dépôt du dossier en préfecture, cette dernière l'envoie à l'OFPRA qui va étudier le récit, la situation dans

18. *Avec les pièces justificatives s'il est en mesure de les présenter.*

le pays d'origine, les concordances entre les deux et la possible application de la Convention de Genève ou de l'article L712-1 du CESEDA.

Après l'étude des dossiers, les demandeurs d'asile sont convoqués à l'OFPRA, où ils sont reçus en entretien par un officier de protection de l'OFPRA accompagné, s'il est besoin, d'un interprète.

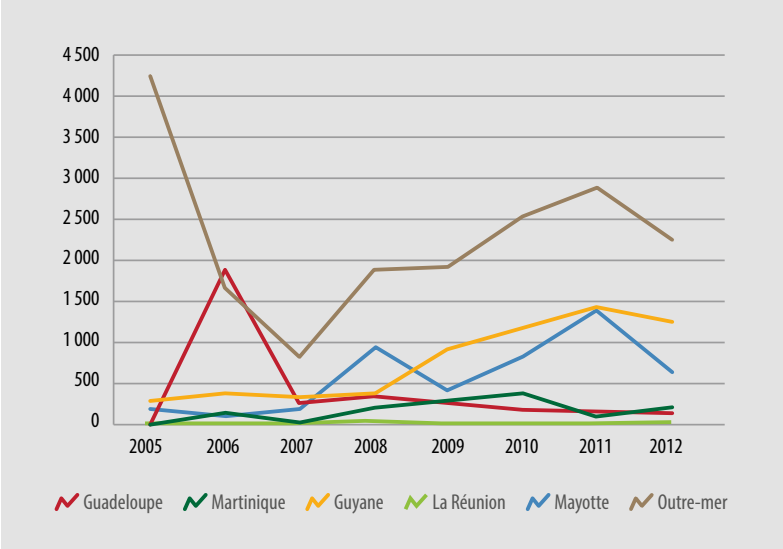
Une localisation en Guadeloupe

Le siège de l'OFPRA se trouve à Fontenay sous-bois en région parisienne. En 2006, l'OFPRA a décidé de créer une antenne à Basse-Terre en Guadeloupe *« afin de répondre à une demande haïtienne qui constitue désormais le premier flux de demandeurs d'asile en France »*[19]. Le choix de la Guadeloupe pour installer cette antenne se justifiait par le fait que ce département *« concentre à lui seul 73 % des demandeurs de cette nationalité »*[20] en 2005.

L'antenne de Basse-Terre est compétente pour traiter les demandes d'asile déposées en Guadeloupe, en Martinique, à Saint-Martin et en Guyane. Elle est rattachée à la division Amérique-Maghreb de l'OFPRA et comprend quatre officiers de protection, deux secrétaires et un chef de division. Il est important de noter que les demandes d'asile de Mayotte et de la Réunion ne sont pas traitées par l'antenne de Basse-Terre mais par la division Afrique de l'OFPRA Paris.

Néanmoins, les volumes de demande d'asile ont évolué sur ces différents territoires et la Guadeloupe n'est plus le premier département de demandes d'asile depuis 2007. Elle a chuté brutalement en 2006 dans ce département passant de 3 611 premières demandes d'asile en 2005 à 537 en 2006. Pour la première fois en 2007, la Guyane a enregistré plus de demandes d'asile que la Guadeloupe et est devenue ainsi le premier département de dépôt de demande d'asile d'outre-mer.

Depuis cette période, la demande d'asile en Guyane a augmenté de manière continue alors que celle de la Guadeloupe n'a fait que diminuer. En 2012, 1 236 premières demandes d'asile ont été déposées en Guyane contre 161 en Guadeloupe.



Source : OFPRA, Rapport d'activité de 2005 à 2012.

Graphique 6. Evolution des premières demandes d'asile en Outre-mer

Les flux se sont totalement inversés ces 6 dernières années et l'antenne délocalisée de l'OFPRA en Guadeloupe, pour les départements français d'Amérique et des Caraïbes, n'apparaît plus aussi justifiée. Si les tendances observées se confirment, ne serait-il pas nécessaire d'envisager un changement de localisation de l'OFPRA ?

19. *Communiqué de Presse de l'OFPRA du 9 janvier 2006 in http://www1.rfi.fr/actufr/articles/073/article_40956.asp*
20. *Ibid.*

Entre déplacement des officiers de protection et visioconférence

Afin de s'adapter aux nouvelles réalités de la demande d'asile dans ces départements, l'antenne de Basse-Terre de l'OFPRA a développé le recours à la visioconférence ainsi que les déplacements des officiers de protection en Guyane.

En effet, l'OFPRA convoque les personnes un mois avant le rendez-vous : soit à l'OFII pour un entretien en personne avec un officier de protection, soit à la préfecture pour un entretien par visioconférence.

Les visioconférences se déroulent au sein des locaux de la préfecture de Guyane, à Cayenne, dans un bureau aménagé à cet effet et qui respecte les règles de confidentialité. Elles ont lieu tous les jours en Guyane afin de faire face au nombre important de demandes d'asile présentées sur le territoire. Si l'OFPRA considère que les visioconférences se déroulent bien, ce n'est pas forcément le cas pour la Cimade qui relève des problèmes de coupures de vidéo ainsi que des problèmes d'interprétariat. Les personnes peuvent aussi se voir convoquer à un entretien avec un officier de protection en personne. Ces entretiens se déroulent au sein des locaux de l'OFII qui met à disposition une ou deux salles environ une fois par mois. Deux officiers de protection se déplacent de Guadeloupe pour mener les entretiens.

Cette différence de traitement des demandeurs d'asile se justifie, selon l'OFPRA, par la vulnérabilité du demandeur : entretien physique pour les demandeurs considérés comme vulnérables par l'OFPRA, visioconférence pour les autres. Mais, le critère de la vulnérabilité semble difficile à déterminer à la seule lecture d'un récit d'asile. Il n'existe pas de statistiques pour savoir le taux d'accord et de refus en fonction de la procédure choisie, statistiques qui seraient utiles afin de déterminer s'il y a une réelle différence de traitement entre les deux procédures.

Dans tous les cas l'officier de protection a étudié le dossier et est chargé de comprendre les raisons de l'exil du demandeur, dans le but d'accorder ou non une protection. Il pose ainsi tout un ensemble de questions qui lui permettent de déterminer les craintes de persécutions, la chronologie des événements et la véracité du récit. Ces entretiens peuvent s'avérer compliqués pour les demandeurs, qui ont déjà raconté de multiples fois leur histoire. Ils peuvent se sentir mis en difficulté par des questions extrêmement précises ou avoir l'impression d'être mal compris, et ce malgré la présence de traducteur. De surcroît, ils peuvent percevoir le recours à la visioconférence comme un obstacle supplémentaire à franchir.

Dans ce contentieux considéré plus humain que juridique, la visioconférence peut accentuer l'impression de distance déjà présente entre les demandeurs d'asile et l'institution chargée d'instruire leur demande. Néanmoins, elle a l'avantage d'accélérer les procédures.

La CNDA : des audiences foraines à la visioconférence

La Cour Nationale du droit d'asile est une juridiction qui a compétence pour statuer en premier et dernier ressort sur les décisions rendues par l'OFPRA et ce, sous le contrôle du Conseil d'État, juge de cassation.

Audiences foraines de 2013

➲ *De Montreuil à Cayenne*

Comme l'OFPRA, les locaux de la CNDA sont en région parisienne, à Montreuil. Chaque recours est examiné en audience publique par une formation de jugement composée d'un président de section, magistrat de l'ordre administratif, judiciaire ou financier, de deux assesseurs, d'un secrétaire d'audience et un rapporteur. Les deux assesseurs sont « *membres des formations collégiales de jugement nommés en qualité de personnalités qualifiées, soit par le vice-président du Conseil d'État, sur proposition de l'un des ministres représentés au conseil d'administration de l'OFPRA, soit par le Haut-commissaire des Nations unies pour les réfugiés sur avis conforme du vice-président du Conseil d'État* »[21].

21. *Tiré de www.cnda.fr en 2014. Pour une information actualisée allers sur : http://www.cnda.fr/La-CNDA/Organisation-de-la-CNDA/Formations-de-jugement-de-la-CNDA*

Avant 2006, un demandeur d'asile déposant un recours devant la CNDA en Guyane recevait une convocation pour son audience au siège de la Cour à Montreuil. Il pouvait s'y rendre par ses propres moyens, avec un laissez-passer délivré par la préfecture pour le temps de l'audience. Selon MOM, collectif des migrants d'outre-mer, cette procédure n'existe plus depuis mai 2006[22].

Cette situation était particulièrement handicapante pour le demandeur d'asile : ce dernier avait rarement les fonds pour se rendre à Paris et se retrouvait dans l'impossibilité d'assister à son audience, qui pouvait néanmoins se tenir sans sa présence.

Afin de remédier à cette situation, la CNDA a mis en place des *« audiences foraines »* et ce, depuis 2006. La Cour se déplace en Guyane afin de rendre ses arrêts. Les audiences foraines sont au nombre de 1 par an, parfois deux par an certaines années, et se déroulent sur quelques semaines avec plusieurs formations de jugement.

Ce processus permet aux demandeurs d'asile de se faire entendre dans les mêmes conditions que s'ils étaient présents à Montreuil.

Parallèlement à ces audiences foraines, la CNDA a aussi la possibilité de juger par voie d'ordonnances. Celles-ci peuvent prendre deux formes différentes :

- 1/ des ordonnances dites « classiques » : les recours sont rejetés directement pour non-lieu, désistement ou irrecevabilité sans audience contradictoire ni audience publique mais signés par les présidents ;
- 2/ des ordonnances dites « nouvelles » : les recours sont rejetés pour défaut de moyen sérieux. Dans les deux cas, aucune audience n'est prévue.

➲ *Examen des audiences foraines de septembre 2013 en Guyane*

En 2013, la CNDA est venue en audience foraine en septembre pour une durée de deux semaines. Trois formations de jugement composées de trois juges de la CNDA, trois représentants HCR, trois juges nommés par le Conseil d'État, six rapporteurs et cinq secrétaires d'audience se sont déplacés à Cayenne. Soit six divisions différentes. En amont, deux personnes de la Cour étaient sur place afin de préparer la logistique des audiences et du séjour.

Les audiences se sont tenues dans trois lieux différents, tous situés à Cayenne : la préfecture de Guyane, la Chambre de Commerce et de l'industrie et au tribunal administratif. La difficulté principale de ces audiences foraines : faire migrer une juridiction hors de ces locaux, sans que les exigences relatives à toute juridiction n'en pâtissent.

En effet, la publicité des débats, l'accès aux salles d'audiences, la présence des requérants et de leur avocat, la présence d'interprète doivent être respectés. En l'espèce, cela fut le cas en majorité[23]. Hormis le premier jour où il y a eu un problème, rapidement réglé, concernant l'accès du public aux audiences à la préfecture, l'accès aux salles d'audience et la publicité des débats ont été respectés. Est-ce pertinent de choisir la préfecture pour recevoir des audiences, en sachant que la Cour d'appel et le tribunal de Grande instance, qui sont des juridictions et qui donc remplissent de facto les critères d'impartialité, de publicité etc., se situent dans un périmètre avoisinant ? La question reste posée.

Les avocats, intervenant principalement au titre de l'aide juridictionnelle, ont été prévenus en amont. Même si certains n'ont pas souhaité être désignés à l'aide juridictionnelle pour ces audiences, les personnes voulant être assistées par un avocat ont pu l'être. Les avocats sont rarement présents dès le début de la procédure d'asile, ils interviennent en cours, bien souvent lors du recours devant la CNDA.

Les avocats sont prévenus deux / trois mois en amont de la tenue des audiences, ce qui leur laisse peu de temps pour préparer des dossiers s'appuyant sur des

22. *Audiences foraines de la CNDA à Cayenne en décembre 2010 in http://www.migrantsoutremer.org/Audiences-foraines-de-la-CNDA-a*
23. *Les audiences foraines de 2012 avaient fait l'objet de critiques par rapport à la question de l'interprétariat. Plusieurs remarques avaient été soulevées, notamment une traduction discutable des questions des juges ou des réponses des requérants par les interprètes. Une attention particulière de la Cour a donc été apportée aux choix des interprètes. Il semble que cela ait porté ses fruits, aucune critique quant à la qualité de l'interprétariat n'a été rapportée.*

situations parfois complexe. De plus, le nombre de dossiers est assez important, environ 500 dossiers sur 15 jours. Contrairement à Paris, où la CNDA est présente toute l'année, les avocats guyanais sont moins spécialisés en droit d'asile et ont moins l'habitude d'avoir à faire à la Cour.

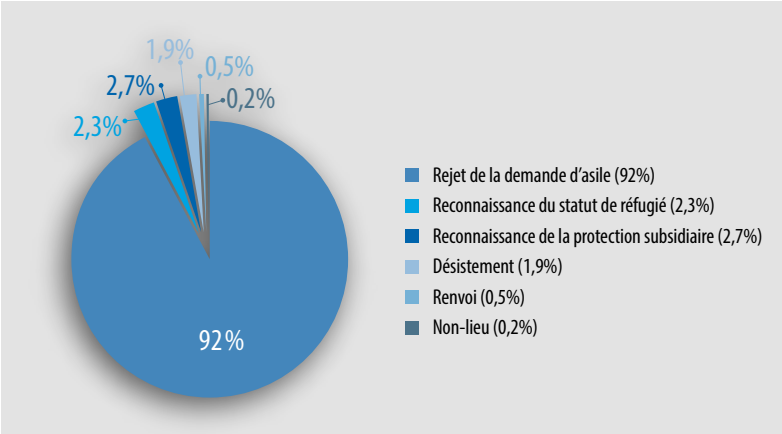
Pendant ces deux semaines de présence de la Cour, les trois formations de jugement ont tenu trente audiences avec un examen d'environ 18 dossiers par journée soit l'examen de 523 recours. Le rythme est beaucoup plus soutenu qu'à Montreuil, où les magistrats ne siègent pas tous les jours et où les formations de jugement examinent 14 dossiers par journée. On peut aussi noter que les trois formations siégeaient tous les jours, soit l'ensemble des présidents et assesseurs présents sur place. En cas d'empêchement d'un des juges, personne n'était prévu pour le remplacer et la formation de jugement n'aurait pu tenir audience. Concernant les secrétaires et les rapporteurs, l'organisation est plus aisée puisqu'étant plus nombreux, ils peuvent se relayer pour suppléer à une éventuelle absence.

Avec un tel fonctionnement, la question de la prise en compte des renvois d'audiences se pose. Afin d'y répondre la CNDA se réserve la dernière journée pour traiter les cas éventuels. Ce fonctionnement nécessite une adaptation des procédures et ne suffit pas à traiter tous les cas ; certains sont ainsi renvoyés à une date ultérieure ce qui signifie à l'heure actuelle que les dossiers seront examinés lors de la prochaine audience foraine.

Pendant ces 10 jours d'audience, les recours ont été déposés par une grande majorité de personnes de nationalité haïtienne, environ 71 %[24]. Trois autres nationalités sont représentées de manière significative avec respectivement 8,3 % des recours pour les Péruviens, 8,5 % pour les Dominicains et 4 % pour les Bissau-guinéens. Les 8,2 % des recours restant sont effectués par des personnes relevant de onze autres nationalités : Boliviens, Colombiens, Cubains, Gambiens, Jamaïcain, Guyaniens, Pakistanais, Maliens, Nigérians, Guinéens et Sierra-Léonais.

Les recours examinés par la CNDA en audience foraine en 2013 présentent des requérants avec un profil similaire à ceux examinés en métropole. Ce sont majoritairement des hommes, 68,3 % en Guyane et 66,8 % en métropole, avec une moyenne d'âge de 32 ans.

En revanche, l'audience foraine de 2013 montre quelques différences entre la Guyane et le reste de la France. Le taux de reconnaissance s'élève à 5 %, soit 12 reconnaissances d'un statut de réfugié et 14 octrois de la protection subsidiaire sur 523 recours examinés. Alors que sur l'ensemble des décisions rendues par la Cour, le taux de reconnaissance est de 16,6 %[25] en 2012. Le taux de déboutés est particulièrement élevé comme le montre le graphique ci-dessous et révèle bien toute la problématique de l'asile en Guyane : une forte demande avec très peu de chances d'aboutir à la reconnaissance d'une protection.



Source : CNDA ; chiffres spécifiques aux audiences foraines de septembre 2013.

Graphique 7. Décisions de la CNDA lors des audiences foraines de septembre 2013

24. *Chiffres recueillis lors de la venue de la CNDA en Guyane ;*
25. *Hors non-lieu, forclusions et désistements in Rapport d'activité de la CNDA 2012, page 13.*

Rejet de la demande d'asile	Reconnaissance du statut de réfugié	Reconnaissance de la protection subsidiaire	Désistement	Renvoi	Non-lieu
483	12	14	10	3	1

Décisions de la CNDA après examen des recours (Septembre 2013)

La visioconférence comme solution ?

Le traitement de la demande d'asile Guyanaise par des audiences foraines entraîne de facto un allongement des délais de traitement. Le délai moyen constaté en 2012 pour le traitement de la demande d'asile est de 9 mois et 16 jours en métropole et d'un an, cinq mois et six jours en Outre-mer[26].

Les audiences foraines n'ont pas réussi à endiguer le stock et à réduire les délais. Consciente du problème, la Cour a nécessairement recours à la visioconférence pour traiter les demandes d'asile.

➲ *La mise en place de la visioconférence*

La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, l'intégration et à la nationalité a introduit un second alinéa à l'article L733-1 du CESEDA afin de permettre la tenue d'audiences audiovisuelles de la CNDA. Ce dernier est une faculté mise à disposition du président de la juridiction, optionnelle pour les requérants séjournant en métropole et obligatoire pour les requérants d'outre-mer. Elle a été mise en place afin « *d'améliorer la bonne administration de la justice et du bon usage des deniers publics* » sans que cela ne méconnaisse le principe d'égalité selon le Conseil Constitutionnel[27]. Un décret du 6 avril 2012, complété par un arrêté du 12 juin 2013[28], sont venus compléter le dispositif juridique et permettent à la CNDA de commencer l'application de ce procédé.

➲ *La Cohabitation avec le tribunal administratif*

La possibilité d'utiliser la visioconférence est la prochaine étape de la CNDA pour examiner les recours ; cette hypothèse a été étudiée lors du dernier déplacement de la Cour en Guyane. Le tribunal administratif de Cayenne, étant déjà une salle d'audience, a été choisi en amont pour accueillir ce nouveau dispositif. Mais il n'était pas équipé pour recevoir la visioconférence.

Le système a été mis en place au cours de l'été 2013 et des tests ont été réalisés avec la CNDA à Montreuil pour savoir si le son et l'image étaient de bonne qualité. Les résultats ont été concluants pour Cayenne, pas pour Montreuil qui doit réaliser des ajustements techniques.

Quand les salles seront correctement équipées, la CNDA pourra tenir une journée d'audience par semaine afin d'écouler le nombre des recours. Un poste devrait être créé afin d'éviter aux agents d'accueil du tribunal administratif d'être agents d'accueil de la CNDA. Des livrets de renseignements à destination des associations et des institutions devraient également être élaborés afin d'informer tout le monde de ce dispositif. Ces précautions n'empêchent pas le tribunal administratif de craindre d'être apparenté à la CNDA.

Recourir une fois par semaine à la visioconférence pour la tenue des audiences à la CNDA devrait réduire la pléthore des demandes et les délais de traitements des dossiers. Cependant, ce procédé impliquerait de facto la fin des audiences foraines en Guyane : alors que tous les requérants sont en Guyane, comment la CNDA justifierait-elle d'examiner tel dossier en visioconférence, et tel autre en la

26. *Rapport d'activité de la CNDA 2012, page 30.*
27. *§93 et 94 de la décision du Conseil Constitutionnel DC n° 2011-631 du 9 juin 2011.*
28. *Décret n° 2012-460 du 6 avril 2012 relatif à l'utilisation des moyens de communication audiovisuelle pour la tenue des audiences devant la Cour nationale du droit d'asile / NOR: JUSC1203898D et Arrêté du 12 juin 2013 pris pour l'application de l'article R. 733-20-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et fixant les caractéristiques techniques des moyens de communication audiovisuelle susceptibles d'être utilisés par la Cour nationale du droit d'asile /NOR: JUSE1314361A*

présence réelle du demandeur ? Sur quelle base juridique se fonderait-elle tout en garantissant l'égalité entre les requérants de Guyane[29].

➲ *Une différence de traitement fondamentale par rapport à Montreuil ?*

L'arrivée de la visioconférence soulève des questions de la part de l'ensemble des acteurs du droit d'asile, en Guyane comme en métropole. Même si les raisons invoquées visent à améliorer l'administration de la justice (notamment un traitement plus rapide des demandes d'asile), les professionnels, qu'il s'agisse d'associations ou d'avocats, craignent dans l'ensemble que cette audience soit de moindre qualité.

Les différents acteurs du droit d'asile insistent sur le caractère particulier d'une audience devant la CNDA. Les personnes demandent une protection internationale en raison de craintes de persécutions dans leurs pays d'origine et c'est ce qu'elles vont essayer de faire valoir devant la Cour. Lorsqu'une audience se tient, elle repose davantage sur le récit de vie que sur le strict contentieux juridique.

La personne va devoir convaincre, par son comportement, en étant assistée de son avocat, en répondant aux questions posées par les magistrats, en expliquant les incohérences de son dossier… A l'instar de ce qui a été soulevé pour l'OFPRA, la visioconférence peut créer un sentiment de distance, peu propice au récit.

Ainsi, si cette dématérialisation de l'audience va permettre de réduire les délais, elle est en outre autorisée par le Conseil d'État qui ne considère pas que l'instauration des visioconférences soit une atteinte au droit à un procès équitable[30] (les dispositions ayant été prises pour s'assurer de la présence d'un traducteur et d'un avocat). De plus, le décret permettant la visioconférence se fonde sur l'article L733-1 du CESEDA déclaré conforme à la Constitution dans la décision du Conseil Constitutionnel du 9 juin 2011 précité. Cependant l'ensemble des acteurs sera vigilant quant à sa mise en application afin que la qualité soit la même qu'à Montreuil[31].

L'ACCUEIL ET L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'ASILE

L'OFII est officiellement en charge de l'accueil des demandeurs d'asile en Guyane. Toutefois, comme il ne peut répondre à l'ensemble des demandes, les associations prennent alors le relais.

L'OFII

Selon l'article L5223-1 2° du Code du travail, l'OFII a « *pour mission de participer à toutes actions administratives, sanitaires et sociales relatives à l'accueil des demandeurs d'asile* ». Afin de mettre en œuvre cette politique d'accueil des demandeurs d'asile « *l'OFII assure le pilotage d'un réseau de structures de premier accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement dont les missions sont définies par le ministère chargé de l'asile et dont il peut déléguer la gestion, par convention, à des personnes morales de droit privé* »[32].

En Guyane, l'accueil des demandeurs d'asile était assuré par la plateforme PAODAR, Plateforme d'Accueil et d'Orientation des Demandeurs d'Asile et des Réfugiés, jusqu'en mai 2011[33]. Celle-ci était composée de cinq associations, Médecins du Monde, L'arbre fromager, le Secours Catholique, la Ligue des Droits de l'Homme et la Cimade qui était chargée de la coordination.

À partir de mai 2011, c'est l'OFII qui a été chargé de l'accueil des demandeurs d'asile conformément au code du travail. Cet accueil est un préalable à l'entrée dans le

29. *La première visioconférence entre la CNDA et la Guyane a eu lieu le 20 mars 2014.*
30. *Conseil d'État, 4e et 5e sous-sections réunis, 23 septembre 2013, n° 360 070.*
31. *Lors de la première audience le 20 mars 2014, une affaire a été reportée car la visioconférence ne permettait pas de bien voir le requérant.*
32. *Article R. 5223-1 du Code du Travail*
33. *Communiqué de PAODAR : Fin de la coordination associative PAODAR in http://www.ldh-france.org/IMG/pdf/communique120111_2_.pdf*

Dispositif National d'Accueil (D.N.A), où les demandeurs d'asile doivent être orientés vers des dispositifs d'hébergement, CADA, CPH[34] ou autres dispositifs assimilés.

Un référentiel commun a été mis en place en décembre 2011 afin d'encadrer ce dispositif sur l'ensemble du territoire. Il définit une offre de services des plateformes sur la base d'une liste de 11 prestations :

- Accueillir et informer les demandeurs d'asile sur les démarches à entreprendre ;
- Domicilier les demandeurs d'asile ;
- Aider à la constitution d'une demande d'admission au séjour ;
- Orienter vers le dispositif d'hébergement d'urgence ;
- Accorder des aides de première urgence ;
- Accompagner et suivre la demande de prise en charge par le DNA ;
- Aider à la constitution du dossier de demande d'asile auprès de l'OFPRA ;
- Accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches administratives ;
- Accompagner le demandeur d'asile dans ses démarches sociales ;
- Préparer la sortie du dispositif de premier accueil ;
- Orienter les mineurs isolés.

S'agissant de l'accueil et de l'information des demandeurs d'asile sur leurs démarches, l'OFII de Guyane a mis en place un accueil ouvert tous les jours. Les demandeurs d'asile se présentent et sont reçus par une auditrice qui les informe sur toutes les questions relatives à la procédure d'asile. Elle les aide s'ils ont des difficultés pour l'Allocation Temporaire d'Attente[35], les oriente vers la Croix Rouge pour des colis alimentaires et répond à toutes les questions relatives à la procédure OFPRA et CNDA, avancement du dossier, convocation…[36] En revanche elle ne peut les aider en ce qui concerne l'accès à une couverture maladie car elle n'a pas la formation nécessaire et ne veut pas les mettre en difficulté.

En ce qui concerne la domiciliation, les personnes sont renvoyées vers la Croix Rouge, seule association agrée pour la domiciliation des demandeurs d'asile en Guyane. Avant la mise en place de la plateforme de l'asile par l'OFII en partenariat avec la Croix Rouge, certaines associations étaient agrées pour domicilier les demandeurs d'asile. Comme ce n'est plus le cas aujourd'hui, les demandeurs d'asile de Kourou notamment doivent se rendre à Cayenne à la Croix Rouge pour bénéficier d'une domiciliation[37].

En ce qui concerne le logement, l'OFII enregistre toutes les demandes des personnes qui doivent se présenter tous les mois afin de voir si elles sont toujours en recherche d'un hébergement[38]. Quand une place est disponible en AUDA, elle oriente les personnes vers la Croix Rouge en charge de ce dispositif[39], sinon, vers les dispositifs d'hébergement d'urgence[40].

Le demandeur d'asile, à sa demande ou sur conseil de l'auditeur, peut avoir accès à une assistante sociale qui sera chargée de l'accompagner dans ses démarches administratives.

Tout cet accompagnement peut être difficile à mettre en œuvre pour les agents de l'OFII car il n'y a pas d'interprète présent lors des entretiens. Certains agents parlent plusieurs langues étrangères ce qui facilite la tenue de certains entretiens mais sinon les personnes doivent venir accompagnées d'une personne parlant français.

Ces différentes actions mises en place par l'OFII correspondent en partie au référentiel de 2011 évoqué plus haut; en revanche l'accompagnement juridique et l'aide au récit ne sont pas un service proposé par l'OFII Guyane. Les demandeurs d'asile doivent être accompagnés juridiquement par des associations.

---

34. Centre d'Accueil des demandeurs d'asile et Centre provisoire d'hébergement.

35. Cf. Partie I Section 3 L'accès aux droits sociaux.

36. Les auditeurs de 'OFII ont accès à la base de données de l'OFPRA (TELEMOFPRA) pour la situation administrative des demandeurs d'asile.

37. Cf. Partie I Section 3 : l'accès aux droits sociaux.

38. Cf. Partie I Section 3 l'accès aux droits sociaux, IV L'accès au logement.

39. Ibid.

40. CF Partie I Section 3 l'accès aux droits sociaux, IV L'accès au logement

La place des associations

En Guyane, quand les demandeurs d'asile sont pris en charge par l'AUDA, les travailleurs sociaux de la structure, à peu près comme dans un CADA (centre d'accueil de demandeurs d'asile), apportent une aide au récit et au recours devant la CNDA. Pour ceux qui ne peuvent pas être pris en charge, c'est-à-dire la grande majorité car l'AUDA en Guyane ne dispose que de 80 places, l'aide juridique ne peut être effectuée que par des associations.

La Cimade est l'association qui se charge de cet accompagnement. Les bénévoles de l'association (35/40 bénévoles avec un noyau dur composé de 15 personnes) s'occupent de faire de l'aide au récit des demandeurs d'asile qui viennent les voir. Ils se chargent aussi des aides au recours devant la CNDA pour les premières demandes d'asile mais en raison du temps et du nombre limité de bénévoles, ils ne sont pas en mesure de le faire pour les réexamens. Bénévoles, ils n'arrivent à répondre aux très nombreuses demandes reçues. Ils ont mis en place deux permanences par semaine afin d'évoquer toutes problématiques relatives à l'asile et fixent des rendez-vous quand l'aide au récit doit prendre beaucoup de temps.

Hormis la Cimade et l'AUDA pour une poignée de demandeurs d'asile, aucune autre association ne semble proposer une aide au récit ou au recours devant la CNDA en Guyane. Les demandeurs d'asile peuvent se retrouver un peu démunis face à ce manque de structure et la CIMADE est dans l'incapacité de prendre en charge les 1 200 demandeurs d'asile. Les écrivains publics peuvent être une solution mais il faut les rémunérer et ils ne sont pas spécialisés dans ce type de procédure.

L'offre d'accompagnement est faible par rapport à la demande exprimée. Les demandeurs d'asile n'ont pas le même accompagnement qu'en métropole où les associations sont en plus grand nombre sur des départements où la demande d'asile est aussi importante. Cette donnée peut expliquer en partie le faible taux de reconnaissance observé en Guyane.

LE PARCOURS ADMINISTRATIF DES DEMANDEURS DE TITRE DE SÉJOUR

Toute personne de nationalité étrangère présente sur le territoire doit avoir en sa possession un document l'autorisant à rester sur le territoire français : visa, récépissé, autorisation provisoire de séjour, carte de séjour temporaire, carte de résident, etc.[41]

Le parcours migratoire d'une personne ayant vocation à s'installer en France doit normalement commencer dans son pays d'origine avec une demande de visa long séjour. Cependant, même s'il s'agit du parcours souhaité par l'administration française, la réalité est souvent différente. Les personnes entrent en France avec un visa court séjour, voire sans visa, et se maintiennent sur le territoire quand l'autorisation de séjour a expiré. Elles essayent par la suite d'être régularisées en faisant une demande de titre de séjour, comme c'est souvent le cas en Guyane : le nombre de sollicitations de visa n'était que de 3 700[42] en 2013 pour le département alors qu'il s'élève à 2 840 196[43] sur l'ensemble de la France. Les demandes de visas pour la Guyane ne représentent que 0,1 % de l'ensemble des demandes de visa pour une entrée en France.

Il ne s'agit pas d'examiner ici les multiples cas de figure possibles au moment de l'entrée sur le territoire (entrée avec ou sans visa, en situation régulière au moment de sa demande ou pas, etc.), mais plutôt de s'attarder sur les démarches nécessaires pour une première demande de titre de séjour, ainsi que pour leur renouvellement et l'accès à la carte de résident.

41. *Article L311-1 du CESEDA*
42. *Chiffres de la Préfecture de Guyane.*
43. *Ministère de l'intérieur, consultation en ligne 2013.*

LA PREMIÈRE DEMANDE DE TITRE DE SÉJOUR (TDS)

Lorsqu'une personne veut rester en France, elle doit déposer une demande de titre de séjour auprès de la préfecture de son lieu de résidence. Les titres de séjour sont délivrés sur différents critères relatifs à la personne et à sa situation. En effet, une personne peut demander une carte de séjour car elle est conjoint d'un français, parent d'un enfant français, étudiant, malade, etc.[44] Ces cartes de séjour sont temporaires, d'une durée de validité d'un an.

La préfecture enregistre les dossiers et les instruit. Une réponse doit être donnée dans un délai de 4 mois en théorie, cependant on constate que le délai moyen de traitement est de 208 jours en 2013 pour la préfecture de Guyane[45]. Si les personnes obtiennent un titre de séjour, elles pourront signer le contrat d'accueil et d'intégration[46] et rester sur le territoire ; dans le cas contraire, elles recevront une obligation de quitter le territoire (OQTF)[47].

La Guyane, en raison des mouvements migratoires importants et de demandes essentiellement familiales, présente quelques particularités au niveau des titres de séjour délivrés. Les formalités demandées lors de la première demande de titre peuvent constituer des contraintes dans l'accès à une régularisation. Ce constat, applicable sur l'ensemble de la France, est accentué en Guyane.

Des flux volumineux

En France, 191 452 premiers titres de séjour ont été délivrés en 2012 pour des ressortissants de pays tiers[48] dont 3 023 en Guyane[49]. En 2013, la Guyane en a délivré 3 148[50].

	Guyane
Nombre d'habitants	229 040
Nombre de premières demandes de titre de séjour en 2013	**8 500**
Nombre de premier TDS délivrés 2013	3 148
% TDS / Habitants	3 %
% TDS / Demandes	37 %
Nombre de premières demandes de titre de séjour en 2012	**4 000**
Nombre de premier TDS délivrés 2012	3 023
% TDS / Habitants	1 %
% TDS / Demandes	76 %
Évolution Demandes TDS 2012/2013	**+ 112,5 %**
Évolution TDS 2012/2013	**+ 4,1 %**

Source : Chiffres de la préfecture de Guyane, 2012 et 2013[51].

Nombre des premières demandes de titre de séjour en guyane en 2012 et 2013

44. *Article L 313-6 à L313-15 du CESEDA.*
45. *Contre 187 jours en moyenne sur l'ensemble des DOMS, Chiffres de la Préfecture de Guyane.*
46. *CF Partie I Section 5 : Le contrat d'accueil et d'intégration.*
47. *CF partie II L'éloignement du territoire français.*
48. *Premier titre de séjour délivré par pays et par motifs entre 2006 et 2012 selon l'Insee in https://www.insee.fr/fr/statistiques/2044951*
49. *Chiffres de la préfecture de Guyane.*
50. *Ibid., les chiffres pour l'ensemble de la France n'ont pas été publiés.*
51. *Aucune donnée n'est disponible pour les DOMS dans leur ensemble ou pour la métropole pour l'année 2013. Seul les chiffres de 2012 viennent d'être publiés et aucune précision sur le nombre de demande de titre de séjour, le nombre de titres de séjour délivrés, etc. n'est apportée.*

Il y a eu peu d'augmentation du nombre de premier titre de séjour délivrés entre 2012 et 2013, néanmoins il y a eu une vraie hausse des demandes en 2013. En effet, la préfecture de Guyane estime qu'il y a eu plus de 8 500 demandes de premier titre de séjour en 2013 contre 4 000 en 2012, soit une augmentation de 112,5 % en un an.

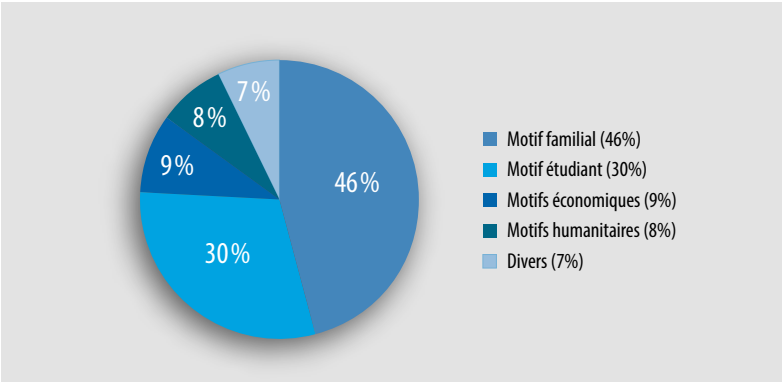
Cette hausse des demandes s'explique par l'entrée en vigueur de la circulaire Valls de novembre 2012. Cette circulaire, qui assouplit les critères de l'admission exceptionnelle au séjour pour motifs familiaux ou de travail, a suscité beaucoup d'espoir pour les personnes en situation irrégulière présentes depuis 5 ans sur le territoire. Cette circulaire va s'appliquer pendant 5 ans. Cependant, comme le souligne la préfecture, les personnes n'ont pas forcément attendu de remplir correctement les critères d'éligibilité pour déposer leurs demandes, s'exposant ainsi à un refus de la part de l'administration ; alors que si elles avaient attendu, elles auraient pu être en adéquation avec les critères posés par la circulaire Valls et obtenir un titre de séjour.

Malgré cela, la préfecture de Guyane a mis en place un accueil particulier pour les demandes déposées sur la base de cette circulaire afin de faire face à l'afflux de demandes. À la fin de l'année 2013, un premier constat a pu être fait : environ 60 % des demandes déposées sur la base de la circulaire Valls ont reçu une décision favorable. Cependant, si on calcule le taux d'acceptation par rapport au nombre total de demandes, seulement 37 % ont reçu une décision favorable. On constate donc une faible hausse des titres délivrés sur les motifs habituels du CESEDA, hors circulaire Valls. L'année 2013 semble donc assez particulière du fait de la mise en œuvre de cette circulaire. Il sera intéressant de voir l'évolution pour l'année 2014 et voir si cette hausse des délivrances de titres de séjour persiste ou non.

La Sous-préfecture de Saint-Laurent-du-Maroni, quant à elle, n'a pas mis en place une procédure spécifique pour cette circulaire. On ne connait malheureusement pas les chiffres spécifiques à cette Sous-préfecture, l'ensemble de l'équipe ayant changé au cours de l'année 2013. L'OFII a simplement pu constater que peu de titres de séjour ont été délivrés à Saint-Laurent pendant le deuxième semestre 2013.

Une demande familiale

En France, en 2012, les titres de séjour délivrés l'ont principalement été sur le motif familial. En effet, sur 198 249 titres de séjour délivrés, 91 441 l'ont été pour ce motif, soit 46,1 % de l'ensemble des titres délivrés. On dénombre par ailleurs 58 807 titres étudiants, 16 379 pour motifs économiques, 18 805 pour motifs humanitaires et 13 701 pour des raisons diverses.



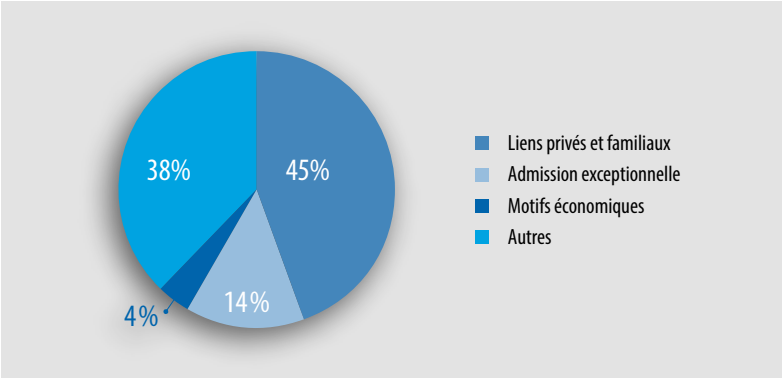
Source : Chiffres de la préfecture de Guyane - 2012

Graphique 8. Motifs de délivrance de premier titre de séjour en France en 2012

En Guyane, il n'est pas possible de connaître précisément l'ensemble des motifs de délivrance de titre de séjour. Avec les données dont on dispose, on peut constater que sur les 3 148 premiers titres délivrés en 2013, 1 405 ont été délivrés pour liens personnels et familiaux (demandes faites au titre de parents d'enfants français, conjoint de français, regroupement familial, etc.). En 2012, seulement 439 titres

avaient été délivrés sur ce motif, soit une augmentation de plus de 220 % en un an, augmentation due à la circulaire Valls.

Selon la préfecture, la Guyane se distingue aussi par l'importance des admissions exceptionnelles au séjour. Ces dernières sont délivrées soit pour motifs humanitaires soit pour le travail[52]. En 2013, respectivement 356 et 76 cartes ont été délivrés sur ces motifs. Ces chiffres sont à mettre en relation avec ceux de 2012 où il y a eu 827 cartes délivrées sur le motif de l'admission exceptionnelle au séjour humanitaire et 23 pour AES Travail. Cette baisse importante pour les AES humanitaire en 2012 et 2013 peut aussi être expliquée par la mise en application de la circulaire Valls, car plusieurs personnes qui auraient pu être régularisées sur le motif de l'AES humanitaire l'ont été sur la base de la circulaire Valls. On peut aussi noter que les motifs économiques ne sont pas des motifs permettant beaucoup de régularisation car seulement 124 titres de séjour ont été délivrés par la préfecture en 2013. Les admissions exceptionnelles en 2013 représentent au final 44 % de l'ensemble des premières demandes.



Source : Chiffres de la préfecture de Guyane - 2013

Graphique 9. Motifs de délivrance de premier titre de séjour en Guyane en 2013

Un ensemble de formalités à respecter

Les personnes doivent se présenter à la préfecture avec leur dossier complet ; les pièces justificatives dépendent du titre de séjour demandé[53] mais certaines d'entre elles sont communes à tous.

Les pièces justificatives pour la demande

Il est nécessaire de prouver son identité pour pouvoir déposer une demande de titre. Pour cela la préfecture de Guyane demande automatiquement un passeport ainsi que les informations relatives à son état civil. Cependant, la nécessité de présenter un passeport de manière systématique se pose au regard du droit français.

➲ *Nécessité d'un passeport ?*

Selon l'article R313-1 du CESEDA, toute personne qui veut déposer une demande de titre de séjour à la préfecture doit présenter *« à l'appui de sa demande :*

- *1° les indications relatives à son état civil et, le cas échéant, à celui de son conjoint et de ses enfants à charge ;*
- *2° les documents, mentionnés à l'article R211-1, justifiant qu'il est entré régulièrement en France ».*

L'article L311-7 du CESEDA ajoute que *« l'octroi de la carte de séjour temporaire »* est subordonné à la production d'un visa sauf engagements internationaux de la France et exceptions prévues au sein dudit code. Par conséquent, l'entrée en France est soumise à la production d'un visa et donc d'un passeport même si le

52. *Article L313-14 du CESEDA.*
53. *Cf. http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F15914.xhtml#N1015E*

terme « passeport » n'est pas explicitement inscrit au sein du CESEDA. Néanmoins, plusieurs dérogations à cette règle sont prévues au sein du CESEDA. En effet, les dispositions de l'article L311-7 ne sont pas exigées lorsqu'une demande de titre de séjour est fondée sur les articles L313-4-1[54], L313-11 2°[55], L313-11 2° bis[56] : parent d'enfant français (L313-11 6° du CESEDA), étranger (L313-11 11), admission exceptionnelle au séjour pour considérations humanitaires ou une présence de 10 ans sur le territoire (L313-14), admission exceptionnelle au séjour pour insertion professionnelle (L313-15), étranger victime de la traite ou témoignant dans une affaire de proxénétisme (L316-1).

Par conséquent, hormis les cas de figure relevant de l'article L311-7 du CESEDA évoqué ci-dessus, l'étranger voulant faire une demande de titre de séjour doit présenter « les indications relatives à son état civil » comme l'indique l'article R313-1 du CESEDA. Le passeport est un moyen de prouver son identité mais ce n'est pas le seul, la personne peut présenter une pièce d'identité de son pays d'origine, un acte de naissance, etc. Une demande de titre de séjour ou sa délivrance ne peut donc être refusée pour absence de présentation de passeport si l'état civil de la personne est rapporté, dans les cas susmentionnés.

Cette disposition a été confirmée par plusieurs Cour d'appel[57] et par le Conseil d'État dans une décision en date du 30 novembre 2011[58] où il dit que *« si l'article L. 211-1 du même code impose à tout étranger, pour entrer en France, d'être muni des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur, et si l'article L. 311-7 du même code subordonne en principe l'octroi de la carte de séjour temporaire à la production par l'étranger d'un visa pour un séjour d'une durée supérieure à trois mois, ces conditions ne sont pas applicables aux étrangers relevant du 11° de l'article L. 313-11 du même code, eu égard au caractère dérogatoire des règles qu'il énonce, répondant à des considérations humanitaires ; qu'au demeurant, il résulte des termes mêmes de l'article R. 313-2 du même code que les étrangers mentionnés au 11° de l'article L. 313-11 ne sont pas soumis aux dispositions du 2° de l'article R. 313-1 de ce code imposant à l'étranger qui sollicite la délivrance d'une carte de séjour temporaire de présenter à l'appui de sa demande les documents justifiant qu'il est entré régulièrement en France ;*

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces dispositions que la présentation d'un passeport en cours de validité ne saurait être imposée à un étranger qui sollicite, sur le fondement des dispositions du 11° de l'article L. 313-11 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, l'octroi d'une carte de séjour temporaire portant la mention " vie privée et familiale " en qualité d'étranger malade, comme une condition pour la délivrance de cette carte ».

Le tribunal administratif de Nantes vient réaffirmer la jurisprudence du Conseil d'État dans un jugement en date du 19 juillet 2013[59].

De plus, la circulaire en date du 5 janvier 2012 sur *« les conditions de délivrance et durée de validité des récépissés et des titres de séjour »*[60] édicte au point 2.3 que *« s'agissant de la nécessité pour l'étranger de présenter un document établissant son identité, le juge administratif a sanctionné à plusieurs reprises le refus de délivrer un récépissé à un étranger présentant sa demande de titre de séjour sans justifier de la possession d'un passeport en cours de validité. En effet, le juge a estimé que l'étranger remplissait les conditions relatives à son état civil requises pour l'enregistrement*

54. *Cartes de séjour temporaires pour l'étranger titulaire de la carte de résident de longue durée CE*
55. *L'étranger dans l'année qui suit son 18e anniversaire qui a résidé habituellement en France depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 13 ans*
56. *L'étranger dans l'année qui suit son 18e anniversaire qui a été confié à l'ASE depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 16 ans*
57. *CAA Nantes, 20/02/2009, n° 08NT01449 ; CAA Lyon ; 28/096/2010, n° 10LY00754 ; CAA Nancy 23/02/2012, n° 11NC01749*
58. *CE, 30/11/2011, n° 351584*
59. *TA Nantes 19 juillet 2013, non publié, n°110288*
60. *(N° NOR IOCL1200311C)*

de sa demande de titre de séjour, dès lors qu'il était muni d'un document à valeur probante. En conséquence, et lors du dépôt de dossier le défaut de passeport en cours de validité pourra être compensé par la présentation d'une attestation consulaire avec photographie ou de tout document attestant de manière certaine son identité ». Pour la délivrance d'un titre de séjour la circulaire ajoute qu'« en prévoyant que la durée de la carte de séjour doit reposer sur le fondement d'un document produit par l'étranger, l'article L 313-1 rend nécessaire la production d'un document en cours de validité ».

En Guyane, le passeport apparaît dans la liste des pièces demandées pour le dépôt d'une demande de carte de séjour afin de prouver son identité. Certaines associations dénoncent l'impossibilité de déposer une demande en l'absence de ce document contrairement à ce que prévoit le CESEDA.

Des associations comme Entraides, Aides, etc. mettent même en place des aides financières pour que les personnes puissent refaire les démarches d'obtention de passeport dans leur pays d'origine. Mais les moyens des associations sont trop limités au regard des besoins. De plus, ce processus de demande de passeport est long, surtout quand il n'y a pas en Guyane de représentation consulaire du pays concerné.

Néanmoins, il semblerait que la préfecture accepte de plus en plus d'enregistrer des dossiers en l'absence de passeport si la personne arrive à justifier son état civil de manière certaine avec la production d'un acte de naissance ou d'une carte d'identité de son pays d'origine. Cependant, ce changement de pratique n'est pas automatique au sein de la préfecture de Guyane. Les associations constatent que quand les personnes se présentent seules au sein de cette administration, la démarche n'aboutit pas, si elles sont accompagnées par une association, leur dossier peut être enregistré sans passeport.

➲ *L'état civil*

Les demandeurs de titre de séjour doivent pouvoir prouver leur état civil pour que soit instruite leur demande. Pour cela il leur est demandé d'apporter un acte d'état civil étranger aux autorités françaises. Cependant, en fonction des accords internationaux conclus entre la France et les autres États, les documents doivent être apostillés, légalisés ou exemptés de ces démarches.

La légalisation d'un document est « *la formalité par laquelle est attestée l'authenticité de la signature, la qualité du signataire de l'acte et, éventuellement, l'identité du sceau ou timbre dont cet acte est revêtu. Elle donne lieu à l'apposition d'un cachet* »[61]. Elle doit être faite par les autorités du pays d'origine du demandeur afin d'authentifier le document pour que celui-ci soit reconnu par les autorités françaises. La procédure de légalisation dépend du pays d'origine.

Cependant, la convention internationale de la Haye en date du 5 octobre 1961 permet de faciliter ces démarches si l'État d'origine du demandeur l'a ratifiée. En effet, l'apostille du document va permettre sa reconnaissance dans tous les États partis à la Convention. L'apostille étant « un certificat qui authentifie l'origine d'un acte public » et qui peut « *seulement être émise pour des actes publics délivrés dans un pays partie à la Convention Apostille* »[62].

Ces obligations administratives nécessitent de nombreuses démarches pour les demandeurs dans leur pays d'origine. De plus, elles prennent du temps et peuvent avoir un coût relativement important. Les associations constatent que ces contraintes freinent considérablement une demande de titre de séjour pour de nombreux ressortissants.

---

61. http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F1400.xhtml
62. Convention de La Haye du 5 octobre 1951, L'ABC de l'apostille in http://www.hcch.net/upload/abc12f.pdf

L'absence de délivrance de récépissé automatique

Lorsque la personne a constitué l'ensemble de son dossier de demande de titre de séjour, la préfecture doit lui délivrer un récépissé. Ce document valable la plupart du temps 3 mois[63] lui permet de rester légalement sur le territoire dans l'attente d'une réponse de la part de l'administration.

La délivrance de ce récépissé est automatique. En effet, l'article R 311-4 du CESEDA édicte *« qu'il est remis à tout étranger admis à souscrire une demande de première délivrance ou de renouvellement de titre de séjour un récépissé qui autorise la présence de l'intéressé sur le territoire pour la durée qu'il précise »*.

Cependant, ce document ne laisse pas présager d'une réponse positive de la part de l'administration. Un refus peut être délivré à l'issue de l'examen du dossier alors même qu'un récépissé avait été donné à la personne et même si ce dernier est en cours de validité. Le récépissé de demande de titre de séjour autorise la personne à se maintenir sur le territoire et peut parfois lui donner l'autorisation de travailler[64]. La personne ne peut donc pas être éloignée du territoire si elle est en possession de ce titre et qu'une décision de refus n'a pas été prise par l'administration compétente.

En Guyane, la délivrance de récépissé n'est pas une pratique automatique de la part de la préfecture lors des dépôts des premières demandes de titre de séjour. L'attestation de dépôt de dossier serait plus couramment utilisée. Cette dernière, à l'inverse du récépissé, n'est pas un document autorisant la présence de la personne sur le territoire. Néanmoins, il semblerait, selon la sous-préfecture de Saint-Laurent du Maroni, que depuis quelque temps elle délivre un récépissé lors des dépôts de demande de titre de séjour mais ne les renouvelle pas si l'instruction dure plus longtemps que la durée du récépissé.

Faute de récépissé, les personnes en attente d'une réponse de la préfecture sur leurs dossiers peuvent être sujettes à l'éloignement car elles sont considérées comme en situation irrégulière. Néanmoins, si elles arrivent à prouver que leur dossier est en cours d'instruction par la préfecture, elles ne devraient pas être éloignées dans les faits.

Notons que l'absence de récépissé a d'autres conséquences importantes en Guyane. Les barrages routiers empêchent les déplacements vers et depuis Cayenne ; les étrangers ne peuvent dès lors entamer aucune démarche pendant cette période. Or celle-ci peut être longue puisque la préfecture met en moyenne 208 jours[65], soit presque 7 mois, pour répondre à une première demande de titre de séjour.

Un coût important

Lorsque les personnes obtiennent une réponse positive de l'administration française concernant leur demande de titre de séjour, elles doivent s'acquitter d'une taxe pour se voir délivrer ce document de séjour[66]. Le montant de cette taxe varie en fonction du titre de séjour délivré. Son coût, fixé par décret chaque année, varie entre 19 euros et 260 euros[67].

Afin de s'acquitter de cette taxe la personne achète des timbres fiscaux qu'elle donnera à la préfecture en échange de son titre de séjour. Outre cette taxe, les personnes doivent souvent s'acquitter de frais supplémentaires auprès de la préfecture. Ce prélèvement est souvent mal compris par les demandeurs. Il s'agit,

---

63. *Il est valable 4 mois pour les demandes effectuées sur la demande Valls.*
64. *Article R311-6 du CESEDA*
65. *Chiffres de la préfecture de Guyane pour l'année 2013, en 2012 le délai était de 257 jours en moyenne.*
66. *Article L 311-13 et R 311-8 du CESEDA.*
67. *Circulaire du 31 décembre 2012 sur l'entrée en vigueur de la loi de finance 2013 et du décret du 29 décembre 2012 concernant les taxes sur les titres de séjour et taxes acquittées par les employeurs in file http://expat-elan.fr/textes-de-loi/circulaires/2012/1888-circulaire-du-31-decembre-2012-taxes-liees-a-limmigration-mise-en-uvre-des-dispositions-de-larticle-42-de-la-loi-de-finances-pour-2013.html*

dans la plupart des cas, d'un « droit de visa de régularisation »[68] d'un montant d'environ 340 euros. En effet, les personnes qui veulent rentrer en France doivent faire des démarches de demande de visa dans leur pays d'origine. Si elles sont entrées de manière irrégulière sur le territoire, elles ne se sont pas acquittées de cette taxe d'entrée. Par conséquent, elles devront le faire lors de la délivrance du titre de séjour.

Cette taxe, souvent combinée avec un droit de visa de régularisation, représente souvent un coût (très) important pour les demandeurs de titre de séjour, constituant ainsi un frein à l'accès au séjour alors même que les personnes ont rempli les conditions nécessaires pour résider régulièrement en France. Les personnes ne peuvent donc pas obtenir leur titre de séjour.

Certaines associations ont donc mis en place des fonds dédiés au paiement de ces taxes pour aider les personnes à se régulariser. Néanmoins, à l'instar des aides au passeport, les ressources financières sont limitées, les associations ne pouvant dès lors pas payer pour tout le monde.

À Saint-Laurent du Maroni une difficulté supplémentaire semble exister. Plusieurs associations ont rapporté que les timbres fiscaux, nécessaires pour s'acquitter de ces taxes, ne sont vendus que par un seul commerçant et ce dernier n'accepte de les vendre que si les personnes se présentent avec leur convocation de la préfecture.

L'ensemble des formalités à effectuer pour avoir un titre de séjour sont ainsi longues et souvent coûteuses pour les demandeurs, à tel point que certaines personnes renoncent à déposer une demande de titre de séjour, d'autres déposent des dossiers incomplets, ce qui peut allonger le temps de procédure.

Selon les acteurs présents depuis longtemps en Guyane, la préfecture a considérablement amélioré l'information et l'accueil de ce public. Cependant, des contraintes administratives subsistent : certaines pièces exigées ne sont pas forcément obligatoires, et plus globalement il est encore compliqué de savoir exactement quels documents fournir. Enfin, on constaterait d'importantes disparités dans le traitement des dossiers ou dans les pièces demandées, entre la préfecture de Cayenne et la Sous-préfecture de Saint-Laurent du Maroni.

LE RENOUVELLEMENT DES TDS ET L'ACCÈS À LA CARTE DE RÉSIDENT

L'analyse des demandes de titres de séjour ne concerne pas seulement les premières demandes mais également les renouvellements des titres de séjour. En France sur les 927 492 titres de séjour délivrés en 2012, 736 040 sont des renouvellements, soit 79 %[69]. En Guyane les chiffres sont un peu plus importants pour l'année 2013. En effet, 19 656 titres de séjour ont été délivrés au sein du département Guyanais dont 16 508 renouvellements, soit 83 %.

On observe une hausse de ces renouvellements entre 2012 et 2013 de 17,2 %[70] pour le département mais la part des renouvellements dans l'ensemble des titres de séjour délivrés est sensiblement la même en 2012 avec un taux de 82,3 %[71].

Un renouvellement soumis à plusieurs difficultés

Les renouvellements des titres de séjour se font sur la base des critères qui ont fondé la première demande de titre de séjour. Tous les ans, la préfecture va regarder si la personne remplit toujours les critères qui lui ont permis de se voir délivrer son précédent titre de séjour.

---

68. Article L311-13 D du CESEDA.
69. X^e rapport sur l'immigration, page 57.
70. Chiffres de la préfecture de Guyane.
71. Ibid.

Comme on a pu le constater précédemment, le nombre de renouvellements est assez important en Guyane. Cependant l'absence de délivrance automatique de récépissé pendant les périodes de renouvellement complique le parcours des personnes étrangères en France qui peuvent se retrouver du jour au lendemain en situation irrégulière.

Normalement, une demande de renouvellement doit être déposée deux mois avant l'expiration du titre de séjour. Si la préfecture n'a pas répondu avant cette date, elle doit délivrer un récépissé le temps de l'instruction du dossier. Lorsque ce n'est pas le cas, la personne se retrouve en situation irrégulière sur le territoire donc sujet à un éloignement.

On doit souligner sur ce point une nette différence d'appréciation entre les acteurs. La préfecture de Guyane estime que ces situations ne sont pas fréquentes et que la régulation est une affaire de jours[72]. Les associations en revanche parlent de plusieurs mois. Les personnes devraient ainsi se rendre régulièrement en préfecture pour effectuer leurs démarches, demander la délivrance d'un récépissé le temps de l'instruction de leur renouvellement.

Faute de récépissé, les ruptures d'accès aux droits sociaux des personnes étrangères sont fréquentes, que ce soit à la CAF, à pôle emploi ou à la sécurité sociale. En effet, les droits sociaux sont la plupart du temps assujettis à une présence régulière sur le territoire. Les conséquences sont multiples : complications pour le demandeur du titre de séjour, mais aussi pour les administrations concernées puisque celles-ci font basculer régulièrement les personnes d'un régime juridique à l'autre[73] ; risque de ne plus pouvoir travailler et plus généralement circuler sur le territoire ; frein à l'obtention de la carte de résident car la personne pourra difficilement prouver sa continuité de séjour ; difficulté, d'après la Caf de Guyane, d'accéder au RSA[74] ; etc.

C'est plus globalement la question du parcours d'intégration de la personne qui est alors posée. Lors de la délivrance de son premier titre de séjour, celle-ci signe son contrat d'accueil et d'intégration par lequel elle s'engage à suivre un ensemble de formations censées lui permettre de mieux s'intégrer dans la société française. Elle s'engage dans un processus à la fois formalisé et symbolique mais, sans récépissé, elle peut se retrouver de nouveau en situation irrégulière. Pour les associations, le processus d'intégration est mis à mal par ce basculement fréquent d'une situation régulière à une situation irrégulière sur le territoire. Il est en effet difficile de travailler sur l'intégration par le travail, l'accès à un logement, la santé, etc. quand les personnes peuvent perdre leurs droits du jour au lendemain.

Ces problèmes lors des renouvellements des cartes de séjour ne sont pas spécifiques à la préfecture de Guyane. Un rapport remis au Premier Ministre le 14 mai 2013 par Mathias Fekl intitulé « Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France » constate que les *« ressortissants étrangers sont amenés à effectuer de nombreux passages en préfecture, sans que ces passages soient forcément tous utiles »*[75]. Il constate aussi qu'il faudrait harmoniser les pratiques des différentes préfectures, qui diffèrent d'un département à l'autre, notamment sur la délivrance des récépissés qui *« doit en principe constituer la règle dès lors qu'un dossier complet est déposé par un usager »*[76].
Pour éviter les multiples déplacements des usagers en préfecture et les interruptions de séjour entre deux titres de séjour, le rapport préconise la délivrance de titre de

72. *Les problèmes seraient surtout dus au fait que les cartes sont fabriquées en métropole et que leur acheminement peut ainsi prendre plus de temps que prévu.*
73. *Cf. Partie I Section 3 L'accès aux droits sociaux.*
74. *Ce dernier peut être octroyé à la personne de nationalité étrangère au bout de 5 ans de résidence régulière sur le territoire. Cependant, la discontinuité du séjour régulier, pouvant être due à la non délivrance de récépissé entre les titres de séjour, empêche les personnes de prouver leur régularité de séjour sur le territoire pendant cette période et donc la délivrance du RSA.*
75. *Rapport de Mathias Fekl remis au Premier Ministre le 14 mai 2013, « Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France », page 28.*
76. *Ibid., page 33.*

séjour pluriannuel sur l'essentiel des procédures d'accès au séjour afin de mieux préparer l'accès à la carte de résident puis à la naturalisation.

La création de titres de séjour pluriannuels est soutenue par l'ensemble des acteurs intervenants en droit des étrangers en Guyane, notamment par la préfecture. Elle estime que ces titres de séjour seront une avancée tant pour les étrangers que pour l'administration car cela réduira le nombre de démarches à effectuer et pérennisera le parcours d'intégration des personnes de nationalité étrangère.

La difficile accession à la carte de résident

Les ressortissants étrangers présents sur le territoire guyanais ont la plupart du temps vocation à s'installer de manière pérenne. Selon le titre de séjour délivré, et la législation s'y afférant, la personne peut accéder à la carte de résident après trois ou quatre titres de séjour puis ensuite peut être candidate à la naturalisation. En Guyane, ce parcours peut s'avérer beaucoup plus long, car les personnes ont des difficultés pour accéder à la carte de résident.

Un nombre de critères important

La carte de résident autorise les ressortissants étrangers à rester dix ans sur le territoire, contrairement à la carte de séjour temporaire qui est généralement d'une durée d'un an. La carte de résident peut être de plein droit ou subordonnée à un séjour régulier.

La délivrance de plein droit, comme l'indique l'article L314-11 du CESEDA, concerne certaines catégories de personnes comme celles qui ont été reconnues comme réfugiées, ou pour les enfants de ressortissants français âgés entre 18 et 20 ans, etc. Pour obtenir la carte de séjour subordonné à un séjour régulier en revanche, l'article L314-8 du CESEDA pose plusieurs conditions. La personne doit être régulièrement en France depuis 5 ans avec l'intention de s'y établir durablement. Les critères pour en juger sont « *l'activité professionnelle et ses moyens d'existence* » ainsi que ses conditions de logements, des critères économiques donc. De fait, selon l'article R314-1 du CESEDA, la personne doit avoir des ressources stables et suffisantes. Les ressources doivent atteindre au moins le SMIC, sans prendre en compte les revenus pouvant provenir des allocations familiales, et ce sur une période de 5 ans précédant la demande. La personne doit aussi disposer d'une assurance maladie ainsi qu'un logement adapté à sa situation familiale. C'est au maire de la commune de résidence du demandeur de rendre un avis sur son logement.

Mais la délivrance de cette carte de dix ans repose aussi depuis la loi du 16 juin 2011 sur « *l'intégration républicaine de l'étranger dans la société française* ». Cette dernière est appréciée, selon l'article L 314-2 du CESEDA, « *au regard de son engagement personnel à respecter les principes qui régissent la République française, du respect de ses principes et de sa connaissance suffisante de la langue française dans les conditions définies par décret en Conseil d'État* ».

L'article R 314-1 du CESEDA indique quant à lui que cette condition d'intégration est appréciée par l'administration au regard du respect du contrat d'accueil et d'intégration, d'une déclaration sur l'honneur par laquelle la personne s'engage à respecter les principes régissant la République française, ainsi que tout document de nature à attester sa connaissance suffisante de la langue française.

Des critères ardus à remplir

L'ensemble des critères nécessaires à remplir pour l'accès à une carte de résident recouvre plusieurs champs de la vie de la personne présente en France depuis plusieurs années. Le dixième rapport sur l'immigration note « *une diminution*

constante depuis 2007 » du nombre de cartes de résident délivrées en France[77] passant de 21 048 cartes délivrées en 2007 à 17 057 en 2012.

En ce qui concerne spécifiquement la Guyane, nous n'avons aucune donnée concernant le nombre de cartes de résident délivrées par la préfecture. Néanmoins, l'ensemble des acteurs constatent que les personnes éprouvent des difficultés à l'obtenir. Il n'est visiblement pas rare de rencontrer une personne de nationalité étrangère avec des cartes de séjour temporaire depuis dix ans mais qui n'a toujours pas de carte de résident.

Consciente de cette situation, la préfecture de Guyane tente de faire des efforts sur la délivrance de ces titres. Elle fait cependant remarquer que beaucoup de demandeurs ne remplissent pas l'ensemble des critères exigés, en particulier le niveau de langue française minimum (le DILF)[78]. Le problème se pose avec plus d'acuité encore pour la Sous-préfecture de Saint-Laurent-du-Maroni.

Ce niveau de langue française est normalement acquis par toutes les personnes qui ont le CAI car ils passent le DILF et l'obtiennent dans la grande majorité des cas[79]. Cependant, il n'est pas rare que les personnes qui se présentent à la préfecture pour une demande de carte de résident doivent écrire un texte en français à la demande de l'agent d'accueil afin que celui-ci détermine le niveau de langue française des personnes requérantes (alors même qu'elles sont en possession du DILF prouvant leur niveau de français). Or bien souvent l'écrit pose plus de problème que l'oral aux personnes et leurs demandes peuvent être rejetées sur cette base. D'autant plus, qu'on peut s'interroger sur la légitimité de l'agent d'accueil pour évaluer le niveau de français des demandeurs.

Pour répondre à cela et afin d'améliorer l'accès à la carte de résident, la préfecture de Cayenne, a mis en place des entretiens personnalisés entre les demandeurs et la chef du bureau du droit des étrangers pour qu'elle vérifie si le niveau de langue française demandé est acquis. Cependant, les acteurs constatent que cette pratique n'est pas systématique et certaines personnes n'ont pas accès à ces entretiens alors même que leur niveau de langue est jugé insuffisant.

Outre ces problèmes de langue, la préfecture constate que le critère de logement pose également problème ; beaucoup d'étrangers ne peuvent s'y conformer[80].

La plupart des acteurs s'accordent pourtant sur l'idée qu'un meilleur accès à la carte de résident permettrait une meilleure intégration des personnes de nationalité étrangère présentes sur le territoire depuis plusieurs années. Alors qu'auparavant l'intégration découlait d'une installation durable sur le territoire, on exige désormais que l'étranger soit intégré avant qu'il puisse s'installer durablement.

---

77. *Les étrangers en France, année 2012, Dixième rapport établi en application de l'article L111-10 du CESEDA, Rapport du Gouvernement au Parlement, page 52-53, mars 2014.*
78. *« Notamment le diplôme initial de langue française », article R314-1 5°c du CESEDA.*
79. *Cf. Partie I Section 5 Le contrat d'accueil et d'intégration.*
80. *Cf. Partie I Section 3 L'accès aux droits sociaux.*

L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX
DES DEMANDEURS D'ASILE ET DE TITRE DE SÉJOUR

Les demandeurs d'asile et les demandeurs de titre de séjour ne sont pas dépourvus de droits pendant leurs démarches administratives. L'accès à ces droits, dits « droits sociaux », est soumis à certaines conditions légales mais aussi au fonctionnement des institutions, et de l'accompagnement des personnes pendant ces démarches.

DES DIFFICULTÉS RÉCURRENTES

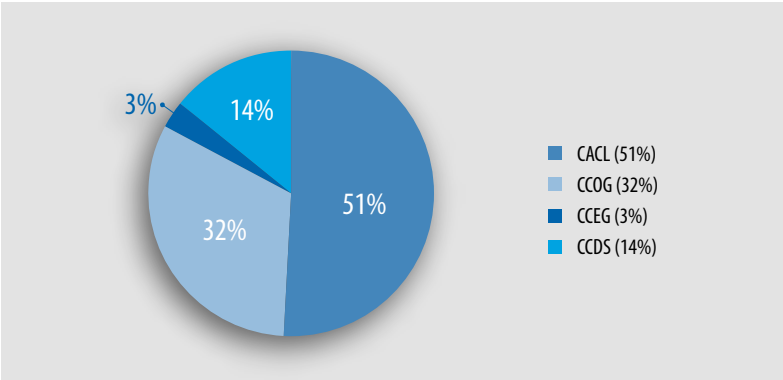
Les freins dans l'accès aux droits sociaux peuvent être communs aux différents droits. En effet, la particularité du territoire (p. 34) et les démarches nécessaires pour l'ensemble de ces droits (p. 35) peuvent faire l'objet de contraintes identiques.

LES CONTRAINTES DU TERRITOIRE

Un territoire particulier

La Guyane est aussi vaste que le Portugal. Plus grande région de France mais aussi la moins peuplée, elle est recouverte à près de 90 % de forêt. La population est ainsi très inégalement répartie sur le territoire. En effet, sur un territoire de 83 534 km^2, la densité moyenne n'est que de 3 habitants au km^2 contre 100 en Métropole[81].

De plus, la Guyane connait un essor démographique depuis de nombreuses années, cependant tout le territoire s'est construit autour de Cayenne. Une grande partie de la population habite sur l'île de Cayenne, et plus de la moitié de la population lorsqu'on ajoute Macouria, Montsinéry et Roura. Un tiers de la population est présente sur Saint-Laurent du Maroni ainsi que sur le Maroni mais l'est guyanais représente seulement 3 % de la population globale. En effet, 103 142 personnes vivent sur l'île de Cayenne[82] mais 38 367 sont à Saint-Laurent, 25 189 à Kourou, 25 624 sur le fleuve Maroni[83] et 4 037 à Saint Georges. De plus, la croissance de population depuis 1999 ne se concentre pas sur l'île de Cayenne mais plus sur Saint-Laurent du Maroni avec une augmentation de 6,51 % de sa population, Maripasoula avec plus 7,95 % et Saint Georges avec 6,14 %.



Source : Insee, RP2010

Graphique 10. Répartition du nombre d'habitants en Guyane en 2010

81. https://www.insee.fr/fr/statistiques/1405599?geo=DEP-973
82. Cayenne, Matoury, Rémire-Montjoly, Insee, recensement 2010.
83. Maripasoula, Papaïchton, Grand Santi, Apatou et Saint-Elie

Des institutions concentrées à Cayenne

La préfecture, la Région, le département, le rectorat, la CAF, la CGSS, et toutes les autres institutions sont présentes sur l'île de Cayenne qui représente le centre névralgique de la Guyane.

Les acteurs constatent la faible présence des pouvoirs publics hors de cette zone. D'où des difficultés pour les personnes situées de chaque côté des barrages[84] de se rendre à Cayenne pour de quelconques démarches, qui prennent plus de temps et sont souvent plus coûteuses. L'absence de transport en commun sur le territoire nécessite de se déplacer par ses propres moyens, ce qui peut être vite onéreux en fonction de sa situation géographique.

Afin de s'adapter à l'évolution du territoire, certaines institutions ont fait le choix d'étendre leur présence en dehors de Cayenne. Certaines, comme la CGSS, la CAF ou Pôle emploi, sont maintenant présentes de manière permanente sur Saint-Laurent du Maroni et sur Kourou. Leur présence sur Saint-Laurent est une réelle avancée pour les personnes de l'Ouest Guyanais qui voient ainsi leurs déplacements réduits. Cependant, pour les personnes habitant sur les fleuves, les seules possibilités pour se rendre à la ville sont l'avion ou la pirogue, deux modes de transports assez chers et qui peuvent prendre du temps.

Pour les communes éloignées, la majorité des institutions choisissent des permanences plus ou moins régulières.

- La CAF tient des permanences tous les deux mois, une fois par trimestre voire par semestre en fonction des communes. Même si les mairies sont très demandeuses de ces initiatives, celles-ci coûtent cher à la CAF et souvent peu de personnes sont présentes. Elle songe donc à mettre en place des agents d'accueil (autre que ceux de la CAF) pour faire un premier rendez-vous et instaurer des visio-guichets quand la couverture numérique sera en place.
- Pôle emploi a plusieurs agences notamment à Saint-Laurent et à Saint-Georges et l'ouverture prochaine d'une agence à Maripasoula est prévue.
- La CGSS est présente à Saint-Laurent et se rend deux jours par mois à Saint Georges pour tenir des permanences ainsi que dans des communes isolées.

L'augmentation des temps de présence des institutions est une avancée dans l'accès aux droits ; elle permet un meilleur traitement des dossiers. Néanmoins, les professionnels de l'accompagnement social des communes isolées trouvent toujours cela insuffisant, les personnes devant se rendre régulièrement à Cayenne ou à Saint-Laurent pour effectuer des démarches notamment dès qu'une difficulté se présente dans la constitution ou le suivi de leur dossier.

Les contraintes liées au territoire ne sont pas les seules qui entravent l'accès aux droits sociaux des personnes, des contraintes administratives peuvent aussi y contribuer.

LES CONTRAINTES ADMINISTRATIVES

Ce sont des problèmes de domiciliation et des intermittences de statuts qui peuvent rendre difficile l'accès à l'ensemble des droits sociaux susmentionnés.

La domiciliation

Pour les démarches administratives il peut être nécessaire de justifier d'une adresse. Souvent les pièces demandées sont des factures d'eau ou d'électricité. Cependant, quand les personnes sont dans l'incapacité de produire de tels documents, elles peuvent avoir recours à la domiciliation.

Cette dernière peut revêtir différentes formes notamment l'adresse d'un tiers où la personne reçoit le courrier. L'article 6 d'un décret du 26 décembre 2000 indique que « *lors de leurs démarches administratives auprès des caisses et des organismes contrôlés par l'État* » ces personnes ne sont pas tenues de présenter des pièces

84. *L'un à Iracoubo et l'autre à Régina, Cf. Partie II L'éloignement du territoire français.*

justificatives. Cependant, il leur est très souvent demandé de justifier cette domiciliation avec une attestation d'hébergement ainsi que les pièces d'identité de l'hébergeant et de l'hébergé.

Lorsqu'une personne n'a pas de domicile et ne peut se procurer d'adresse pour recevoir son courrier, on parle de « domiciliation administrative ». La domiciliation administrative de droit commun, appelée élection de domicile, régie par l'article L264-2 du CASF, est réalisée par les CCAS ou CIAS. Cependant, les personnes qui n'ont pas un statut régulier sur le territoire en sont exclues, ainsi que les demandeurs d'asile qui ont une procédure spécifique.

Pour les personnes sans titre de séjour, la circulaire en date du 25 février 2008, édicte que *« en effet, les étrangers en situation irrégulière peuvent demander à élire domicile en vue d'avoir accès à l'aide médicale de l'État dans le cadre des dispositions spécifiques prévues à l'article L. 252-2 du code de l'action sociale et des familles, dans les mêmes conditions qu'avant la réforme de 2007. Ils recevront à ce titre une attestation de domiciliation différente de celle qui est mentionnée à l'article L. 264-2 du CASF »*[85]. Les personnes en situation irrégulière peuvent donc obtenir une attestation de domicile spécifique AME.

En Guyane ce sont les CCAS qui sont habilités à domicilier, mais toutes les communes n'en sont pas pourvues. Celui de Cayenne a ouvert il y a un an et l'ouverture de celui de Matoury est aussi récente. Il en existe deux autres en Guyane : un à Saint-Georges et un à Saint-Laurent. Quand il n'existe pas de CCAS, ce sont les associations qui prennent le relais. Cependant, comme la charge de travail est extrêmement lourde (en raison du nombre important de personnes concernées et parce que ces visites régulières ont un coût), les associations qui effectuent des domiciliations le font uniquement pour leur propre public. Par exemple à Kourou, faute de CCAS, l'AKATIJ domicilie les personnes qu'elle prend en charge dans ses actions, les autres devant recourir à d'autres structures.

Le CCAS de Saint-Georges effectue les domiciliations mais l'efficacité est limitée : les personnes doivent venir régulièrement afin de confirmer qu'elles habitent toujours au sein de la commune[86]. De plus, les procurations ne sont pas acceptées, donc le CCAS constate que les personnes ne reviennent pas forcément et optent pour des domiciliations payantes auprès de particuliers. En effet, la domiciliation étant compliqué en Guyane, les domiciliations payantes seraient devenues usuelles.

En ce qui concerne les demandeurs d'asile l'article R641-2 du CESEDA précise que s'ils n'ont pas d'adresse propre, ils peuvent faire appel à une association agréée par arrêté préfectoral. En Guyane, c'est l'AUDA qui a la charge de cette domiciliation. La totalité des demandeurs d'asile, soit 1250 personnes, sont domiciliés par an qu'ils soient en procédure de droit commun, en procédure prioritaire ou en réexamen et ce, jusqu'à la réponse de la CNDA. La personne doit venir une fois tous les trois mois, sous peine d'être radiée.

Une discontinuité des situations administratives des personnes

L'accès aux droits sociaux est la plupart du temps conditionné à la régularité de séjour et donc à la possession d'un récépissé, d'une autorisation provisoire de séjour ou d'un titre de séjour. Or cette régularité de séjour n'est pas constante pour un certain nombre de personnes. En effet, en dehors de la circulaire Valls, les personnes ne se voient pas délivrer des récépissés de manière automatique lorsqu'elles déposent une demande de titre. Elles ne peuvent donc pas prétendre à une domiciliation auprès d'une association agrée et commencer leurs démarches

85. http://circulaire.legifrance.gouv.fr/pdf/2009/04/cir_1150.pdf
86. *La commune de Saint-Georges se situant à la frontière brésilienne, le CCAS tient à vérifier régulièrement que les personnes y habitent et n'habitent pas à Oyapoque, commune frontalière au Brésil.*

pour faire valoir leurs droits, car elles ne sont pas considérées comme légalement admises à se maintenir sur le territoire. Cela retarde l'ensemble des démarches pour les personnes qui ne pourront les commencer que lors de l'obtention d'un titre de séjour définitif.

Lors des renouvellements des titres de séjour le problème est encore plus saillant. En effet, les personnes sont en règle depuis au minimum un an et du jour au lendemain, elles peuvent se retrouver en situation irrégulière sur le territoire. Ne pas avoir de récépissé lors des renouvellements peut entraîner la fin de droits CMU et le basculement sur le dispositif AME, la fin des allocations familiales ainsi que de la possibilité de continuer à travailler légalement, etc.

Cette discontinuité des statuts administratifs a donc des conséquences sur l'accès à l'ensemble des droits, notamment sociaux. Les institutions sont elles-mêmes en difficulté car elles doivent gérer deux types de situation administrative et donc deux types de procédure. Quant aux associations, elles ne peuvent accompagner chaque personne pour obtenir un récépissé (pourtant obligatoire). Les individus ne savent pas forcément qu'il s'agit d'un droit. La délivrance d'un récépissé à chaque demande de titre de séjour, conformément à la loi, et à chaque renouvellement permettrait un meilleur accès aux droits pour les personnes étrangères.

La continuité des statuts administratifs est un enjeu central pour un meilleur accès aux droits sociaux des personnes. La mise en place d'un titre de séjour pluriannuel, prévu dans la prochaine réforme en la matière, serait une avancée conséquente dans ce domaine. Dans l'attente, le respect de la loi et donc la délivrance de récépissé de manière automatique, que ce soit à la première demande ou lors des renouvellements de titres de séjour, permettrait d'éviter les ruptures de droits et pourrait désengorger les pouvoirs publics.

Outre le principe moral qui veut que les étrangers soient accueillis décemment en France, l'accès aux droits sociaux des demandeurs de titre de séjour et des demandeurs d'asile repose sur plusieurs principes :

- Le principe d'égalité territoriale afin de permettre à l'ensemble des habitants de la Guyane d'avoir accès aux mêmes droits, qu'ils soient sur le littoral ou sur les fleuves.
- Un principe d'efficacité. En effet, le mauvais traitement administratif pèse sur l'ensemble des usagers mais aussi sur les acteurs professionnels les accompagnant. De plus, que certaines parties de la population soit exclues d'un certain nombre de droits peut favoriser une faible intégration, ce qui peut peser sur leurs parcours de vie ainsi que ceux de leurs enfants ; échec scolaire, problème médicaux, etc.

L'enjeu de cet accès aux droits sociaux est financier(ex : soins urgents encore plus onéreux), organisationnel(difficulté à intégrer les changements de situation (ir) régulière de l'individu ; changement des modes de prise en charge), et plus globalement politique : les conditions restrictives d'accès à l'emploi poussent les gens vers l'économie informelle voire illégale.

LES DROITS SOCIAUX

L'ACCÈS À UNE COUVERTURE MÉDICALE ET AUX SOINS

Un accès à une couverture médicale compliqué

L'Aide Médicale d'État (AME)

➲ *Un dispositif pour les personnes en situation irrégulière*

L'aide médicale d'État est un système de prise en charge des soins des personnes en situation irrégulière sur le territoire français, ses ayants droits et les personnes en CRA[87]. Sa délivrance est conditionnée à une résidence habituelle en France, depuis au moins trois mois et à des ressources inférieures à 6 744 euros par an[88].

D'une durée d'un an, elle est renouvelable auprès de la Sécurité sociale, organisme en charge de sa délivrance. Elle donne droit à une prise en charge de 100 % des soins médicaux et d'hospitalisation dans la limite des tarifs de la sécurité sociale, sans avance de frais pour le bénéficiaire. Les médicaments sont pris en charge si ce sont des génériques, sauf avis contradictoire du médecin. Néanmoins aucune carte vitale ou numéro d'affiliation à la sécurité sociale ne l'accompagne, c'est une carte spécifique AME qui est délivrée.

Les mineurs dont les parents sont en séjour irrégulier peuvent bénéficier de l'AME sans que la condition des trois mois de résidence ne leur soit opposable.

En Guyane, 23 000 personnes étaient bénéficiaires de l'AME au 31/12/2010 ce qui représentait 10 % de l'ensemble des bénéficiaires en France. Au 31 décembre 2012 elles étaient 18 157 bénéficiaires et 16 467 au 30 juin 2013[89]. La CGSS ne s'explique pas cette baisse : peut-être est-ce dû à un retard dans le traitement des demandes ou à des changements de régime des bénéficiaires.

Un rapport de l'AFD de 2011 émet la possibilité que « toute la population éligible à l'AME n'engage pas spontanément une démarche d'ouverture de droit. Le manque d'information, le souhait de rester anonyme, la difficulté à constituer un dossier - et en particulier à collecter les pièces justificatives nécessaires – expliquent que les personnes en situation irrégulière procède rarement à une demande AME avant d'avoir un besoin de soins[90] ». Ce constat est partagé par la majorité des professionnels intervenant dans ce champ d'actions qui constatent certaines difficultés pour y avoir accès.

➲ *Des difficultés d'accès à l'AME*

Outre des freins inhérents aux personnes elles-mêmes, il existe des obstacles pour l'accès à l'AME notamment en ce qui concerne les pièces justificatives à apporter pour la constitution du dossier. Le Décret du 28 juillet 2005, relatif aux modalités d'admission des demandes d'AME[91], détermine précisément la liste des pièces justificatives pour déposer un dossier.

La personne doit justifier son identité ainsi que celle des personnes à sa charge. Pour cela elle peut apporter son passeport, sa carte d'identité, un ancien titre de séjour, etc.[92]. Elle doit aussi justifier sa présence ininterrompue depuis trois mois sur le territoire français du demandeur notamment en apportant un de ces documents : un visa, un contrat de location, un avis d'imposition, une attestation d'hébergement établie par un centre d'hébergement et de réinsertion sociale de plus de trois mois, etc.[93]. De plus, il est exigé un document retraçant les

87. *Article L251-1 CASF*
88. *La majorité des personnes en situation irrégulière n'ont pas de ressources propres et donc n'atteignent pas le plafond. Comme ce n'est pas possible de le vérifier, les personnes font une déclaration sur l'honneur pour confirmer l'absence de ressources.*
89. *Chiffres communiqués par la CGSS de Guyane.*
90. *Document de travail, migrations et soins en Guyane, AFD, Mars 2011, page 19.*
91. *Décret n°2005-860 du 28 juillet 2005 relatif aux modalités d'admission des demandes d'aide médicale de l'État ;*
92. *Ibid. Article 4.*
93. *Ibid. Article 4 2)*

moyens d'existence du demandeur pour la justification de ses ressources et une photographie d'identité.

Le Décret fait la liste de tous les documents recevables mais comme le rappelle la circulaire du 8 septembre 2011[94], cette liste n'est pas exhaustive et « le texte prévoit que tout autre document de nature à prouver que cette condition est remplie est recevable ». L'administration doit donc accepter l'ensemble des documents susceptibles de prouver l'identité de la personne et sa présence sur le territoire. Or, il semblerait que seuls les documents officiels tels que les certificats médicaux, ou les documents émanant d'une administration, soit acceptés pour prouver la présence depuis plus de trois mois. Les autres documents complémentaires ne sont pas acceptés.

Outre ces difficultés sur la constitution du dossier, les délais de traitement sont assez élevés allant de 2 mois dans le meilleur des cas à 6 mois dans l'Ouest guyanais selon les professionnels que nous avons rencontrés. Certaines associations constatent aussi que si la personne n'a pas de récépissé de dépôt de demande, son dossier a peu de chances d'aboutir. Les personnes doivent donc se rendre à la CGSS et faire la queue afin qu'on leur donne ce récépissé. Si le dossier est déposé dans la boite aux lettres, beaucoup considère qu'il ne sera pas traité et aucune preuve attestant d'un dépôt de dossier ne pourra être apporté a posteriori. Les personnes sont donc dans l'obligation de se déplacer et d'attendre plusieurs heures afin que leur dossier soit instruit.

Les difficultés sont aussi présentes lors du renouvellement des droits. Ce dernier prend beaucoup de temps et les personnes se retrouvent régulièrement en rupture de droits AME et basculent sur les soins urgents. Cette discontinuité dans la prise en charge des soins entraine régulièrement des ruptures de soins.

La Couverture Maladie Universelle (CMU)

➲ *Un dispositif général*

La Couverture médicale universelle, contrairement à l'AME, n'est pas un dispositif propre aux personnes de nationalité étrangère mais concerne les personnes ne pouvant pas bénéficier de l'assurance maladie de droit commun et disposant de ressources inférieures à 6 744 euros par an.

Selon les articles L380-1 à -4 et R380-1 du Code de la Sécurité Sociale, les personnes de nationalité étrangère pouvant en bénéficier doivent être en séjour régulier et avoir une résidence en France depuis plus de trois mois. Cette exigence de résidence est réputée remplie pour les demandeurs d'asile ne percevant pas l'ATA, les réfugiés, les personnes sous protection subsidiaire et les titulaires d'une APS pour soins.

La CMU de base donne droit à l'ensemble des prestations en nature de l'assurance maladie, dans les mêmes conditions que tous les assurés sociaux sans le tiers payant. Il faut avoir la CMU complémentaire pour être dispensé d'avancer le tiers payant. La CMU donne droit à la carte vitale, mais pour cela il faut un numéro définitif qui est assez difficile à avoir.

	31 DÉCEMBRE 2010	31 DÉCEMBRE 2012	30 AVRIL 2013
CMU	77 242	54 954	51 146
CMU C	Données non disponibles	72 651	75 524
Ensemble des personnes sous régime général	Données non disponibles	153 854	Données non disponibles

Source : CGSS de Guyane.

Régime de sécurité sociale en Guyane 2010/2013

94. *CIRCULAIRE N°DSS/2A/2011/351 du 8 septembre 2011 relative à des points particuliers de la Réglementation de l'aide médicale de l'État, notamment la situation familiale et la composition du foyer (statut des mineurs).*

En Guyane, 77 242 personnes étaient bénéficiaires de la CMU au 31/12/2010. Au 31 décembre 2012, 54 954 étaient bénéficiaires de la CMU de base et 57 146 au 30 avril 2013. Pour les bénéficiaires de la CMU complémentaires leur nombre s'élevait à 72 651 au 31 décembre 2012 et 75 724 au 30 avril 2013[95]. Contrairement à l'AME, le nombre de bénéficiaires est en constante augmentation. Cependant, il est impossible de savoir combien de personnes sont de nationalité étrangère parmi ses bénéficiaires car c'est un dispositif de droit commun.

➲ *Des difficultés d'accès à la CMU*

Pour les personnes de nationalité étrangère il faut apporter « *la copie d'un acte ou d'un extrait de naissance, établie par le consulat*[96] ». La CGSS de Guyane demande donc des documents authentiques pour délivrer le numéro définitif, c'est-à-dire des documents légalisés ou apostillés selon le pays d'origine. En l'absence de ce document, la personne n'aura pas de numéro définitif ; ce qui ne veut pas dire qu'elle ne sera pas prise en charge mais elle n'aura pas de carte vitale, elle devra donc avancer les frais. En l'espèce, se procurer ces documents s'avère difficile pour les ressortissants étrangers. Il faut une représentation consulaire en Guyane, dans le cas contraire, comme par exemple le Guyana, il faut retourner dans son pays d'origine. La démarche coûte cher et peut prendre beaucoup de temps.

Il faut aussi apporter la preuve de sa régularité de séjour avec un titre de séjour, une autorisation provisoire de séjour, ou la preuve que la personne est en train d'effectuer des démarches de régularisation (un récépissé ou une convocation en préfecture). La stabilité de sa résidence, ses ressources, sa situation familiale et un RIB[97] sont aussi des éléments à prouver.

Ces preuves peuvent être justifiées par de multiples documents. Il semblerait que la CGSS demande des documents spécifiques, tels qu'un certificat de concubinage, une inscription à pôle emploi, etc. Si ces documents peuvent être produits pour apporter la preuve des informations ci-dessus, la liste du CERFA n'est pas exhaustive et n'exige pas un document unique. La CGSS ne devrait donc pas être en mesure de refuser de demander ces documents en particulier.

À l'instar de l'AME, l'accès à la CMU est aussi compliqué en raison des délais de traitement qui sont assez longs et des changements de statuts administratifs des personnes. Celles-ci ne sont pas toujours sous récépissé lors d'un premier dépôt de demande de titre de séjour ou même lors d'un renouvellement, leurs situations administratives basculent entre régularité et irrégularité (avec des conséquences sur leurs accès aux soins[98]). Si leurs droits CMU s'arrêtent pendant ce laps de temps, et qu'elles n'ont aucun moyen de rapporter la preuve qu'elles sont en démarche auprès de la préfecture, elles ne peuvent pas répondre aux exigences de la CMU et basculent sur l'AME ou plus souvent sur les soins urgents. Ce basculement n'est pas automatique, elles doivent alors refaire les démarches pour l'AME.

Les soins urgents

Lorsqu'une personne étrangère est en situation irrégulière sur le territoire français et qu'elle n'a pas l'AME, elle peut bénéficier des soins urgents. Ce dispositif est mis en place lorsque la personne n'a pas fait la demande d'AME, qu'elle ne remplit pas les conditions pour l'obtenir ou que son dossier est en cours d'instruction.

Les soins urgents sont les soins dont « *l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître* ». Ils sont « *dispensés par les établissements de santé à ceux des étrangers résidant en France sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale et qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide médicale de l'État en application de l'article L. 251-1 du même code* »[99]. Les soins sont donc pris en charge par l'assurance maladie ainsi que les médicaments sans avance

95. *Chiffres de la CGSS Guyane, Les bénéficiaires de la CMUb et CMUc sont compris dans la population du Régime Général stricto sensu et ne s'additionnent donc pas.*
96. http://www.ameli.fr/fileadmin/user_upload/formulaires/S3710.pdf
97. *Ibid.*
98. *Cf. Partie I Section 1 Sous-section 2, le parcours des demandeurs de titre de séjour.*
99. *Article L 254-1 du CASF*

de frais de la part des patients. Pour les mineurs, c'est l'ensemble des soins qui sont pris en charge, sans condition de gravité exigée.

Ils permettent aux étrangers en situation irrégulière et présents depuis moins de trois mois d'avoir accès à des soins[100]. Normalement circonscrits à des situations précises, les soins urgents sont devenus un système palliant les problèmes d'accès à l'AME et à la CMU. Les personnes basculent d'un système à un autre de manière assez cyclique et la situation normalement provisoire des soins urgents se pérennise régulièrement.

Le budget alloué aux soins urgents est une somme forfaitaire qui en pratique est largement dépassée. En 2005, l'enveloppe budgétaire des soins urgents était de 20 millions d'euros pour l'ensemble du territoire. Début 2007, il a été évalué que les dépenses réelles s'élevaient à 51,9 millions dont 12,04 millions pour la Guyane[101].

L'accès aux soins est aussi favorisé par la mise en place de dispositifs spécifiques.

Des dispositifs importants mis en place pour l'accès aux soins

Des dispositifs adaptés au territoire

➲ Les permanences d'accès aux soins de santé (PASS)

Les PASS sont les permanences d'accès aux soins de santé. Obligatoires au sein des structures hospitalières, elles permettent *« l'égal accès aux soins et de la permanence de l'accueil et de la prise en charge »*[102] tant que les droits des personnes ne sont pas ouverts.

Présentes à Cayenne, à Kourou et à Saint-Laurent du Maroni, les PASS accueillent toutes les personnes, qu'elles soient de nationalité française ou étrangère, afin de faciliter leur accès aux soins.

À Cayenne, les personnes sont d'abord prises en charge par un assistant social chargé de faire le point sur leurs situations administratives grâce à l'accès au logiciel de la sécurité sociale. Ensuite, elles ont accès à un médecin qui va faire office de médecin traitant si elles souffrent de pathologie. Avec deux permanences, une au sein du CHAR et une à Balata, la PASS de Cayenne voit environ 1500 personnes par an[103] en consultations. Ce service permet aussi aux personnes de se voir délivrer des médicaments par l'intermédiaire « des bons PASS » qu'elles peuvent présenter au sein de la pharmacie de l'hôpital. La présence de la PASS facilite l'accès aux soins pour les personnes n'ayant aucune couverture maladie, néanmoins les difficultés de transports ou encore la variété de langues parlées expliquent, selon le personnel, que l'accès aux soins reste difficile. Les problèmes furent décuplés lorsque la PASS du CHAR et celle de Balata ont été fermées pendant plusieurs mois en 2013, leurs locaux étant réquisitionnés pour faire face à l'épidémie de dengue et au départ du médecin.

La PASS de Kourou, quant à elle, vient de mettre en place des « consultations précarité » car beaucoup de personnes sans couverture maladie se rendaient directement aux urgences alors qu'elles avaient surtout besoin d'une consultation avec un médecin généraliste. Ce système fonctionne trois fois par semaine mais les travailleurs sociaux de la PASS se demandent comment faire pour les personnes qui ne seront jamais sous protection médicale. Seront-elles en permanence bénéficiaire de ces consultations ? À Saint-Laurent, la PASS est mise en place depuis 4 ans mais il a fallu plus d'un an pour qu'elle soit effective.

---

100. *Circulaire DHOS/DSS/DGAS n°2005-141 du 16 mars 2005 relative à la prise en charge des soins urgents délivrés à des étrangers résidant en France de manière irrégulière et non bénéficiaires de l'aide médicale de l'État in http://social-sante.gouv.fr/fichiers/bo/2005/05-04/a0040040.htm*
101. *Annexe 7, page 2 de la Mission d'audit de modernisation, Rapport sur la gestion de l'AME in http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/074000345.pdf*
102. *Article L 6112-32 du CSP*
103. *Chiffres de 2012 sur 8 mois, la PASS ayant été fermé pendant plus de 4 mois.*

➲ *La Protection Maternelle Infantile (PMI)*

Comme les PASS, les PMI sont des dispositifs créés afin de faciliter l'accès aux soins des personnes, en particulier des mères et des enfants de moins de 6 ans. De multiples professionnels - médecins, sages-femmes, puéricultrices, infirmières, etc. - sont présents au sein de ces structures afin de dispenser des consultations gratuites et ouvertes à tous. Au nombre de 23 et présentes sur la majorité du territoire de Guyane, notamment des communes dites isolées comme Maripasoula, Papaïchton, Saint-Georges, les PMI sont des services essentiels en Guyane tant la natalité y est forte.

Ce dispositif n'est pas exclusivement destiné aux personnes étrangères mais elles peuvent être une solution pour les personnes sans protection assurantielle. Elles permettent d'avoir accès à des professionnels de santé qui veillent à l'amélioration de l'accès aux soins sur le territoire.

Le territoire guyanais est vaste et même si la majorité de la population est concentrée sur la bande littorale, de nombreuses personnes vivent sur le Maroni et l'Oyapock. Des dispositifs spécifiques sont mis en place afin d'améliorer l'accès aux soins sur l'ensemble du territoire.

➲ *Les Centres Délocalisés de Prévention et de Soins (CDPS)*

Les CDPS sont les centres délocalisés de prévention et de soins. Ce sont les usuels centre de santé spécifique à la Guyane etrégis selon l'article L6323-1 du code de santé publique, des *« structures sanitaires de proximité dispensant principalement des soins de premier recours. Ils assurent des activités de soins sans hébergement et mènent des actions de santé publique ainsi que des actions de prévention, d'éducation pour la santé, d'éducation thérapeutique des patients et des actions sociales »*.

Présents à Maripasoula, Papaïchton, Grand Santi, Apatou, Iracoubo, Cacao et Camopi, ils *« sont administrés depuis l'an 2000 par le centre hospitalier de Cayenne et financés désormais au titre d'une Mission d'Intérêt Général par l'ARS »*[104]. Ayant l'avantage d'apporter une réponse aux difficultés d'accès aux soins dans les communes isolées, l'ARS précise cependant qu'ils *« sont davantage organisés pour la prise en charge des besoins aigus, que le suivi de pathologies chroniques ou les activités de préventions »*[105]. De plus, seuls 5 des 19 centres ont en permanence des médecins.

➲ *Comité opérationnel pour l'Ouest guyanais*

À côté de ces services, des initiatives sont créés notamment au sein du Centre hospitalier de l'Ouest Guyanais à Saint-Laurent du Maroni afin d'améliorer la question de l'accès aux droits des personnes étrangères. *« Le comité opérationnel pour l'Ouest Guyanais »* a été créé il y a 4 ans par l'ARS et l'hôpital à la suite des constatations, par les acteurs de l'hôpital et d'associations, de plusieurs problèmes dans l'accès aux droits pour les personnes. Le principe des soins pour tous était accepté mais la question des examens supplémentaires et de l'hospitalisation se posait. En effet, la prise en charge des personnes étrangères était compliquée et l'hôpital rencontrait des difficultés quant au remboursement des frais.

Le comité a ainsi été mis en place afin de permettre aux différents acteurs de discuter des difficultés rencontrées par les usagers et essayer de trouver des solutions avec les différents acteurs locaux. Cette mise en réseau permet de mieux identifier les freins et d'essayer de trouver des solutions au niveau local avec l'interaction de l'ensemble des professionnels.

Le rôle des associations

À côté de structures institutionnelles, de nombreuses associations sont présentes. Des associations de lutte contre le SIDA, comme Entraides et Aides, des associations de médiation sociale, DAAC, ADER, des associations de solidarité internationale,

---

104. *Agence Régionale de Santé de Guyane, Projet régional de santé Guyane 2011-2015.* https://www.guyane.ars.sante.fr/le-projet-strategique-regional-de-sante-2011-2015
105. *Ibid.*

Médecins du Monde, etc. œuvrent pour améliorer l'accès aux soins et à une protection assurantielle des personnes en Guyane.

Ces associations sont le principal lien entre les personnes et les institutions. Confrontées à la problématique des papiers de manière quotidienne, elles accompagnent les personnes dans leurs démarches administratives. Interlocutrices des institutions, elles permettent de débloquer certaines situations. Néanmoins, ces solutions au cas par cas sont insuffisantes; les associations cherchent des solutions permanentes et pour l'ensemble des bénéficiaires.

Par exemple, le réseau Périnat a été créé pour améliorer la prise en charge des femmes enceintes (et de leur enfants) souvent en rupture de droit pendant leur grossesse. Cette absence de droits a des conséquences importantes sur la grossesse, moment de suivi médical important, nécessitant une prise en charge régulière et spécifique. Périnat relève que les femmes ne font qu'une échographie au lieu des trois prévues et ne font pas certaines analyses. La mortalité infantile est dès lors élevée… Il note aussi que la majorité des personnes en rupture de droit sont de nationalité étrangère. Afin d'améliorer la prise en charge de ce public, il mène actuellement une expérimentation avec la CGSS et certaines sages-femmes. Ces dernières sont chargées d'envoyer la déclaration de grossesse directement à une personne pré-désignée au sein de la CGSS. Ce circuit prioritaire permet aux femmes de ne pas multiplier les déplacements, de remédier aux récurrents problèmes de domiciliation, et d'accélérer la prise en charge, réduisant d'autant les ruptures de droit.

La DAAC, quant à elle, travaille sur la prévention à travers un dispositif de médiation sociale itinérante. Les médiateurs se déplacent sur les quartiers de l'île de Cayenne pour faire un diagnostic social et sanitaire des personnes. Pour cela, ils accompagnent la Croix Rouge chargée de faire des dépistages itinérants, et peuvent travailler avec les personnes sur leurs droits, notamment l'assurance maladie, et favoriser ainsi un meilleur accès aux soins.

L'ACCÈS À UN LOGEMENT

L'accès au logement pour les demandeurs d'asile est une obligation pour l'État mais ce n'est pas le cas pour les demandeurs de titre de séjour qui relèvent du droit commun.

Les dispositifs d'hébergement pour les demandeurs d'asile

Selon la directive Accueil de 2003 les États membres de l'Union européenne ont l'obligation de loger les demandeurs d'asile. En Guyane, cette obligation est mise en œuvre de manière partielle.

Une obligation étatique

Selon l'article 14 de la Directive Accueil de 2003, les États doivent fournir un hébergement aux demandeurs d'asile dès le dépôt de leur demande d'asile et pendant tout le temps où ils sont autorisés à se maintenir sur le territoire. Pour répondre à ces exigences européennes, l'État français a mis en place un dispositif national d'accueil avec la création notamment d'un Centre d'Accueil des Demandeurs d'Asile (CADA), et de l'Accueil d'Urgence des Demandeurs d'Asile (AUDA).

L'hébergement en CADA est réservé aux demandeurs d'asile munis d'un récépissé ou d'une APS d'un mois. Cet hébergement est accompagné d'un suivi administratif, social et d'une aide financière, l'allocation mensuelle de subsistance[106]. Son montant varie de 97 à 718 euros selon les services présents dans le CADA et la taille de la famille[107].

Le préfet fait une offre de prise en charge que le demandeur accepte. Après avoir accepté cette offre, il doit attendre qu'une proposition d'hébergement lui soit faite.

---

106. Articles L 348-2 et R348-4 du CASF

107. Arrêté du 31/03/2008 portant application de l'article R348-4 du CASF.
http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018743346

S'il refuse, il perd ses droits à l'ATA. Les personnes sont hébergées jusqu'à la fin de l'instruction de leur demande d'asile. Elles ont un mois pour quitter la structure d'hébergement lorsqu'elles ont été déboutées et 3 mois quand elles obtiennent le statut.

Si aucune place n'est disponible le demandeur d'asile est inscrit sur une liste d'attente en vue d'un accueil ultérieur et orienté vers des solutions provisoires d'hébergement. En effet, le Conseil d'État le précise bien dans une décision du 13 août 2008 : *« Lorsque les capacités de logement normalement disponibles sont temporairement épuisées, l'autorité administrative peut recourir à des modalités différentes de celles qui sont normalement prévues, c'est pendant une période raisonnable, aussi courte que prévu et couvrant les besoins des droits fondamentaux du demandeur d'asile108».* L'accueil d'urgence prend la forme de place d'hôtel, d'accueil d'urgence collectif ou d'appartement mais sans suivi administratif et social.

Une mise en œuvre récente et incomplète

Au mois de mars 2010, des demandeurs d'asile ont squatté un immeuble vide sur Cayenne dit le « squat de la providence ». Cet événement a été l'élément déclencheur d'une mise en mouvement sur l'hébergement des demandeurs d'asile, dont l'absence était dénoncée depuis plusieurs années par les associations.

Le Secours Catholique de Guyane a bien voulu répondre par la positive à la sollicitation de la DRJSCS concernant la mise à disposition de places d'hébergement pour les demandeurs d'asile, mais seulement à titre expérimental[109]. Ils ont choisi d'ouvrir 45 places d'hébergement réparties dans différents appartements. A vocation de courte durée, l'implication du Secours Catholique s'est pérennisée pendant un an et 4 mois. Le dispositif a été repris par la Croix Rouge en août 2011 suite à un appel à projet de l'État.

Le projet expérimental s'est transformé en AUDA d'une capacité de 80 places et composé de 18 appartements situés à Cayenne. Sachant qu'il y a plus de 1 250 demandeurs d'asile, le nombre de places d'hébergement ne peut être suffisant. Le choix a été fait de privilégier les familles plutôt que les demandeurs d'asile isolés. Les 80 places sont actuellement occupées par 24 familles prises en charges dans 18 appartements, ce qui implique que certaines cohabitent dans un même logement.

Contrairement à un CADA, le versement de l'allocation mensuelle de subsistance n'est pas une obligation. La Croix Rouge a préféré ne pas verser cette aide et avoir quatre travailleurs sociaux chargés d'accompagner les demandeurs d'asile dans leurs démarches. Les demandeurs d'asile ne sont cependant pas sans ressources car Pôle emploi continue de leur verser l'ATA.

La prise en charge s'effectue jusqu'à la réponse de la CNDA, et cesse un mois après la décision pour les déboutés, au bout de trois mois, renouvelable une fois, pour les personnes qui se sont vues reconnaître leur statut de réfugié ou la protection subsidiaire. La structure refuse de laisser partir les personnes sans ressources ce qui peut prolonger un peu la prise en charge par la structure.

Cette prise en charge par l'AUDA, outre l'hébergement pour les demandeurs d'asile, est une aide importante pour l'obtention d'un statut. En effet, en 2012, 55 % des personnes prises en charge par l'AUDA ont eu la reconnaissance de leur statut de réfugié ou de la protection subsidiaire, alors que le taux de reconnaissance en Guyane ne dépasse pas 3 % sur l'ensemble des demandes. On peut dès lors considérer qu'une prise en charge globale des demandeurs d'asile par des travailleurs sociaux améliore leurs chances d'obtenir la reconnaissance d'une protection internationale.

Ce sont la Croix Rouge et l'OFII qui ont suggéré de l'AUDA en CADA, car ce dernier type de structure permet une prise en charge plus globale des demandeurs d'asile et l'ouverture de places d'hébergement d'urgence. Ils ont dernièrement obtenu des financements de l'Union européenne pour mettre en place ce CADA mais les financements étatiques nécessaires n'ont pas été débloqués. Le projet de CADA

---

108. CE réf, 13/08/10, n° 342330

109. Accueil des demandeurs d'asile en Guyane, Rapport d'activité du Secours Catholique délégation de Guyane : projet expérimental d'hébergement des demandeurs d'asile, 2012 in http://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/IMG/pdf/Rapport_activite_Guyanebd_BD.pdf

n'est toujours pas à l'ordre du jour en Guyane, néanmoins une extension du nombre de places sur l'ensemble de l'île de Cayenne est peut-être plus envisageable selon la Croix Rouge.

Quand les personnes ne sont pas prises en charge par l'AUDA, l'État ne fournit pas d'hébergement comme le prévoit la directive accueil. Pendant l'été 2010, la Cimade a effectué plusieurs recours devant le tribunal administratif afin d'enjoindre la préfecture de trouver une solution d'hébergement pour des demandeurs d'asile conformément au droit européen en vigueur. Le tribunal administratif a ordonné à la préfecture de Guyane de trouver *« dans un délai de quarante-huit heures à compter de la réception de la présente ordonnance, un lieu d'hébergement susceptible de [les] accueillir »*[110]. Néanmoins, ce contentieux a eu peu de suite et les demandeurs d'asile qui ne sont pas pris en charge par l'AUDA ne sont toujours pas logés dans d'autres structures.

Les personnes basculent dans le dispositif de droit commun pour trouver des solutions d'hébergement.

L'hébergement de droit commun

L'État n'a pas l'obligation de loger les personnes de nationalité étrangère, autres que les demandeurs d'asile. Néanmoins, elle ne peut pas les exclure des dispositifs de droit commun.

Un déficit structurel de logements en Guyane

La Guyane connait un essor démographique important depuis plusieurs années, avec un taux de 3,8 % par an. L'offre de logement n'est pas suffisante pour répondre à la demande sur le territoire guyanais. En effet, selon une étude de la DEAL il faudrait 3 640 nouveaux logements par an entre 2011 et 2017 pour répondre aux besoins de la population en Guyane[111].

Ce manque de logement est un problème pour l'ensemble de la population. Néanmoins, des solutions d'hébergements provisoires existent. En effet, des hébergements d'urgence ou temporaires pour les personnes en situation de précarité ou d'exclusion sociale sont mis en place. Dans certaines structures, l'admission est conditionnée à un séjour régulier comme le PACT de Guyane ou l'hôtel social ADAPAI. Ce dernier ainsi que les CHRS, le Samu social, la Maison de stabilisation « le Mahury » de l'Arbre fromager accueillent toutes personnes, en séjour régulier ou non. D'autres structures existent mais elles sont spécialisées dans la prise en charge des personnes sans domicile ayant une pathologie aigüe (Lits Halte Soins Santé du Samu social, le SOS habitat soins de l'ACT Guyane) ou des problèmes de toxicomanie (CAARRUD relais drogue solidarité ou SOS drogue international de la communauté thérapeutique).

Certains de ces dispositifs sont gérés par la plateforme du 115. Dans tous les cas, ils ne permettent pas de répondre à toutes les demandes.

Les difficultés pour trouver un logement, que ce soit dans le parc locatif privé ou les logements sociaux, entraine une hausse des habitats spontanés où les *« familles y vivent plus souvent dans des conditions précaires »*[112]

Squat : la seule solution ?

Selon le rapport de la DEAL, qui cite l'Institut d'Émission des DOM, *« en 2010, 19 000 logements seraient concernés par l'habitat informel »*[113] en Guyane. Les personnes ne pouvant pas trouver une solution d'hébergement ont recours à des solutions d'hébergements précaires, comme les squats.

---

110. *Ordonnance du TA de Cayenne du 18 août 2010 in http://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/jur_2010-08-18_ta-cayenne_10000548.pdf*
111. *Quelle production de logements pour la Guyane? Objectifs qualitatifs et quantitatifs 2011-2017, Rapport de la DEAL, octobre 2011, in http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DEFAULT/Infodoc/ged/viewportalpublished.ashx?eid=IFD_FICJOINT_0016027&search=*
112. *Ibid.*
113. *Ibid.*

Toujours selon le rapport de la DEAL, les habitations insalubres concerneraient plus de 40 000 personnes[114]. Véritable phénomène en Guyane, il n'est pas circonscrit aux personnes étrangères mais ces dernières sont concernées car elles sont souvent touchées par un mode de vie précaire.

L'existence des squats est connue de tous en Guyane. Réponse précaire au manque de logement et aux difficultés pour y accéder, les squats sont aussi utilisés par les marchands de sommeil qui n'hésitent pas à louer illégalement. Les conditions de vie sont précaires et les lieux de vie, souvent insalubres. Ces solutions transitoires deviennent pérennes et ne peuvent pas être considérées comme une réponse adéquate au problème du logement en Guyane.

Des opérations de rénovation des habitats insalubres (RHI) sont réalisées depuis plusieurs années. La création, la rénovation ou la légalisation des logements est une des réponses pour faire face à la crise du logement en Guyane.

L'ACCÈS À L'EMPLOI

Le travail est un vecteur d'intégration, tant économique que sociale. C'est pour cela qu'il nous a semblé important d'aborder la question de l'accès au travail pour les étrangers pendant leur procédure de régularisation ainsi que la régularisation par le travail qui existe en Guyane.

Un accès limité pendant les procédures

Les demandeurs d'asile et les demandeurs de titre de séjour ne sont pas égaux dans l'accès au droit de travailler pendant le temps de la procédure de régularisation.

L'accès à l'emploi pour les demandeurs d'asile

Les demandeurs d'asile n'ont pas le droit au travail pendant la première année de leur instruction de demande à l'OFPRA. Néanmoins, si le délai d'un an de procédure devant l'OFPRA est dépassé, ils peuvent travailler sous conditions.

L'article R742-2 du CESEDA édicte à cet égard que *« L'accès au marché du travail ne peut être autorisé au demandeur d'asile que dans le cas où l'office, pour des raisons qui ne sont pas imputables au demandeur, n'a pas statué sur la demande d'asile dans un délai d'un an suivant l'enregistrement de la demande. Dans ce cas, le demandeur d'asile est soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation provisoire de travail. La situation de l'emploi lui est opposable »*. En pratique, les demandeurs d'asile ne travaillent jamais pendant l'instruction de leur dossier même si celle-ci dure plus d'un an. En effet, la connaissance de cette disposition est assez méconnue par les demandeurs d'asile et des règles de droit commun sont assez difficiles à remplir.

Lorsqu'un recours est formé devant la CNDA le demandeur d'asile *« qui a obtenu le renouvellement de son récépissé dans les conditions prévues à l'alinéa précédent est soumis aux règles de droit commun applicables aux travailleurs étrangers pour la délivrance d'une autorisation provisoire de travail »*[115].

L'accès à l'emploi pour les demandeurs de titre de séjour

En ce qui concerne les demandeurs de titre de séjour, l'article L 311-4 du CESEDA ne les autorise pas à travailler sauf exceptions. Celles-ci sont répertoriées à l'article R 311-6 de ce même code. Elles concernent les personnes détentrices d'un récépissé des demandes de première délivrance d'une carte de séjour mention *« scientifique-chercheur »*, la majorité des *« carte de résident »*, *« aux personnes ayant déposé plaintes pour certaines infractions, ou témoigné dans une procédure pénale ou bénéficiant de mesures de protection »* ainsi qu'à certaines demandes sur le fondement de la vie privée familiale notamment *« parents d'enfant français »*, *« conjoint de français »* ainsi qu'aux jeunes majeurs, etc. [116].

---

114. DEAL, Recensement de l'habitat potentiellement insalubre de Guyane, 2014.

115. Article R 742-3 du CESEDA

116. C'est-à-dire les récépissés délivrés sur la base des articles : L. 313-8, aux 1°, 2° bis, 3°, 4°, 6°, 8°, 9° et 10° de l'article L. 313-11, L. 313-13, aux 1° et 3° de l'article L. 314-9, L. 314-11, L. 314-12, L. 316-1, alinéa 2 de R. 311-4 du CESEDA

Pour les personnes faisant une demande de carte de séjour mention « profession artistique et culturelle » ou certaines ayant la mention *« autorisant l'exercice d'une activité professionnelle »*[117] leur récépissé les autorise à travailler à condition qu'elles soient en possession *« des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur »* ainsi que *« d'un contrat de travail visé par l'autorité administrative ou une autorisation de travail »*[118].

Lors des renouvellements de titre de séjour, le récépissé autorise son titulaire à travailler quel que soit le fondement de sa demande initiale afin qu'il n'y ait pas de rupture dans le parcours professionnel de la personne.

L'accès au travail pendant l'instruction de la demande de titre de séjour est assez contraint par les textes. De plus, en pratique, les personnes pouvant avoir une autorisation de travail selon le CESEDA n'ont pas forcément la possibilité de travailler. En effet, l'absence de délivrance automatique de récépissé lors des demandes de titre de séjour par la préfecture de Guyane empêche les personnes de pouvoir exercer une activité professionnelle pendant le temps d'instruction de leur demande.

Cet accès à une autorisation de travail est aussi entravé par une absence d'information : les personnes ne sont pas forcément informées quant à leur droit au travail pendant ce laps de temps, et il est compliqué de faire valoir ce droit à la préfecture.

Une faible régularisation par le travail

Une régularisation multiple

Lorsqu'une personne obtient un titre de séjour il l'autorise la plupart du temps à travailler[119]. Cependant, avoir un emploi peut aussi être le motif de régularisation des personnes de nationalité étrangère. Si c'est le cas il faut respecter une procédure particulière et elle diffère si la personne se trouve déjà en France ou est encore dans son pays d'origine.

Lorsque le travail est le motif de régularisation, la personne peut demander une carte de séjour aux motifs *« travailleur temporaire »*, *« travailleur salarié »*, *« professions artistiques et culturelles »*[120].

La procédure de droit commun pour obtenir une régularisation par ce biais doit se faire dans le pays d'origine du demandeur. Le futur employeur doit demander une autorisation de travail à la DIECCTE[121] qui va l'étudier et voir si un ensemble de critères est respecté. Si c'est le cas, la personne va se voir délivrer un visa long séjour valant titre de séjour.

Dans le cas où la personne est déjà présente sur le territoire, il existe deux procédures distinctes. Soit elle a déjà un titre de séjour et elle doit demander un changement de statut pour avoir une des cartes précitées. Soit elle fait une demande d'admission exceptionnelle au séjour par le biais du travail[122].

Dans ces trois situations, la personne doit avoir en sa possession un contrat de travail ou une promesse d'embauche et la DIECCTE va être chargée de vérifier que les conditions sont réunies avant de délivrer l'autorisation de travail.

Cette dernière va vérifier la situation de l'emploi en Guyane. L'administration peut refuser l'autorisation si le niveau de chômage est trop important pour le métier dans le bassin d'emploi considéré sauf si le métier est dans la liste des métiers dits « sous tensions ». Elle vérifie aussi la qualification de l'étranger et les compétences demandées afin de savoir si la personne remplit bien les exigences de diplômes posées par l'offre d'emploi. Le service de la main d'œuvre étrangère, chargé de ces vérifications, regarde si les conditions de travail et la rémunération proposées correspondent aux usages dans le métier et le type d'emploi concerné.

---

117. C'est-à-dire les récépissés délivrés sur la base des articles L 313-9 et L313-10 1°, 4°, 5° et 6° du CESEDA.
118. Article L 342-1 du CESEDA
119. Article L 313-9 et L313-10 du CESEDA.
120. Article L5221-2 du Code du travail.
121. Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
122. Article L 313-14 du CESEDA.

On vérifie aussi que l'employeur respecte la législation sur le travail et la protection sociale. Dans le cas du non-respect d'une de ses conditions, la DIECTTE peut refuser de délivrer l'autorisation de travail.

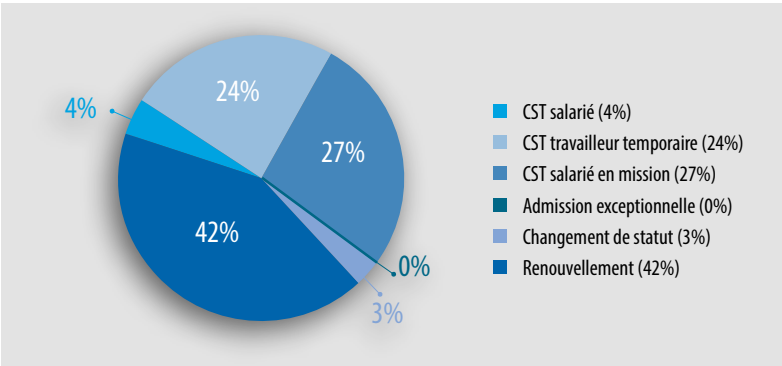
L'autorisation de travail délivrée dans un département d'outre-mer n'est valable que dans ce département. L'étranger qui en est titulaire doit obtenir une nouvelle autorisation de travail s'il veut travailler en métropole.

En Guyane

En Guyane, la DIECCTE tient deux permanences par semaine à Cayenne pour informer les demandeurs ou leur permettre de déposer un dossier. La DIECCTE essaie de travailler en amont, en expliquant ces procédures et les possibilités qui s'offrent aux éventuels employeurs.

Le service de la main d'œuvre étrangère de la DIECCTE est en charge de cette procédure. Il n'oppose jamais la situation de l'emploi en Guyane car il constate qu'il y a rarement des qualifications correspondantes pour les postes demandés sur le territoire. La liste des métiers sous tensions est la même qu'en métropole, il n'y a pas de liste régionale, mais il ne l'utilise pas. Cela n'empêche pas de refuser une autorisation de travail si le nombre de demandeurs d'emploi pouvant correspondre au poste est important.

En ce qui concerne les demandes faites par l'employeur, en 2012, la Dieccte en a accepté 93,3 %. Néanmoins ce chiffre est à mettre en perspective. Le taux d'accord est particulièrement élevé car il concerne principalement des ressortissants russes travaillant pour Ariane espace. En effet, depuis 2006 un groupe de travail réunissant la préfecture, la Dieccte, la PAF et Ariane espace a mis en place une procédure simplifiée pour ces personnes qui reçoivent une carte « salarié mission » d'une durée de 3 ans. En 2012, sur 448 demandes d'autorisation de travail déposées, 418 ont reçu un accord dont 354 concernaient des ressortissants Russes[123]. Soit un taux de refus global de 6,7 %.



Source : Chiffres de la DIECCTE Guyane.

Graphique 11. Motifs des accords d'autorisation de travail en 2012

On remarque que la majorité des accords sont des renouvellements de statut, ou concerne des salariés en mission et des travailleurs temporaires. La Dieccte explique que si le nombre des accords de CST travailleur temporaire ou saisonnier est important, c'est parce que ces emplois visent les artistes pendant les festivités, comme le carnaval, les assistants de langue et les médecins étrangers. On note aussi qu'il n'y a quasiment pas d'admission exceptionnelle au séjour par le travail, un accord et 3 refus en 2012. Cependant, en novembre 2012 la circulaire Valls est venue assouplir ce dispositif en permettant une régularisation si les personnes sont présentes depuis au moins cinq ans sur le territoire et ont travaillé un certain temps[124]. Afin de mettre en application ces dispositions, une collaboration étroite entre la préfecture et la Dieccte a été mise en place une fois par trimestre et ce depuis janvier 2013. Au 1er octobre 2013 la Dieccte a donné 7 avis favorables, 12

123. Chiffre de la DIECCTE Guyane, 2013.

124. Cf. précisions sur les conditions au Point 2.2 de la Circulaire n° NOR INTK1229185C sur les conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile du 28 novembre 2012.

défavorables et 49 dossiers étaient toujours en instance et étaient assez difficiles à traiter car ils n'étaient pas complets.

En 2013, le nombre de cartes de séjour temporaire délivrées sur la base du travail salarié est de 123[125]. On remarque bien que ce chiffre représente des proportions assez faibles par rapport à l'ensemble des régularisations qui s'élèvent à 3719 en 2013. La préfecturea bien conscience qu'une grande partie des employeurs ne sont pas forcément au fait des procédures envisageables, néanmoins les critères sont ardus à remplir pour les étrangers et pour les employeurs qui peuvent avoir un contrôle approfondi de leur entreprise et qui doivent payer une taxe supplémentaire en cas d'embauche d'une personne de nationalité étrangère par cette procédure.

La lutte contre le travail illégal

La Dieccte intervient aussi contre le travail illégal en Guyane. Si cela ne concerne pas que des personnes de nationalité étrangère, elle a remarqué que la moitié des infractions de travail dissimulé concernait des étrangers sans autorisation de travail. De janvier à octobre 2013, 82 infractions concernaient des étrangers non déclarés et sans titre de séjour, le chiffre était de 270 en 2012. Un comité départemental anti-fraude restreint, dit CODAF[126], est en place pour aborder notamment la question du travail illégal en Guyane. Ils se réunissent tous les trimestres afin de faire le point et de mener des actions concertées.

Afin de mener la lutte contre le travail illégal des travailleurs immigrés, sans document de séjour, la Dieccte fait de la prévention notamment en informant les services de police et de gendarmerie des obligations en la matière et des nouvelles réglementations en place. L'information passe aussi par les employés qui se sont retrouvés dans ces situations avec la remise de documents d'informations sur leurs droits, documents traduits dans diverses langues notamment le takitaki et le néerlandais en Guyane.

L'action de la Dieccte et du CODAF passe aussi par la constatation des infractions faites par les employeurs. Quand une infraction est constatée l'employeur a plusieurs solutions qui s'offrent à lui. Soit il règle la situation en remboursant aux salariés ce qu'il doit en termes de salaires, de primes, ou bien il doit s'acquitter d'une amende. C'est l'OFII qui est subrogé dans les droits du salarié employé de manière illégale, c'est-à-dire qui s'occupe de la procédure à mettre en place contre l'employeur. Mais les infractions sont rarement sanctionnées car il est nécessaire qu'une plainte soit déposée aux prud'hommes, ce qui arrive rarement. En effet, l'agent de l'inspection du travail n'a pas l'obligation de dresser un PV, il peut « donner toutes suites qu'il juge utiles ». Si l'employeur reçoit un PV, une information doit être faite à l'OFII au niveau national.

Les contributions spéciales à l'OFII sont 5 000 fois le minimum garanti par salarié employé[127]. En 2011, il y a eu 111 dossiers en Guyane et le montant attendu était de 2 268 310 euros, en 2012 le nombre de dossier s'élevait à 175 pour 5 358 900 euros. L'employeur fautif est également redevable d'une contribution pour le réacheminement du salarié étranger correspondant au prix de la reconduite à la frontière. En 2011, il y a eu 109 dossiers pour un montant de 510 400 euros, en 2012 147 dossiers pour un montant de 804 291 euros et en 2013 au 16 septembre on comptait 55 dossiers pour un montant de 371 126 euros.

Pour la Dieccte, la lutte contre le travail illégal consiste d'abord à protéger une main d'œuvre corvéable. Les secteurs principalement ciblées sont les mêmes qu'en métropole, soit le BTP, le gardiennage, le commerce, les cafés, hôtels, la

125. Chiffres de la Préfecture de Guyane, 2013.

126. Composition du CODAF par un arrêté du 25 mars 2010. https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000022018999&categorieLien=id

127. L'amende due par l'employeur s'élève à 5 000 fois le minimum garanti par salarié employé de manière illégale.

restauration, le nettoyage et transport. La forte mobilisation de l'État en fait une priorité : un nouveau plan de lutte contre le travail illégal vient d'être mis en place pour 2013-2015.

Bien que la Dieccte de Guyane constate peu de mobilisation des organisations syndicales sur ce sujet, elle note toutefois des avancées sur le sujet puisque l'on peut mettre en cause les donneurs d'ordres.

L'ACCÈS À LA SCOLARISATION

L'école est un des premiers lieux vecteur d'intégration des personnes étrangères, que ce soit pour les enfants scolarisés ou leurs parents. Obligation étatique et parentale, son accès semble assez ardu, notamment pour les personnes étrangères.

L'accès à l'école : une obligation étatique en crise en Guyane

L'école est laïque, gratuite et obligatoire. Afin de mettre en œuvre ces principes, l'État doit s'assurer de la scolarisation de tous les enfants entre 6 et 16 ans.

Un droit unanimement consacré

La Convention internationale des droits de l'enfant édicte dans son article 28 1) que les États doivent assurer le droit à l'éducation des enfants en prenant des mesures concrètes dans ce sens, comme rendre l'enseignement primaire obligatoire, assurer l'accessibilité de l'enseignement secondaire, etc.

La Convention européenne des droits de l'homme consacre le droit à l'instruction dans son protocole additionnel[128] tout comme le Préambule de la Constitution française de 1946, intégré dans le bloc de constitutionnalité de la constitution de 1958, qui *« garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture »*.

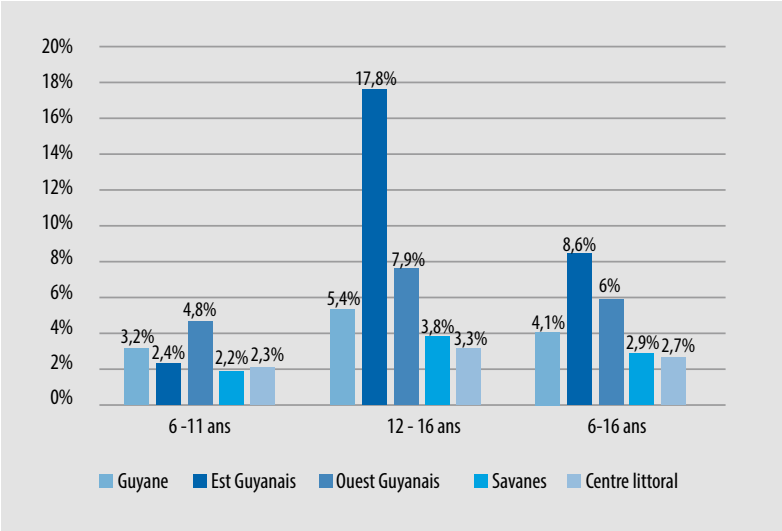
Ce principe, reconnu au niveau international, européen et français, est inscrit au premier alinéa de l'article L 131-1 du code de l'éducation qui édicte que *« l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre 6 et 16 ans »*.

Un constant alarmant en Guyane

En Guyane, le nombre d'enfants, âgés entre 6 et16 ans, non scolarisés s'élevait à 2 222 en 2009 soit un taux de non scolarisation de 4,1 % en Guyane contre 1,3 % en France métropolitaine. Toujours selon l'INSEE, qui a publié une étude en partenariat avec le rectorat sur ce sujet[129], on observe des taux de non-scolarisation plus importants chez les enfants de nationalité étrangère. En effet, 7 % des enfants de nationalité étrangère ne sont pas scolarisés contre 2,1 % des enfants de nationalité française. Le phénomène touche principalement les brésiliens, avec un taux de 11,6 % et les surinamais et Guyaniens avec respectivement, 8 et 6,2 %.

L'étude constate aussi que la non-scolarisation est plus présente dans l'Ouest guyanais, où un enfant sur 20 n'est pas scolarisé et que ce phénomène évolue aussi en fonction de l'âge des enfants. Les 12-16 ans sont beaucoup plus touchés, surtout dans l'Est et l'Ouest guyanais. Pour les enfants de nationalité étrangère le risque de non scolarisation est multiplié *« par 4 dans l'Est guyanais et dans les savanes et par 2 dans l'Ouest guyanais »*.

128. *Article 2 du Protocole 11. http://conventions.coe.int/treaty/fr/treaties/html/009.htm*
129. *En Guyane, les conditions de vie matérielles de l'enfant s'imposent comme le premier déterminant de la non-scolarisation http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=25&ref_id=20144#trois*



Source : Insee, Recensement de la population 2009[130].

Graphique 12. Taux de non-scolarisation par tranche d'âge et par territoire

L'âge, la nationalité et le territoire mais aussi des conditions de vie insalubres et l'inactivité des parents sont des éléments influençant la non-scolarisation des enfants, même si cette dernière est présente de manière significative sur l'ensemble de la Guyane.

Les chiffres de l'Insee sur cette étude ne comprennent pas les enfants de moins de 6 ans et de plus de 16 ans car l'école n'est pas une obligation pour eux. Le nombre d'enfants âgés de 3 à 5 ans non scolarisés s'élevait à 3 300 en 2008[131]. En ce qui concerne ceux âgés de 16 à 18 ans, aucun chiffre officiel n'est disponible.

Un accès à la scolarité difficile pour les personnes étrangères

L'inscription d'un enfant en école élémentaire se fait en mairie avec « *le livret de famille, une carte d'identité ou une copie d'extrait d'acte de naissance, un justificatif de domicile, un document attestant que l'enfant a subi les vaccinations obligatoires pour son âge* »[132]. Puis au niveau de l'établissement scolaire il faut présenter le certificat d'inscription délivré par la mairie, le livret de famille, une carte d'identité ou une copie d'extrait d'acte de naissance et un document attestant que l'enfant a subi les vaccinations obligatoires pour son âge. Pour l'inscription en collège et en lycée outre les documents relatifs à la scolarité de l'enfant, les pièces nécessaires pour une inscription sont un document d'identité et un justificatif de domicile.

Plusieurs associations telles que la DAAC et la LDH Guyane constatent que les pièces demandées par certaines mairies en Guyane ne sont pas réglementaires. En ce qui concerne le justificatif de domicile, certaines mairies n'accepteraient pas les attestations de logement et demanderaient des factures au nom des parents. Or comme nous l'avons évoqué auparavant, il est très difficile pour une personne de nationalité étrangère en situation irrégulière d'avoir son propre logement et les factures qui l'accompagnent. Les personnes ne pourraient donc pas inscrire leurs enfants si elles ne produisent pas une facture d'électricité ou d'eau à leurs noms.

Ces pratiques sont actuellement mises en cause devant le tribunal administratif et semblent difficiles à justifier pour certaines associations qui pensent que cette mesure pénalise principalement les familles en grande précarité et constitue de ce fait une discrimination fondée sur le niveau social, et indirectement sur la nationalité. Cependant, le tribunal administratif de Cayenne ne s'est pas encore prononcé sur le sujet.

130. *Ibid.*
131. *Enseignement en 2008. Source : Antiane Echos, n°71, juin 2009* http://www.blada.com/data/File/2010pdf/antiane710210.PDF
132. http://www.education.gouv.fr/cid37/inscription.html

Ces constats étaient déjà ceux de la HALDE dans une délibération du 14 septembre 2009 où elle observait qu'en « *Guyane certaines mairies exigeaient des documents supplémentaires susceptibles d'aboutir à une discrimination : titre de séjour pour les personnes étrangères, un justificatif de domicile au nom des parents, un avis d'imposition, etc.* »[133].

Outre les difficultés d'inscription, la Guyane possède un déficit important en matière d'infrastructures. Il n'existe pas suffisamment d'écoles pour le nombre d'élèves, que ce soit en primaire ou dans le secondaire[134]. Des efforts sont fournis pour la construction de nouveaux établissements, néanmoins la croissance démographique étant constante, un inversement de la tendance n'est pas envisageable à l'heure actuelle.

Les mairies ont d'ailleurs l'obligation de dresser une liste de tous les enfants non scolarisés qui sont soumis à l'obligation scolaire[135] à chaque rentrée scolaire. Cela permettrait d'identifier les enfants non-scolarisés et de prendre des mesures concrètes afin d'y remédier. Cependant, peu appliquent cette obligation et les listes n'existent pas toujours ; si c'est le cas, elles ne sont pas remises à jour régulièrement.

Le peu de transport en commun existant sur le territoire guyanais et l'isolement de certains territoires rendent également l'accès à la scolarisation difficile. Le transport jusqu'aux lieux d'enseignement peuvent s'avérer assez onéreux pour des personnes en situation de précarité. Notamment quand les enfants se retrouvent scolarisés loin de leur véritable domicile car les adresses données sont souvent des adresses de domiciliation et non pas d'habitation.

Ces difficultés ne sont pas forcément inhérentes aux personnes de nationalité étrangère mais on constate que ce sont celles qui sont le plus souvent touchées par ce phénomène. Des dispositifs existent afin de favoriser l'intégration des enfants de nationalité étrangère au sein des établissements scolaires.

L'accueil des enfants étrangers

Les élèves étrangers arrivant sur le territoire français sont pris en charge par le Centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés et des enfants issus des familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), qui est un une structure de l'Éducation nationale d'orientation et d'information sur la scolarisation des enfants de migrants.

Ce service académique est consacré à « *l'accueil et la prise en charge des élèves nouvellement arrivés en France(ENAF), l'accueil et la prise en charge des élèves allophones nés en Guyane qui n'ont pas le français comme première langue, la formation et l'information des enseignants, étudiants et chercheurs dans les domaines relevant de la maîtrise de la langue et particulièrement du français Langue Seconde/ de Scolarisation, l'expertise et l'observation du maillage académique des structures d'accueil* »[136].

Le CASNAV de Guyane reçoit et oriente entre 500 et 700 familles par an. Il effectue des tests pour tous les enfants issus de l'immigration afin de déterminer leur niveau de français, lecture et mathématiques. Après analyse des résultats, ils sont reçus par un conseiller d'orientation qui les dirige vers une école.

L'orientation peut aussi être faite vers une classe adaptée, CLA NSA ou CLA[137]. La première est une unité pédagogique pour les nouveaux arrivants allophones qui n'étaient pas scolarisés auparavant et la seconde est une classe d'accueil où les élèves suivent des cours en cursus classique avec des cours de français en supplément. Cette orientation se fait par une commission qui se réunit tous les mois et demi et composée du SIAO, le CIO, la MAJI, d'un représentant enseignant, d'un inspecteur du CASNAV, et d'un inspecteur du second degré.

En Guyane, il existe 10 CLA sur le littoral, à Grand Santi et à Maripasoula. Ces classes permettent une prise en charge plus personnalisée des élèves étrangers dans le

133. *Délibération n°2009-318 du 14 septembre 2009 de la HALDE in http://halde.fr/IMG/alexandrie/4916.PDF*
134. *http://insee.fr/fr/insee_regions/guyane/themes/etudes_detaillees/État_ecole/État_ecole_gy.pdf*
135. *Article R 131-3 du Code de l'éducation*
136. *https://casnav.ins.ac-guyane.fr/-scolarisation-des-eleves-allophones-.html*
137. *Classe d'accueil pour élèves non scolarisés antérieurement et classe d'accueil.*

but de favoriser leur intégration, mais selon le CASNAV le nombre est inférieur à la demande. Certains établissements prennent alors le relais en créant des classes d'initiation langue, selon leurs propres dispositifs et sans coordination sur l'ensemble du territoire.

Outre ces missions d'accueil et d'orientation, le CASNAV accompagne les familles dans les démarches d'inscription et fait aussi un travail d'explication de droits auprès des familles.

Ces dispositifs sont un premier pas vers l'intégration des élèves de nationalité étrangère au sein des établissements scolaires. Mais ils ne concernent que les nouveaux arrivants, ce qui n'est pas forcément le cas d'une majorité d'élèves de nationalité étrangère présents en Guyane.

L'ACCÈS AUX DIFFÉRENTES PRESTATIONS SOCIALES

Les prestations sociales et leurs attributions font souvent l'objet de représentations, souvent erronées, au sein de la société. En dehors de ces considérations politiques, il nous a semblé important d'aborder la question de l'accès aux différentes prestations sociales, procédures complexes et souvent mal comprises par les bénéficiaires.

Certaines prestations sont réservées aux demandeurs d'asile, d'autres sont conditionnées à la situation familiale des personnes et d'autres à l'emploi.

L'ATA pour les demandeurs d'asile

Un droit prévu par la directive Accueil de 2003

L'allocation temporaire d'attente est versée aux demandeurs d'asile qui ne peuvent pas être hébergés en CADA alors qu'ils ont accepté l'offre de prise en charge qui leur a été proposée lors de leur admission au séjour, qu'ils soient en première demande ou en demande de réexamen. D'autre part, il faut que les personnes aient des revenus inférieurs au RSA Socle et qu'ils soient majeurs.

Elle est versée pendant toute la durée de l'instruction du dossier, jusqu'à la réponse de la CNDA pour les demandeurs en procédure de droit commun. Par contre, elle n'est versée que jusqu'à la notification de la décision OFPRA pour les demandeurs d'asile en procédure prioritaire[138].

Les demandeurs d'asile doivent s'inscrire à Pôle emploi en tant que demandeur d'asile et non demandeur d'emploi. C'est une allocation journalière dont le montant s'élève à 11,20 euros par jour donc 336 euros pour 30 jours[139].

C'est le Pôle emploi qui s'occupe d'ouvrir les droits et de verser l'allocation. Il a reçu cette fonction en héritage des ASSEDICS et en est chargé depuis 1984. Néanmoins, le rapport sur l'hébergement et la prise en charge des demandeurs d'asile par les inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration[140], en avril 2013, estime que ce système doit être amélioré. L'ATA ne correspond qu'à une partie très restreinte de l'activité de Pôle emploi, alors que les agents ne sont pas forcément formés pour verser cette prestation, qui doit en plus gérer des informations venant de multiples autres acteurs : OFII, CADA, préfecture... Il est possible que l'ATA sorte des prérogatives de Pôle emploi au bénéfice de l'OFII ou de l'OFPRA[141].

Le Conseil d'État souligne que « *le versement de l'allocation temporaire d'attente ne peut, eu égard au montant de sa prestation, être regardé comme satisfaisant à l'ensemble des exigences qui découlent de l'obligation d'assurer aux demandeurs d'asile, y compris en ce qui concerne le logement, des conditions d'accueil décentes* »[142].

---

138. L'allocation temporaire d'attente est régie par les articles L5423-8 à –L6523-14 du Code du travail. R5423-18 à -37, R5425-1 à -6 du CT.

139. Décret n° 2012-1496 du 28 décembre 2012 revalorisant l'allocation temporaire d'attente, l'allocation de solidarité spécifique, l'allocation équivalent retraite et l'allocation transitoire de solidarité

140. Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, Inspection générale des finances, des affaires sociales et de l'Administration, avril 2013.

141. Ibid. page 34

142. CE, réf, 19/07/2010 n° 341289

Néanmoins c'est souvent la seule ressource des demandeurs d'asile, dans une procédure qui peut durer plusieurs années.

L'ATA en Guyane

En Guyane, il y a eu une forte augmentation des bénéficiaires de l'ATA depuis 2008 qui sont au nombre de 1500 aujourd'hui.[143] Selon le Pôle emploi de Guyane, bien que la majorité des demandes soient concentrées sur l'île de Cayenne, les communes deSaint-Laurent et Kourou ont connu récemment une hausse des demandes.

Afin de bénéficier de l'ATA il faut prendre rendez-vous par téléphone ou en Agence. Les bénéficiaires de l'ATA sont répartis entre les différentes agences de Pôle emploi selon leurs noms de famille. Pour déposer son dossier il faut un récépissé, un justificatif de domicile et un RIB.

Les agents en charge constatent certaines difficultés quant à la présentation de ces différentes pièces. Tout d'abord en ce qui concerne les personnes sous procédure prioritaire, elles ont appris en début d'année 2013 qu'elles avaient le droit de bénéficier de l'ATA. Cette mesure découle d'une décision du Conseil d'État en date du 7 avril 2011[144] mais les personnes visées n'ont eu l'information par l'OFII qu'en ce début d'année. Depuis les agents versent l'ATA aux personnes sous procédure prioritaire, mais la démarche n'est pas aisée car ces personnes n'ont pas forcément de récépissé[145]. Les agents doivent donc vérifier tous les mois, sur la base de données telemofpra, que l'OFPRA n'a pas statué. La présentation des justificatifs de domicile pose peu de problème car les personnes peuvent être domiciliées par la Croix Rouge.

Le nombre important des personnes recevant l'ATA soulève certaines difficultés au sein des agences. Le personnel n'a pas de formation pour l'accueil de ce public spécifique et la langue peut constituer un frein. De plus, les agents de pôle emploi ne sont pas des juristes et éprouvent quelques difficultés dans l'interprétation des textes. Même s'ils ont eu une formation par un agent qui a lui-même reçu une formation en droit des étrangers, l'application des textes peut varier d'une agence à l'autre en fonction de l'interprétation qui en est faite.

Cependant les agents de Pôle emploi font des efforts pour que les conditions d'accès à l'ATA soient améliorées. Il existe un référent asile, ce qui permet de faciliter les échanges avec les différents partenaires. De plus, un groupe de travail composé de la Croix Rouge, de l'OFII, de la DJSCS, de la préfecture et de Pôle emploi a été mis en place à la suite des constatations de rupture d'indemnisation et des problèmes dans l'accueil des demandeurs.

L'accès aux prestations familiales

L'article L512-1 du Code de Sécurité Sociale édicte que *« Toute personne française ou étrangère résidant en France, ayant à sa charge un ou plusieurs enfants résidant en France, bénéficie pour ces enfants des prestations familiales dans les conditions prévues dans le présent livre »*. L'accès aux prestations familiales pour les ressortissants étrangers hors UE est soumis à plusieurs conditions.

Tout d'abord des conditions générales, où les enfants doivent Vivre en France et être effectivement à la charge des parents. Puis des conditions liées au séjour du ressortissant étranger[146] qui doit être régulier et des conditions liées à la situation de l'enfant[147] qui pour le code de sécurité sociale doit aussi être entré et séjourner régulièrement. Pour bénéficier des prestations, il faut apporter la preuve de ces régularités de séjour par un de ces documents.

---

143. Ce qui correspond globalement à la hausse de demandeur d'asile constatée ci-dessus.

144. Conseil d'État, 1er et 6e sous-sections réunies, 7 avril 2011, N° 335924

145. C'est à la discrétion de la préfecture.

146. Article D512-1 du Code de Sécurité sociale.

147. Article D512-2 du Code de Sécurité sociale.

CONDITIONS DE RÉGULARITÉ DE SÉJOUR DU RESSORTISSANT ÉTRANGER	CONDITIONS LIÉES À LA SITUATION DE L'ENFANT
Justifiées par un de ces documents	Justifiées par un de ces documents
Carte de résident (CR)	Extrait d'acte de naissance en France
Carte de séjour temporaire (CST)	Certificat de contrôle médical de l'enfant, délivré par l'OFII à l'issue de la procédure d'introduction ou d'admission au séjour au titre du regroupement familial
Récépissé de demande de renouvellement d'une CST ou CR	Livret de famille délivré par l'OFPRA ou, à défaut, un acte de naissance établi, le cas échéant, par cet office, lorsque l'enfant est membre de famille d'un réfugié, d'un apatride ou d'un bénéficiaire de la protection subsidiaire.
Récépissé de demande de TDS valant Autorisation provisoire de séjour (APS) d'une durée de trois mois renouvelable portant la mention « reconnu réfugié »	Lorsque l'enfant n'est pas l'enfant du réfugié, de l'apatride ou du bénéficiaire de la protection subsidiaire, cet acte de naissance est accompagné d'un jugement confiant la tutelle de cet enfant à l'étranger qui demande à bénéficier des prestations familiales.
Récépissé de demande de TDS d'une durée de six mois renouvelable portant la mention «étranger admis au séjour au titre de l'asile »	Visa délivré par l'autorité consulaire et comportant le nom de l'enfant d'un étranger titulaire de la carte de séjour mentionnée à l'article L. 313-8 ou au 5° de l'article L. 313-11 du CESEDA
APS d'une validité supérieure à trois mois	Attestation délivrée par l'autorité préfectorale, précisant que l'enfant est entré en France au plus tard en même temps que l'un de ses parents admis au séjour sur le fondement du 7° de l'article L. 313-11 du CESEDA
Récépissé de demande de TDS valant APS d'une durée de validité de trois mois renouvelable délivré dans le cadre de l'octroi de la protection subsidiaire, accompagné de la décision de l'OFPRA ou de la CNDA	Titre de séjour délivré à l'étranger âgé de seize à dix-huit ans dans les conditions fixées par l'article L. 311-3 du CESEDA.

Documents attestant la régularité de séjour pour une demande de prestations familiales

On remarque que les conditions sont assez strictes, notamment en ce qui concerne les enfants car ces derniers, s'ils ne sont pas nés sur le territoire français, doivent être entrés de manière régulière sur le territoire. Ces conditions sont particulièrement difficiles à remplir, car les enfants rentrent rarement avec un visa ou par la procédure de regroupement familial.

Quand les conditions sont remplies, la CAF constate un autre problème important : la rupture des droits quand le récépissé de demande de renouvellement n'a pas été délivré par la préfecture[148]. Elle remarque aussi que très peu de cartes de résident sont délivrées, ce qui oblige les personnes à être sous CST pendant de longues années, et de renouveler leurs dossiers tous les ans.

L'accès au RSA

Selon l'article L262-2 du Code de l'action sociale et des familles *« Toute personne résidant en France de manière stable et effective, dont le foyer dispose de ressources inférieures à un revenu garanti, a droit au revenu de solidarité active »*. Il faut avoir minimum 25 ans[149] et pour les personnes de nationalité étrangère être titulaire d'un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins 5 ans[150].

La CAF constate un accès au RSA difficile pour les étrangers en situation régulière car les personnes n'ont pas leur historique de séjour et la préfecture n'en délivre pas. Si les bénéficiaires du RSA étaient déjà allocataires, s'ils venaient de métropole où les préfectures délivrent des historiques de séjour, s'ils avaient une carte de résident ou s'ils avaient leur carte de séjour temporaire avec les dates qui se suivent,

148. *Cf. Partie 1 Section 1 Sous-section 2 §II*
149. *Le RSA pour les moins de 25 ans est possible sous certaines conditions.*
150. *Article L262-4 du CASF.*

ne se poserait aucun problème. Or, ce n'est pas forcément le cas en Guyane et les personnes ont quelques difficultés à prouver leur régularité de séjour. La CAF a essayé d'intervenir auprès de la préfecture pour que soient délivrés les historiques de séjour mais pour l'instant aucune réponse positive n'a été apportée.

L'accès au RSA peut aussi être plus difficile pour les personnes ne vivant pas à proximité d'une CAF. En métropole, les travailleurs sociaux des CCAS peuvent être agent instructeur du RSA. En Guyane, seule la CAF peut jouer ce rôle. Les personnes vivant dans des communes isolées doivent donc attendre les permanences de la CAF pour remplir leur dossier ou se rendre à Cayenne ou à Saint-Laurent, ce qui complique de facto les choses.

L'ACCOMPAGNEMENT ASSOCIATIF ET PROFESSIONNEL
DANS LES DIFFÉRENTS PARCOURS D'ACCÈS AUX DROITS

Comme nous l'avons constaté tous au long des différents parcours ci-dessus, les personnes qui ont engagé des démarches administratives et juridiques ont besoin d'un soutien afin de comprendre les démarches, leurs droits, etc.

Cet accompagnement, qui peut prendre diverses formes, est assuré par un maillage associatif important sur le territoire (p. 57) et par les travailleurs sociaux (p. 59).

L'ACCOMPAGNEMENT ASSOCIATIF

Les personnes de nationalité étrangère qui sont sur le territoire français peuvent se tourner vers des associations afin d'être informées de leurs droits ou être accompagnées dans leurs démarches, mais peu d'associations sont spécialisées en droit des étrangers.

Une forte présence associative

En Guyane, de nombreuses associations sont présentes notamment dans le secteur de l'accès aux soins. Néanmoins, la géographie particulière de la Guyane ne facilite pas leur implantation.

Des associations spécialistes ou non du droit des étrangers

Une des seules associations spécialisées en droit des étrangers et présente de manière physique sur le territoire guyanais est la Cimade. Véritable institution en la matière, elle existe depuis 2006 à Cayenne. Son rôle est d'informer et d'accompagner les personnes dans leurs démarches administratives et juridiques en droit des étrangers[151]. Néanmoins, elle ne peut pas prendre en charge l'ensemble des demandes car ses permanences sont tenues par des bénévoles, dont un noyau dur de 20 personnes. Ainsi, son travail se concentre principalement sur l'aide au récit des demandeurs d'asile et de manière plus résiduelle sur l'accompagnement au titre de séjour.

À côté de la Cimade, le Réseau Éducation sans Frontières (RESF) et la Ligue des Droits de l'Homme (LDH) travaillent aussi de manière spécifique sur le droit des étrangers. Le premier focalise son action sur les enfants scolarisés, notamment les jeunes majeurs qui ont besoin de papiers pour se maintenir sur le territoire. La seconde focalise son attention sur les enfants non scolarisés en Guyane et tient des permanences généralistes pour accompagnerles demandeurs de titre de séjour. Cependant, le RESF et la LDH n'ont pas de présence salariée et ne fonctionnent que sur la base du bénévolat.

Il existe aussi nombre d'associations non spécialisées en droit des étrangers qui interviennent quand même sur le sujet. Beaucoup de ces structures sont notamment spécialisées dans l'accès aux soins, la lutte contre le VIH, le soutien aux personnes infectées du VIH, la mobilisation communautaire sur les quartiers, l'accompagnement des femmes victimes de violences, etc. Ces associations comme ADER à Kourou, AIDES à Saint-Laurent du Maroni, Entraides à Cayenne, ASFMF, l'Arbre fromager, médecins du monde ainsi que les associations moins connues

151. *Hors son rôle en rétention ou les personnes présentes sont des salariés.*

intervenant dans les communautés, sont un vecteur important d'informations en droit des étrangers. Elles accompagnent leurs bénéficiaires dans les démarches administratives, leurs démarches sociales et parfois juridiques.

Acteurs indispensables pour la promotion de l'accès au droit, elles ne sont cependant pas présentes sur l'ensemble du territoire.

Un maillage territorial imparfait

La majorité de ces associations sont présentes dans une commune. Aides à Saint-Laurent, l'arbre fromager, la LDH, Entraides, ASFMF à Cayenne, etc. D'autres sont néanmoins présentes dans plusieurs communes notamment ADER à Kourou et Maripasoula, la DAAC à Saint-Georges et à Cayenne et AKATIJ à Saint-Laurent, Kourou et Cayenne. La Cimade présente à Cayenne, a essayé de s'implanter à Saint-Laurent en créant un groupe local mais ce dernier n'a pas fonctionné.

Néanmoins, les associations ne sont pas réparties de manière uniforme sur l'ensemble du territoire. A l'instar des institutions, elles sont principalement concentrées sur l'île de Cayenne et les grandes communes de Guyane, ce qui peut compliquer l'accès aux droits des personnes vivant dans les communes dites éloignées.

En complément de ces associations spécialisées dans un domaine particulier, il existe des structures généralistes sur l'accès aux droits mises en place au sein des tribunaux. Le Centre départemental d'accès aux droits et la Maison de Justice et du Droit tiennent des permanences juridiques afin d'informer les personnes sur leurs droits, sur les éventuelles démarches à effectuer, sur les acteurs à contacter et pour les accompagner dans certaines démarches. Le CDAD est présent à Cayenne et ses environs et se déplace aussi à Saint-Georges une fois par mois, à Maripasoula une fois par trimestre et à Kourou toutes les semaines. La MJD est quant à elle présente sur Saint-Laurent du Maroni. Ces structures composées de juristes non spécialisées en droit des étrangers se retrouvent confrontées de manière assez systématique à des situations relevant de ce champ d'intervention. Ces juristes permettent aux personnes de certaines communes d'avoir un lien avec les institutions, néanmoins, les moyens sont limités et leur présence sur l'ensemble du territoire n'est pas non plus continue.

Des associations non spécialistes du droit des étrangers

Au cours de l'étude, on a pu remarquer que de multiples associations étaient dans l'obligation de s'occuper du droit des étrangers même si ce n'est pas leur vocation première.

En effet, les associations se retrouvent confrontées à un nombre important de personnes de nationalité étrangère. Ces dernières ont souvent des difficultés à régulariser leur situation administrative en France ce qui, comme on a pu le constater en amont, peut avoir une influence sur l'ensemble des autres droits des personnes. Afin de mener à bien leur travail, les associations sont souvent obligées de prendre en charge la personne et l'ensemble de sa situation administrative. Cette prise en charge globale les amène à travailler sur le droit des étrangers, notamment sur les procédures d'obtention de titre de séjour. On constate que quand les situations sont trop complexes, les personnes sont orientées vers la Cimade pour que cette dernière s'occupe des problématiques relatives au droit des étrangers, ou quand cela concerne un mineur ou un jeune majeur vers RESF. Mais la plupart du temps, les associations s'occupent elles-mêmes des problématiques relatives au droit des étrangers.

Cette prise en charge, pour laquelle les financeurs n'ont pas forcément débloqué de l'argent, peut être lourde pour certaines structures et peut les mettre en difficulté. Or il est difficile de faire comprendre aux associations que pour mener à bien un quelconque projet, il faut qu'elles se soucient du droit des étrangers.

Une structure qui prend en charge les personnes malades et qui propose un accompagnement médical, psychologique, social ne peut pas faire l'impasse sur la situation administrative du demandeur. Par exemple, la DAAC estime que 60 % de son public est en situation d'avoir une reconnaissance d'un statut administratif s'il fait les démarches. À ADER, 90 % des personnes suivies sont sans papiers.

Cet accompagnement prend du temps et nécessite d'avoir quelques connaissances en droit des étrangers. Les travailleurs sociaux du conseil général, des services hospitaliers, du rectorat peuvent servir alors de relais et d'accompagnateur pour ces personnes.

LES PROFESSIONNELS DE L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

Conformément à leurs missions, les travailleurs sociaux doivent informer, accompagner et conseiller toutes personnes quelle que soit leur nationalité. Ils ont un rôle important dans l'accompagnement des personnes de nationalité étrangère mais sont confrontés à diverses difficultés.

Un rôle prépondérant dans l'accompagnement administratif des personnes

« Si les définitions du travail social sont si floues, c'est que les univers d'intervention sont multiples, le monde du travail social recouvrant des situations professionnelles et des contextes institutionnels incroyablement variés »[152].

En effet, les travailleurs sociaux sont présents au sein de nombreuses institutions notamment au conseil Général, au rectorat, dans les Centres Communaux d'Action Sociale, dans les services hospitaliers, certaines structures d'hébergement, associations, etc. qui représentent et agissent dans des domaines variés.

Acteurs disponibles, accessibles à tous et gratuits, ils sont souvent les premiers interlocuteurs d'une personne en recherche d'informations sur ses droits.

Aucune de ces structures ne s'adresse directement aux personnes de nationalité étrangère présentes sur le territoire alors que celles-ci sont en recherche d'informations et d'aide administratives. Les travailleurs sociaux sont donc souvent le lien entre ces personnes et les institutions.

De plus, contrairement aux associations qui sont plus souvent cantonnées sur une zone géographique délimitée, les institutions sont normalement présentes sur l'ensemble de la région, ce qui peut les rendre plus accessibles. Cependant, le territoire guyanais étant tellement vaste avec des communes assez isolés, il est difficile pour les institutions d'être constamment présentes sur l'ensemble des communes de Guyane. Par exemple, les travailleurs sociaux du rectorat ne sont pas présents en continu sur les communes des fleuves mais par permanence hebdomadaire, mensuelle voire trimestrielle.

Madame Eve Coulibaly, responsable des travailleurs sociaux du rectorat de Guyane, souligne la difficulté de recruter des personnes pour aller travailler sur le fleuve de manière continue et prolongée pour permettre une certaine pérennité de l'action. Il en est de même pour les CCAS qui ne sont pas généralisés sur l'ensemble des communes de Guyane, s'il en existe un à Saint-Georges, à Cayenne depuis peu et à Matoury, les autres communes en sont dépourvues à l'heure actuelle. Il n'en demeure pas moins que le conseil général arrive à couvrir largement le territoire, mais comme le soulignent les travailleurs sociaux, ils sont souvent sollicités en dehors de leurs champs de compétences car ils sont les seuls travailleurs sociaux accessibles.

---

152. Du travail social à l'action juridique de Didier Maille, Plein droit n°72, mars 2007, Le travail social auprès des étrangers, page 17.

Des professionnels confrontés à plusieurs difficultés

Les professionnels de l'action sociale sont confrontés à plusieurs difficultés lorsqu'ils doivent renseigner ou accompagner une personne de nationalité étrangère. Ce problème n'est pas propre au territoire guyanais mais la forte proportion d'étrangers sur le territoire peut exacerber certaines difficultés dans l'accompagnement social. De nombreuses personnes se présentent devant ces travailleurs sociaux afin de régler une problématique particulière, assurance maladie, logement, scolarité, etc. cependant il arrive souvent que certains d'entre eux aient des problématiques relatives au séjour qui peuvent bloquer leurs autres démarches.

Or les travailleurs sociaux ne sont pas des professionnels du droit mais de l'accompagnement social, ils reçoivent une formation juridique pendant leur formation mais celle-ci est assez brève, seulement quelques heures sur les trois ans de formation. Ils n'ont donc pas forcément les outils nécessaires pour assurer une telle prise en charge, notamment au niveau du droit des étrangers. Le rectorat et le conseil général essayent de faire des formations sur ce domaine mais le droit est mouvant et change rapidement. Il est difficile pour les professionnels de l'accompagnement social de se tenir au courant de tous les changements. De plus, la majorité fait part d'une différence entre la théorie et la pratique et éprouve des difficultés à savoir exactement ce qui doit être fait, auprès de qui, dans quel délai, etc.

LA PLACE DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION
DANS LE PROCESSUS DE RÉGULARISATION

La délivrance d'un premier titre de séjour par la préfecture est subordonnée à la signature du contrat d'accueil et d'intégration, plus communément appelé CAI, entre le préfet et le primo-arrivant. Le CAI est mis en œuvre, depuis 2005, par l'OFII (p. 61) et constitue l'un des fondements de la politique d'accueil et d'intégration de la France (p. 62).

HISTORIQUE ET DESCRIPTION DU CONTRAT D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale[153] a créé le Contrat d'accueil et d'intégration. Celui-ci prévoit plusieurs formations dans le but de créer un dispositif d'intégration obligatoire pour les ressortissants étrangers se voyant délivrer leur premier titre de séjour.

Une création progressive du CAI

Le Haut Conseil à l'Intégration, dans son rapport de 2001,[154] considère que *« réfléchir à l'intégration de ces personnes et de leurs familles conduit nécessairement à examiner les conditions de leur accueil »*[155]. Il conclut que les politiques d'accueil et d'intégration mises en place par l'État français doivent être renforcées et préconise la création « d'un contrat individuel d'intégration » pour les étrangers ayant vocation à s'installer durablement en France.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale établit le cadre juridique de cette proposition en créant le Contrat d'Accueil et d'Intégration, qui était déjà expérimenté depuis 2003 dans certains départements. Simple proposition faite aux primo-arrivants jusqu'au 1er janvier 2007, le CAI est devenu obligatoire depuis lors[156].

Selon l'article L311-9 du CESEDA, *« L'étranger admis pour la première fois au séjour en France [...] et qui souhaite s'y maintenir durablement, prépare son intégration républicaine dans la société française. À cette fin, il conclut avec l'État un contrat d'accueil et d'intégration, traduit dans une langue qu'il comprend par lequel il s'oblige à suivre une formation civique et, lorsque le besoin est établi, linguistique ».*

Initialement mis en place au sein de l'Agence Nationale d'Accueil des Étrangers et des Migrations (ANAEM), il est mis en place et financé par l'OFIIdepuis avril 2009. Dans les départements d'Outre-mer il est appliqué depuis cette même année. Le but est de concrétiser la volonté gouvernementale *« à faire de la capacité d'intégration le critère déterminant des politiques d'immigration »*[157].

153. http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000806166&dateTexte=&categorieLien=id
154. Rapport au Premier ministre pour 2000, Les parcours de l'intégration, La Documentation française, 2001 in http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/014000758/index.shtml
155. Ibid. Page 37.
156. Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration in https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266495
157. Le Contrat d'accueil et d'intégration : parcours obligatoire, condition d'une installation durable in http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/integration/contrat-accueil-integration-parcours-obligatoire-condition-installation-durable.html

Présentation du CAI

Le Contrat d'accueil et d'intégration est un contrat signé entre l'État et l'étranger qui se voit délivrer sa première carte de séjour - il est alors appelé « primo –arrivant « -, et ce, quel que soit le motif de régularisation[158].

La formation civique est obligatoire pour tous les signataires. Se déroulant sur une journée complète, elle comprend la « *présentation des institutions françaises et des valeurs de la République, notamment en ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, la laïcité, l'état de droit, les libertés fondamentales, la sûreté des personnes et des biens ainsi que l'exercice de la citoyenneté que permet l'accès obligatoire et gratuit à l'éducation* »[159].

Une session de formation sur la vie en France peut être prescrite au signataire en fonction de ses besoins. À vocation pratique, elle doit lui « *apporter des connaissances concernant la vie pratique en France et l'accès aux services publics, notamment la formation et l'emploi, le logement, la santé, la petite enfance et ses modes de garde, l'école et l'orientation scolaire, ainsi que la vie associative* »[160].

Le bilan de compétences professionnelles n'est prescrit que pour les personnes qui sont à la recherche d'un emploi. La formation linguistique, quant à elle, est dispensée en fonction du niveau en langue française du signataire. Le nombre d'heures ne peut dépasser 400 heures[161].

Le principe du Contrat d'accueil et d'intégration est le même sur tout le territoire français, qu'il soit métropolitain ou ultra-marin, néanmoins, il s'agit d'étudier sa mise en place en Guyane.

LES DISPOSITIFS DU CAI EN GUYANE

Le Contrat d'accueil et d'intégration est signé, on l'a dit, par les personnes ayant obtenu leur premier titre de séjour. Néanmoins, selon l'OFII Guyane, la majorité des signataires sont présents sur le territoire depuis 8 ans en moyenne. La mise en œuvre de ce dispositif est dès lors en perpétuel ajustement afin de s'adapter au territoire et au profil des signataires, sensiblement différents de ceux de la métropole.

Le déroulement du CAI en Guyane

Une présence sur l'ensemble du territoire compliquée

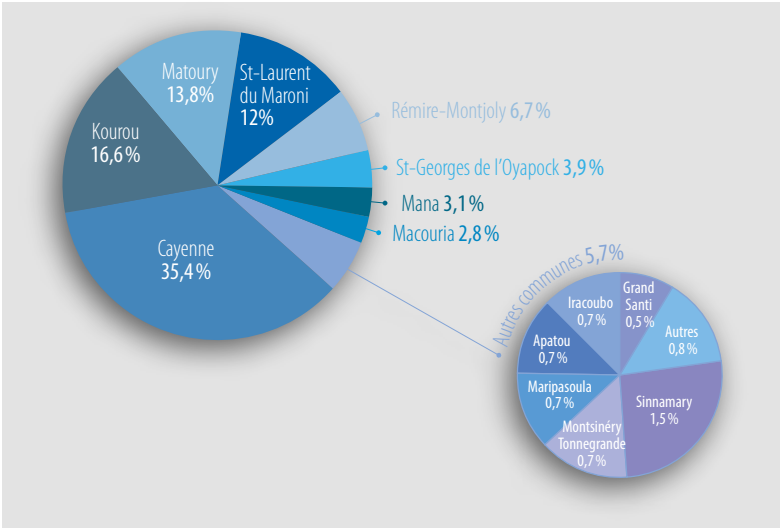
Lorsque la préfecture considère que le primo-arrivant a le droit à un titre de séjour, ce dernier est convoqué à l'OFII pour sa visite médicale et pour la signature de son contrat d'accueil et d'intégration.

Afin d'éviter les multiples déplacements des usagers, l'OFII de Guyane essaye d'organiser la demi-journée d'information sur le CAI et la visite médicale - elle aussi obligatoire - sur une même journée. Plusieurs personnes sont convoquées à la même heure au sein des locaux de l'OFII à Cayenne.

En 2012, 2 681 contrats d'accueil et d'intégration ont été signés en Guyane, 101 368 pour l'ensemble de la France. La Guyane représente ainsi 2,6 % de l'ensemble des CAI. La majorité des signataires habitent sur l'île de Cayenne, soit 55,85 % de l'ensemble des signataires de Guyane.

---

158. Il existe des exceptions prévues par l'article R311-19 III du CESEDA.
159. Article R311-21 du CESEDA.
160. Article R311-25 du CESEDA.
161. Article R311-24 du CESEDA.



Source : OFII Guyane, rapport d'activité 2012.

Graphique 13. Répartition géographique des signataires du CAI en Guyane en 2012

Néanmoins, comme on peut le constater sur le graphique ci-dessus tous les signataires ne vivent pas à Cayenne ou dans sa périphérie.

Afin de répondre aux exigences du territoire, l'OFII ne limite donc pas son action à Cayenne ; il se déplace à Saint-Laurent du Maroni toutes les trois semaines environ pour les signataires de l'Ouest guyanais. Les agents de l'OFII ne se déplacent pas sur le fleuve, pour des raisons économiques, mais ils sont en contrepartie plus flexibles sur les rendez-vous des personnes et acceptent les déplacements plus facilement si les personnes ne peuvent pas être là. En revanche, l'OFII ne se déplace pas à Saint-Georges et dans ses environs. Toutes les personnes de l'Est guyanais doivent donc se présenter à Cayenne pour signer leur CAI. Si elles ont leur convocation, le passage du barrage ne devrait pas poser de problèmes, mais il est possible que ce soit le cas si les personnes n'ont pas de récépissé, car elles sont encore sans titre de séjour à ce stade de leurs parcours.

Le territoire guyanais est tellement vaste que l'OFII ne peut pas y être présent partout. C'est aux signataires de trouver un moyen de se rendre aux rendez-vous fixés. Handicapés notamment par le manque de transport public régional, ces derniers sont pourtant peu nombreux à ne pouvoir se présenter à la signature de leur contrat.

La signature du CAI

Le Contrat d'Accueil et d'Intégration est un dispositif se déroulant sur plusieurs étapes.

La journée commence par un entretien collectif où les personnes sont informées du déroulement de la journée, ainsi que des modalités du CAI et de la visite médicale. Le formateur insiste sur le fait que le certificat médical qui leur sera délivré doit « être gardé à vie », en cas de perte il faudra recommencer tout le processus depuis le début. Il ajoute que les formations qui leurs seront prescrites dans le cadre du CAI sont obligatoires.

Après cet entretien collectif, chaque futur signataire est reçu individuellement par un auditeur de l'OFII. Lors de cet entretien, l'identité de la personne est vérifiée, ainsi que ses coordonnées, sa situation familiale, sa protection médicale, son parcours scolaire et professionnel dans son pays d'origine. En fonction des réponses, l'auditeur de l'OFII informe l'usager de ses droits et des éventuelles démarches qu'il va devoir effectuer. Cet entretien permet à l'auditeur de l'OFII d'avoir des indications sur le niveau d'intégration de la personne en France et de sa connaissance des

différentes administrations, des démarches à effectuer, etc. Avec ces informations il va pouvoir déterminer si la personne a besoin de suivre la formation « Vivre en France ».

L'auditeur peut aussi l'informer de la possibilité de rencontrer une l'assistante sociale de l'OFII. Ce service n'est pas une obligation pour l'office mais c'est un choix voulu et préservé en Guyane afin d'apporter une réponse plus globale aux personnes.

Ensuite, un test de français est effectué. Ce dernier se présente sous la forme d'une question écrite à laquelle la personne doit répondre par écrit en deux lignes. L'auditeur peut ainsi savoir si la personne sait lire, comprend ce qu'elle lit, et sait écrire en français ; son diagnostic permet d'évaluer le nombre d'heures devant être prescrites.

À l'issue de l'entretien, l'auditeur de l'OFII informe la personne des formations qu'elle doit suivre pour remplir ses obligations dans le cadre du contrat et lui donne les convocations pour chaque formation. Si l'auditeur considère que la personne ne doit pas suivre une des formations, il délivre au signataire une attestation de dispense. Enfin le contrat d'accueil et d'intégration est signé par le signataire.

Cette signature, combinée avec le passage de la visite médicale, permet à la personne de se présenter en préfecture afin de se voir délivrer son premier titre de séjour. C'est à ce moment-là que la personne doit s'acquitter des timbres fiscaux.

Lors de son renouvellement de son titre de séjour, la personne devra se présenter avec les attestations, ou les dispenses, qui lui sont délivrées après chaque formation. Sans ces documents, son titre de séjour ne lui sera pas renouvelé.

Les formations dispensées dans le cadre du CAI

L'OFII ne dispense pas les formations, elle les sous-traite à des prestataires spécialisés dans ce domaine. En Guyane, il s'agit de GRETA chargé de la formation « civique » et celle concernant le « Vivre en France », et d'Équinoxe Formation pour l'apprentissage du français et le bilan de compétence professionnelle.

➲ *Les formations dispensées par le GRETA*

Le GRETA est un « *groupement d'établissements publics d'enseignement qui mutualisent leurs compétences et leurs moyens pour proposer des formations continues pour adultes* »[162].

Dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, le Greta est chargé des formations civiques, « Vivre en France », et droit et devoirs des parents[163]. Ces formations sont organisées sur l'ensemble du territoire. Les principaux sites sont localisés à Cayenne, Matoury, Kourou et Saint-Laurent, mais le Greta est aussi présent à Saint-Georges, à Mana, à Apatou et à Maripasoula par session. Par exemple, ils vont à Saint-Georges une fois tous les deux mois mais seulement deux fois dans l'année à Maripasoula ou à Apatou.

Une formation de trois ans en droit est le minimum requis pour les formateurs du Greta ; l'OFII valide les recrutements.

Les formations sont dispensées pour des groupes de 20 personnes dans les principaux sites et de 12 personnes pour les autres. L'OFII tente de regrouper les personnes en fonction de la langue parlée pour qu'il n'y ait qu'un seul interprète pendant la journée de formation mais ce n'est pas toujours possible. Les formations

162. http://www.education.gouv.fr/cid50753/la-formation-continue-des-adultes-a-l-educationnale.html
163. *Cette dernière formation est réservée aux signataires du CAI famille pour les personnes arrivées par le biais du regroupement familial.*

se font toujours en présence d'un ou plusieurs interprètes, les principales langues parlées étant le créole haïtiens, le portugais, l'espagnol, le chinois, le taki-taki et l'anglais.

Le contenu des formations et les diaporamas d'animation pédagogique sont nationaux. La formation reçue en Guyane est la même qu'en métropole. Cependant, l'intervenant peut adapter son discours au contexte spécifique de la Guyane, notamment pour la journée de formation « Vivre en France ». Lors de cette journée, une présentation des autorités locales est faite, des points historiques de la Guyane sont abordés, etc. Cependant, la marge de manœuvre du Greta est étroite et ils n'ont guère le temps de développer davantage le contexte et l'histoire locale.

➲ *Les formations dispensées par Équinoxe*

Équinoxe Formation est un centre de formation professionnelle en Guyane qui propose notamment des formations linguistiques et des bilans de compétences professionnelles pour les signataires du CAI.

Les formations linguistiques dispensées dans le cadre du CAI ont pour but de faire passer aux signataires le Diplôme Initial de Langue Française (DILF). Équinoxe fait d'abord passer un entretien individuel à chaque personne afin d'en déterminer le niveau de français et le parcours de vie. Les personnes, toutes nationalités confondues, sont ensuite réparties en groupes de niveau afin que le français soit la langue de communication entre elles. Cette mixité n'est pas toujours possible, notamment à Saint-Georges où, afin d'adapter les cours aux horaires de travail, un groupe a été constitué exclusivement de pêcheurs de nationalité brésilienne.

Équinoxe Formation, en fonction du niveau diagnostiqué, prescrit au maximum 400 heures de cours qui se déroulent généralement sur une période de 4 à 5 mois. Ces heures doivent permettre à la personne de passer le DILF. Pour cela, Équinoxe met en place des supports pédagogiques adaptés à la Guyane avec la contrainte que les examens sont nationaux. L'apprentissage de la langue française passe aussi par une compréhension du mode de vie usuel en France métropolitaine, qui peut être un peu éloigné du mode de vie de certaines personnes en Guyane. Par exemple, les formateurs d'Équinoxe soulignent que les stagiaires doivent apprendre tout le vocabulaire des transports en communcomme « métro, tramway », et tout un univers de mots ne faisant pas partie du quotidien de la vie en Guyane et plus spécifiquement des habitants des communes rurales.

En Guyane, 44 % des signataires du CAI se voient prescrire une formation linguistique de 195 heures en moyenne[164] répartie sur une période de 4/5 mois et avec un taux de réussite au DILF de 91,45 %. Sur l'ensemble de la France 24 % des signataires ont une formation linguistique de 270 heures en moyenne[165].

Les formations sont dispensées sur l'ensemble du territoire. En effet, Équinoxe Formation est présent de manière régulière à Cayenne, à Kourou, à Sinnamary, à Mana, à Saint-Laurent du Maroni, à Saint-Georges de l'Oyapock, à Apatou et une à deux fois par an à Grand-Santi et, pour la première fois en 2013, une fois à Maripasoula.

Malgré ce maillage territorial assez large, les équipes d'Équinoxe constatent que beaucoup de personnes ont encore du mal à accéder aux lieux de formation en raison de l'absence de transport en commun ou encore du coût des déplacements, notamment des taxis collectifs. Ces difficultés sont particulièrement significatives dans l'Ouest guyanais : Équinoxe Formation ne se déplace parfois pas dans certaines

164. *Rapport d'activité de la délégation territoriale de l'OFII Guyane 2012*
165. *Rapport d'activité de l'OFII, 2012*

communes, faute d'un nombre suffisant de personnes inscrites. Par conséquent, les stagiaires doivent souvent se rendre sur Saint-Laurent pour assister aux formations.

Afin d'éviter ces absences, Équinoxe Formation mais aussi l'Alliance française, en tant que sous-traitant, mélangent les formations délivrées dans le cadre du CAI à celles qu'il effectue dans le cadre d'autres dispositifs d'apprentissage de la langue française, comme le PREFOB. Ils touchent ainsi plus de personnes et peuvent donc se rendre plus régulièrement dans certains lieux assez isolés.

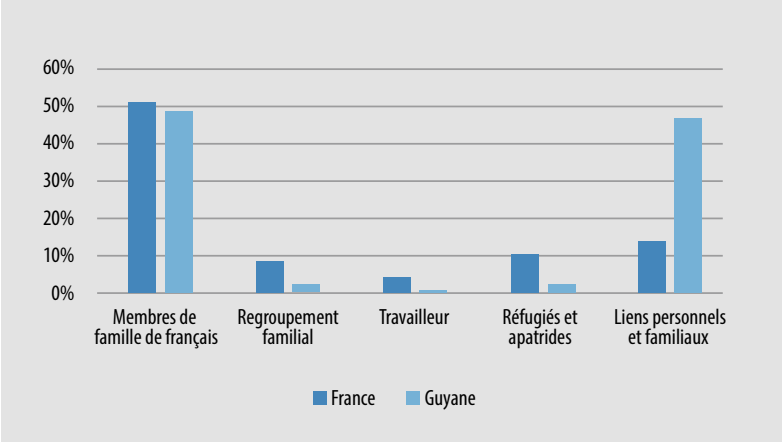
Le profil des signataires du CAI

Le contrat d'accueil et d'intégration s'adresse aux primo-arrivants. Néanmoins, l'obtention d'un premier titre de séjour ne signifie pas que la personne vient d'arriver sur le territoire, comme le sous-entend pourtant cette expression.

En effet, selon les statistiques de l'OFII Guyane, les signataires du CAI sont présents en Guyane depuis 9 ans en moyenne[166] avant de signer leur contrat. En France, 53,5 % des signataires d'un CAI en 2012 étaient arrivés en France entre 2011 et 2012[167].

L'âge moyen d'un signataire est de 32 ans, aussi bien en Guyane qu'en Métropole. On note en revanche une part plus importante de femmes en Guyane : 62,5 % contre 53 % en métropole.

Si les signataires du CAI en Guyane partagent ces caractéristiques avec ceux de France, ils se différencient sur d'autres. En effet, les motifs de délivrance d'un titre de séjour varient sensiblement : moins de personnes ont obtenu, en Guyane, une régularisation de leur situation administrative sur la base du regroupement familial, le travail et le droit d'asile, qu'en France. En revanche les régularisations pour liens personnels et familiaux sont proportionnellement plus nombreuses en Guyane. Dernier point, la part des régularisations en tant que membres de famille de français est identique pour la Guyane et pour toute la France.



Source : Rapports d'activités de l'OFII (national) et de l'OFII Guyane 2012.

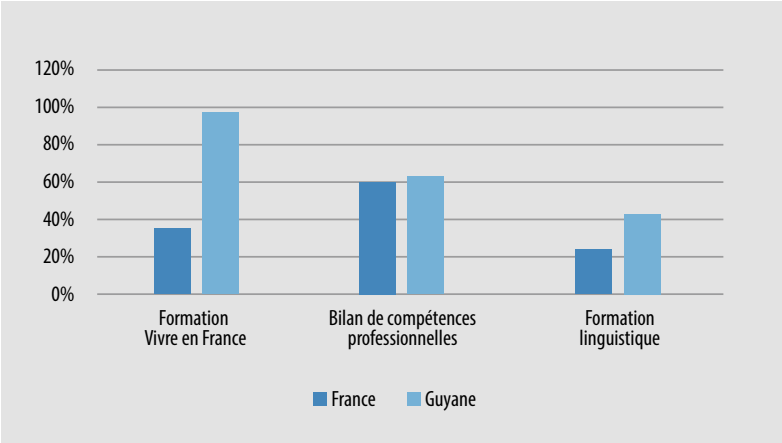
Graphique 14 : Motif de signatures du CAI 2012

Sur l'ensemble de la France, les personnes signataires du CAI représentent 150 nationalités différentes. Les nationalités algérienne, marocaine et tunisienne représentent 39 % de l'ensemble des signataires. En Guyane, 42 nationalités sont présentes dont trois sont surreprésentées : haïtienne, surinamaise et brésilienne(82 % de l'ensemble des signataires).[168] Les autres nationalités ayant une représentation significative sont la guyanienne (4 %), la chinoise (4 %) et ladominicaine (4 %).

Une des spécificités du CAI en Guyane concerne le nombre de formations prescrites. On constate que presque la totalité des signataires ont participé à la

166. *Entretien avec le personnel de l'OFII, 2013.*
167. *Rapport d'activité de l'OFII, 2012, page 10.*
168. *37,19 % de Haïtiens, 23,95 % de surinamais et 21,4 % de brésiliens in Rapport d'activité 2012 de la Direction territoriale de Guyane, annexe 2.*

formation « Vivre en France » alors qu'en France métropolitaine seulement 33,4 % des signataires doivent assister à cette formation. Et c'est parce que, selon l'OFII, les personnes sont éloignées des services publics qu'elles sont si nombreuses à suivre ces formations. Pourquoi un tel éloignement ? Parce que ces personnes sont longtemps restées en situation irrégulière, de ce fait elles n'ont pas été en contact avec les instances publiques. Cette situation a sans doute entrainé aussi une faible maîtrisedu français.Cette situationd'isolement est accentuée du fait que le réseau de transports en commun est encore très défaillant dans le département. D'où ce constat : le taux de signataires du CAI devant suivre une formation linguistique est presque deux fois plus élevé en Guyane qu'en France.



Source : Rapports d'activité de l'OFII (national) et de l'OFII Guyane 2012.

Graphique 15. CAI 2012 – Formations prescrites en France métropolitaine et en Guyane

ÉLOIGNEMENT & RÉTENTION

DES PERSONNES DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE

69

Peut-on parler des spécificités du droit applicable en Guyane ?

75

La procédure d'éloignement, de l'OQTF à l'éloignement du territoire

PEUT-ON PARLER DES **SPÉCIFICITÉS DU DROIT APPLICABLE** EN GUYANE ?

La Constitution française prévoit dans son article 73 que « *Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Par conséquent, des dispositions spécifiques peuvent être adoptées dans les DOMS ou dans un DOM en particulier. C'est le cas en Guyane et ce, dans plusiveurs domaines relatifs au droit des étrangers. Nous les étudierons avant de nous pencher sur la procédure d'éloignement en tant que telle en Guyane.

UN DROIT EXTENSIF POUR S'ADAPTER AU TERRITOIRE ?

Les législateurs français utilisent la possibilité donnée par la Constitution d'adopter des textes juridiques spécifiques, dérogatoires au droit commun, notamment en matière de contrôle d'identité, des barrages routiers et de la zone d'attente.

Contrôle d'identité en Guyane : une potentialité infinie

L'article 78-2 du Code de procédure pénale établit le régime juridique en vigueur en ce qui concerne les contrôles d'identité. Il est applicable sur l'ensemble du territoire français, DOM compris, et prévoit qu'un contrôle peut être effectué à l'égard de toutes personnes quand il existe « *une ou plusieurs raisons de soupçonner qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction; ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ; ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ; ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire* ». Parallèlement à ce contrôle il existe le contrôle dit Schengen, c'est-à-dire un contrôle qui s'opère dans les zones frontières avec les autres États membres signataires de la Convention Schengen et dans les gares, aéroports, etc.[1]

L'article 78-2 alinéa 5 du Code de Procédure Pénale ajoute des dispositions spécifiques pour la Guyane. En effet, les officiers de police judiciaire peuvent « *Dans une zone comprise entre les frontières terrestres ou le littoral du département de la Guyane et une ligne tracée à vingt kilomètres en-deçà, et sur une ligne tracée à cinq kilomètres de part et d'autre, ainsi que sur la route nationale 2 sur le territoire de la commune de Régina, l'identité de toute personne peut être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi.* »

Ces dispositions permettent que des contrôles d'identité soient effectués sur l'ensemble du territoire habité en Guyane. En effet, la forêt recouvrant 95 % du territoire guyanais, la quasi-totalité de la population vit sur la bande côtière ou sur les fleuves[2]. Dans ces zones, toute personne peut ainsi être contrôlée par des

1. *Article 78-2 alinéa 4 du Code de Procédure Pénale.*
2. *Si on trace une ligne de 20 km en deçà du littoral et des frontières terrestres, cela comprend presque l'ensemble du territoire ou des personnes habitent. Le reste du territoire est d'ailleurs couvert par une ligne de 5 km tracée d'une part et d'autre de la RN 2 sur le territoire de la commune de Régina. Le tracé de ces lignes recouvre l'ensemble des communes de Guyane à l'exception de Saül les principaux axes de circulation. Cf. Atlas des migrants en Europe : Géographie critique des politiques migratoires, Armand Colin, seconde édition, novembre 2012, Contrôle des migrations en Guyane in http://www.gisti.org/IMG/pdf/carte_migreurop-guyane-2013.pdf*

officiers de police judiciaire afin de présenter ses documents d'identité ou un éventuel titre de séjour. Et ce, sans réquisition écrite du procureur. La procédure du contrôle d'identité est ainsi simplifiée et permet aux autorités d'opérer des contrôles d'identité et de possession de titre de séjour de manière beaucoup plus régulière qu'en métropole où le contrôle hors espace Schengen est soumis à réquisition du procureur. De facto, le nombre de personnes interpellées à la suite de ces contrôles correspond à la majorité des personnes expulsées, notamment celles aux abords du Maroni ou de l'Oyapoque.

Les barrages

Depuis 2007, deux barrages routiers sont installés sur les deux principales routes de Guyane au niveau des communes d'Iracoubo et de Régina.

La lutte contre l'orpaillage clandestin et l'immigration illégale

Le 20 août 2013, le préfet de Guyane a pris un arrêté, prorogeant celui du 8 mars 2013, maintenant le point de contrôle sur la RN 2 au niveau de la commune de Régina entre le 9 septembre 2013 jusqu'au 28 février 2014 inclus[3]. Le 25 juin 2013, un autre arrêté, prorogeant celui du 30 novembre 2012, a aussi été pris par le préfet afin de maintenir le poste fixe de la gendarmerie nationale sur la RN 1 au niveau du pont de l'agglomération d'Iracoubo entre le 1er juillet 2013 et le 31 décembre 2013[4].

Tous les six mois environ, depuis 2007, des arrêtés préfectoraux sont ainsi pris afin de maintenir ces deux barrages routiers. Ces deux points de contrôles sont, selon les articles 4 de ces arrêtés, à *« caractère exceptionnel et dérogatoire au strict droit commun de ces contrôles permanents à l'intérieur du territoire »* et doivent *«être principalement ciblé[s] sur la répression de l'orpaillage clandestin et l'immigration clandestine »*.

Pour ce faire, deux postes de gendarmerie sont installés sur les deux axes routiers reliant Cayenne à Saint-Laurent-du-Maroni , à l'Ouest de la Guyane, et à Saint-Georges, à l'Est. Toute personne souhaitant rallier ces villes est dès lors contrôlée aux barrages routiers. Les gendarmes en poste vérifient les identités et la régularité de séjour et peuvent fouiller les véhicules, en application de l'article L 611-10 du CESEDA.

Remis en cause par les associations

Ce dispositif dérogatoire au principe constitutionnel de liberté d'aller et venir au sein du territoire français vient d'être contesté devant le tribunal administratif. Un collectif de huit associations composé de Aides, la Cimade, le Collectif Haïti de France, le Comité médical pour les exilés, la Fédération des associations de solidarité avec les travailleur-euse-s immigré-e-s, le Groupement d'information et soutien des immigré-e-s, la Ligue des droits de l'Homme et Médecins du Monde, a déposé un recours en excès de pouvoir contre l'arrêté du 20 août 2013 maintenant le point de contrôle à Régina.

Ce recours considère que ce barrage est une *« atteinte à la liberté d'aller et venir »* dans la mesure où ce ne serait pas une décision nécessaire ; le préfet aurait, selon ce collectif d'associations, pu mettre en place d'autres moyens moins coercitifs. Le collectif estime qu'il existe *« une absence de proportionnalité entre les risques invoqués et l'atteinte à la liberté d'aller et venir »*. De plus, le caractère exceptionnel d'un barrage routier installé depuis plus de 6 ans leur semble contradictoire. Le recours estime ainsi que ce barrage crée une rupture *« du principe d'égalité devant la loi »* : les personnes en situation irrégulière ne peuvent pas se rendre à la préfecture de Cayenne pour déposer leur demande de titre de séjour ; quant aux personnes françaises, elles ne peuvent pas se rendre au TI pour obtenir un certificat de nationalité. Même si certaines démarches peuvent être faites par voie postale, certaines nécessitent la présence physique des intéressées[5].

---

3. *Arrêté n°1461/EMZD-PC/2013 du 20 août 2013.*
4. *Arrêté n°1018/EMZD-PC/2013 du 25 juin 2013*
5. *Recours en excès de pouvoir du 24 octobre 2013 d'Aides, la Cimade, le collectif Haïti de France, le COMEDE, la FASTI, le GISTI, la LDH et médecins du monde contre l'arrêté n°1461/EMZD/2013 du 20 août 2013 in http://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/2013-10-24_req-ta-cayenne_1301028.pdf*

Ce collectif déclare que cette disposition préfectorale constitue également une violation du droit à la santé et du droit à l'éducation. Les barrages empêchent les personnes sans titre de séjour de consulter des spécialistes de santé (tous localisés sur l'île de Cayenne) ou d'accéder à des formations (la *« plupart des formations professionnelles et universitaire se déroulent à Cayenne »*).

Ce recours a été déposé le 24 octobre 2013 devant le tribunal administratif de Cayenne qui, à la date de rédaction de ce rapport, n'a pas encore statué.

La Guyane : des fleuves zone d'attente ?

L'étranger qui arrive en Guyane par voie terrestre ou fluviale peut être placé en zone d'attente en attente de sa réadmission dans son pays d'origine ou de son admission en France. Selon l'article 221-2 du CESEDA *« La zone d'attente est délimitée par l'autorité administrative compétente. Elle s'étend des points d'embarquement et de débarquement à ceux où sont effectués les contrôles des personnes ».* Celle-ci se situe la plupart du temps aux alentours des aéroports ou des gares et doivent offrir quelques garanties procédurales[6].

Depuis la loi du 16 juin 2011, l'article 221-1 du CESEDA édicte que *« l'étranger qui arrive en Guyane par voie terrestre ou fluviale »* peut se voir placé en zone d'attente. Or, en Guyane, deux fleuves jouent le rôle de frontière, le Maroni d'une longueur de 611 km et l'Oyapock d'une longueur de 403 km. Cet article permet à la police aux frontières de créer une zone d'attente n'importe où sur les deux fleuves. Ce dispositif non encore utilisé depuis la promulgation de la loi, sera vraisemblablement mis en vigueur lors de l'ouverture du pont d'Oyapoque.

Ces dispositifs, renforcés par l'absence de recours suspensif devant le tribunal administratif, témoignent de la possibilité d'éloigner rapidement les personnes du territoire guyanais.

L'ABSENCE DE RECOURS SUSPENSIF DEVANT LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF EN MATIÈRE D'ÉLOIGNEMENT

Le recours formulé devant le tribunal administratif contre une décision d'éloignement du territoire est en principe suspensif en droit français. Cependant, les législateurs ont de nouveau fait usage de l'article 73 de la constitution pour adapter ce principe dans certains départements d'outre-mer.

Une situation propre à certains départements d'Outre-Mer

L'absence de recours suspensif devant le TA

L'article 514-1 du CESEDA édicte que la procédure administrative et contentieuse en matière d'éloignement du territoire n'est pas applicable en Guyane et à Saint-Martin[7]. Il en est de même pendant cinq ans, à partir du 16 juin 2011, à Saint-Barthélemy et en Guadeloupe et à Mayotte.

L'alinéa 2 de l'article L512-3 qui édicte que *« L'obligation de quitter le territoire français ne peut faire l'objet d'une exécution d'office ni avant l'expiration du délai de départ volontaire ou, si aucun délai n'a été accordé, avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures suivant sa notification par voie administrative, ni avant que le tribunal administratif n'ait statué s'il a été saisi »*, ne s'applique pas en Guyane. En effet, dans le système juridique français, lorsqu'un recours contre une OQTF est porté devant le tribunal administratif, la personne ne peut pas être éloignée avant qu'un juge ait statué. Cela n'empêche pas les placements en rétention mais si le cas se présente, un juge devra se prononcer.

En Guyane, le recours n'est donc pas suspensif devant le tribunal administratif. Certes, l'OQTF ne peut être mise à exécution avant l'expiration d'un délai d'un

6. *Article L221-1 à L222-6 du CESEDA.*
7. *C'est-à-dire les dispositions des articles L512-1, L512-3 et L512-4 du CESEDA.*

jour franc si l'autorité consulaire le demande et un recours peut être assorti « *d'une demande de suspension d'exécution* »[8] mais la personne peut être éloignée du territoire avant qu'un juge n'ait statué. C'est d'ailleurs ce qui se passe au tribunal administratif de Cayenne. Son président souligne que la juridiction rend beaucoup de non-lieux[9] car la mesure contestée a déjà été exécutée.

Cette disposition a été jugée conforme à la Constitution dans une décision du 13 mars 2013 où le Conseil constitutionnel considère que « *Le législateur a pu, pour prendre en compte la situation particulière et les difficultés durables du département de la Guyane et, dans le département de la Guadeloupe, de la commune de Saint-Martin, en matière de circulation internationale des personnes, y maintenir le régime dérogatoire (…), sans rompre l'équilibre que le respect de la Constitution impose d'assurer entre les nécessités de l'ordre public et la sauvegarde des droits et libertés constitutionnellement garanties* » et que ces personnes ont toujours la « *faculté de saisir le juge des référés administratifs* »[10]. Cette faculté de saisir le juge des référés permet un accès effectif au juge pour le Conseil constitutionnel.

Une absence de recours suspensif compensée par une présomption d'urgence en matière de référé ?

En matière administrative, il est possible de saisir le juge en urgence par le biais de deux types de référés. Le *référé suspension* peut être déposé sous trois conditions : l'urgence à suspendre l'exécution de la mesure ; le caractère manifestement illégal de la décision ; avoir déposé une requête en annulation de la décision. *Le référé liberté,* quant à lui, peut être introduit lorsqu'une décision prise par l'administration porte une atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale du requérant[11]. Le juge des référés peut suspendre ou annuler une décision de l'administration et constitue donc un moyen d'annuler un possible éloignement du territoire.

Cependant, il faut prouver l'urgence de la situation pour introduire un référé. Une décision du Conseil d'État en date du 9 novembre 2011 a considéré que « *la perspective de la mise en œuvre à tout moment de la mesure d'éloignement ainsi décidée est de nature à caractériser une situation d'urgence ouvrant au juge des référés le pouvoir de prononcer la suspension de l'exécution de la décision de refus de séjour assortie d'une obligation de quitter le territoire* »[12]. Par conséquent, lorsque le recours n'est pas suspensif, l'urgence est présumée en matière de contentieux d'éloignement, et n'a donc pas à être prouvée par l'individu.

Ces procédés sont particulièrement utilisés en Guyane où les référés représentent 25 % du contentieux[13], contre seulement 10 % en métropole. Le nombre de référés liberté est assez important car la voie du référé suspension est assez étroite et il est moins facile de réunir les conditions pour l'invoquer. Néanmoins, il fonctionne rarement car, pour le Président du tribunal administratif, il y a une réelle difficulté à identifier la liberté en question et à démontrer une atteinte grave et manifestement illégale. Souvent les requérants invoquent une violation du droit à la vie privée et familiale, or si le président ne conteste pas qu'il s'agit d'une liberté fondamentale, il note que le Conseil d'État ne l'a jamais reconnue comme tel lors d'un référé.

Néanmoins, le président du TA souligne que le taux d'annulation des décisions de l'administration est plus important en Guyane qu'en métropole, tout en ajoutant que la majorité d'entre elles le sont pour des questions de forme et non de fond. On ne connaît pas le taux d'annulation en fonction des procédures, il est donc impossible de savoir si les référés permettent une annulation des décisions d'éloignement.

Une remise en cause de l'absence de recours

8. *Article L 514-1 du CESEDA*
9. *Définition de non lieu « Décision de clôture par laquelle une juridiction d'instruction déclare qu'il n'y a pas lieu de continuer les poursuites » in Dictionnaire Larousse.*
10. *Conseil constitutionnel n° 2003-467 considérant 10, 13 mars 2003.*
11. *Article L521-1 et L521-2 du Code de justice administratif.*
12. *CE, 9 novembre 2011, M. Takaram A., no 346700, recueil Lebon.*
13. *Chiffre du tribunal administratif de Cayenne.*

suspensif ?

Bien que l'absence de recours suspensif soit compensée par une présomption d'urgence en matière de référé et que l'on considère que cela permet aux personnes ayant reçu une OQTF d'être entendues par un juge avant d'être éloignées, un requérant brésilien a pointé le problème à la Cour européenne des droits de l'Homme.

Un ressortissant brésilien âgé de 19 ans a été arrêté à la suite d'un contrôle d'identité où il ne pouvait justifier de sa régularité de séjour. Il a été éloigné du territoire français vers son pays d'origine moins de 36 heures après son interpellation et moins de 40 minutes après le dépôt d'un recours en excès de pouvoir assorti d'un référé suspension devant le tribunal administratif de Cayenne. Même si la décision d'éloignement a été annulée au fond, la France a quand même été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme.

La condamnation de la France par la CEDH : L'arrêt De Souza Ribeiro

Le 13 décembre 2013, la Cour européenne des droits de l'Homme dans son arrêt de Souza Ribeiro contre France[14]a en effet condamné la France pour l'absence de recours effectif pendant les procédures d'éloignement en Outre-mer. Elle a considéré qu'il s'agit là d'une violation de l'article 13 - le droit au recours effectif - combiné avec l'article 8 - le droit à une vie privée et familiale - de la Convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'Homme.

Tout d'abord la Cour rappelle que *« pour être effectif, le recours exigé par l'article 13 doit être disponible en droit comme en pratique, en ce sens particulièrement que son exercice ne doit pas être entravé de manière injustifiée par les actes ou omissions des autorités de l'État défendeur »15. Même si en matière d'éloignement, contesté sur la base d'une violation de la vie privée et familiale, le recours n'a pas à être de plein droit suspensif, il n'en demeure pas moins que l'État doit fournir « à la personne concernée une possibilité effective de contester la décision d'expulsion ou de refus d'un permis de séjour et d'obtenir un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates des questions pertinentes par une instance interne compétente fournissant des gages suffisants d'indépendance et d'impartialité. »*[16].

En l'espèce, la Cour note le caractère succinct et stéréotypé de la motivation. Le fait que la personne ne pouvait pas faire l'objet d'un éloignement car elle était présente avant l'âge de ses 13 ans sur le territoire français et que l'éloignement s'est déroulé selon des « modalités rapides, voire expéditives » sont des arguments en faveur du requérant. Ces argumentations conduisent la cour européenne à considérer que *« ces circonstances n'ont pas permis au requérant d'obtenir, avant son éloignement, un examen suffisamment approfondi et offrant des garanties procédurales adéquates de la légalité de la mesure litigieuse par une instance interne »*[17].

Afin de justifier cet éloignement, l'État français, à l'instar de la décision du Conseil constitutionnel de 2003, avait avancé la particularité géographique de la Guyane et sa forte pression migratoire.

La cour est venue rappeler que cet argument ne pouvait pas être avancé pour justifier le système en place. *« Quant à la situation géographique de la Guyane, et à la forte pression migratoire subie par ce département-région d'outre-mer, le Gouvernement soutient que ces éléments justifieraient le régime d'exception prévu par la législation ainsi que son fonctionnement. Au vu du cas d'espèce, la Cour ne saurait souscrire à cette analyse. Certes, elle est consciente de la nécessité pour les États de lutter contre l'immigration clandestine et de disposer des moyens nécessaires pour faire face à de tels phénomènes, tout en organisant les voies de recours internes de façon à tenir compte des contraintes et situations nationales.*

---

14. *CEDH, grande chambre, 13/12/2012, De Souza Ribeiro contre France, n°22689/07 in http://www.cncdh.fr/sites/default/files/de_souza_ribeiro_c._france-1.pdf*
15. *Ibid. §80*
16. *Ibid. §83*
17. *Ibid. § 96*

Toutefois, si les États jouissent d'une certaine marge d'appréciation quant à la manière de se conformer aux obligations que leur impose l'article 13 de la Convention, celle-ci ne saurait permettre, comme cela a été le cas dans la présente espèce, de dénier au requérant la possibilité de disposer en pratique des garanties procédurales minimales adéquates visant à le protéger contre une décision d'éloignement arbitraire »[18]. De même l'engorgement des tribunaux en cas de recours effectif ne saurait être un argument recevable.

Cette décision a fait naître beaucoup d'espoir pour les associations et les avocats spécialisés en droit des étrangers. Cependant, elle n'a pas créé, jusqu'ici, les bouleversements escomptés par certains.

Une évolution jurisprudentielle à prévoir ?

Après cette condamnation de la France par la CEDH, beaucoup d'observateurs imaginaient la fin de l'absence de recours suspensif en matière d'éloignement en Outre-mer.

Ce n'est, pour l'heure, pas le cas. Si la Cour européenne des droits de l'Homme a condamné, en grande chambre, la France pour absence de recours effectif devant les juridictions françaises en matière d'éloignement, elle n'a pas exigé que le recours soit suspensif pour cela[19]. Nicolas Hervieu dans son analyse de la décision note que le refus de la cour *« d'étendre l'exigence de la suspensivité du recours ne manquera pas de soulever de nombreuses difficultés »*[20].

Le président du tribunal administratif de Cayenne estime qu'il y a eu une période de flottement en raison de l'ambiguïté de cet arrêt. Néanmoins, le Ministère a donné pour consigne de continuer comme auparavant. Consigne confirmée par une réponse du Ministère de l'intérieur[21] qui estime que la condamnation de la Cour est fondée sur un ensemble de faits propres à l'espèce et qu'en aucun cas elle ne considérait que l'effectivité d'un recours fût subordonnée à un recours suspensif.

Pourtant, afin de prendre la mesure de cette décision, rendue à l'unanimité par les 17 juges, des « instructions précises ont été adressées au mois d'avril 2013 aux préfets de Guyane et de Guadeloupe »[22]. Les préfets sont invités à mettre en œuvre *« un examen particulier de la situation personnelle et familiale de chaque étrangers interpellé, la motivation en droit et en fait, exclusive de tout stéréotype, de chaque mesure d'éloignement » ainsi qu'« à reporter la mise en œuvre de l'éloignement jusqu'à ce que le juge des référés se soit prononcé lorsque le requérant a invoqué, à l'appui de sa demande en référé des griefs défendables ».*

La décision ambiguë de la Cour européenne n'a pas permis de faire évoluer la situation en matière de recours effectif en Guyane. Néanmoins, certains avocats attendent de savoir ce que vont dire les différentes juridictions françaises - la Cour administrative d'appel et le Conseil d'État - pour savoir si ce droit, circonscrit à certains départements d'Outre-mer, sera modifié.

18. *Ibid. 97*
19. *Ibid. S33*
20. *Nicolas Hervieu, « Une progression européenne en demi-teinte de l'effectivité des recours en droit des étrangers » [PDF] in Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF, 16 décembre 2012.*
21. *Réponse du Ministère de l'Intérieur publiée au JO le 15 octobre 2013, page 10872 pour la question n° 16582 publiée au JO le 29 janvier 2013, p 961.*
22. *Ibid.*

LA PROCÉDURE D'ÉLOIGNEMENT,
DE L'OQTF À L'ÉLOIGNEMENT DU TERRITOIRE

Une personne étrangère doit avoir été autorisée par l'administration à se maintenir en France. Si l'individu est ce qu'on appelle communément un « sans papier », il peut être éloigné en dehors du territoire. Cette procédure d'éloignement passe par différentes étapes, qu'on soit en Guyane ou en métropole.

L'OQTF: UNE DÉCISION ADMINISTRATIVE

Le régime juridique de l'OQTF

Un préalable à l'éloignement

Selon l'article L511-1 du CESEDA « *l'autorité administrative peut obliger à quitter le territoire français un étranger non ressortissant d'un État membre de l'Union européenne [. . .]* ». Notamment quand l'étranger n'a pas de titre de séjour en cours de validité, s'il a dépassé la durée de la validité de son visa et qu'il n'a pas de titre de séjour, ou s'il n'a pas demandé le renouvellement de son titre de séjour.

La préfecture peut prendre une obligation de quitter le territoire français à l'encontre d'une personne en situation irrégulière, que cette situation soit ancienne ou qu'elle vienne d'arriver à la suite d'un refus de délivrance de titre. Les personnes déboutées d'asile peuvent aussi faire l'objet d'une telle mesure.

Dans tous les cas, l'éloignement du territoire français ne peut se faire que sur la base d'une décision émanant de l'autorité préfectorale.

Avec départ volontaire ou sans départ volontaire

Depuis la loi du 16 juin 2011, cette mesure d'éloignement a subi quelques changements significatifs. Les Obligations de Quitter le Territoire Français sont soit avec un « délai de départ volontaire » soit « sans délai de départ volontaire ». L'article L511-1 II du CESEDA édicte que « *pour satisfaire l'obligation qui lui a été faite de quitter le territoire français, l'étranger dispose d'un délai de 30 jours à compter de sa notification [. . .]. Toutefois, l'autorité administrative peut, par décision motivée, décider que l'étranger est obligé de quitter sans délai le territoire français* ».

L'obligation de quitter le territoire sans délai de départ volontaire peut être décidée notamment si le comportement de l'étranger est une menace pour l'ordre public, s'il s'est vu refusé la délivrance ou le renouvellement de son titre de séjour au motif que sa demande était manifestement infondée ou frauduleuse, ou enfin s'il existe un risque qu'il se soustraie à cette obligation.

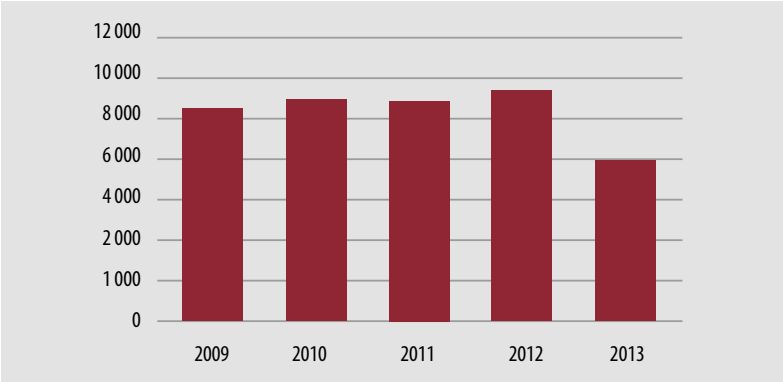
En cas d'OQTF avec un délai de départ volontaire, la personne dispose d'un délai de 30 jours, voire davantage « *à titre exceptionnel* ». L'OQTF ne peut faire l'objet d'une exécution d'office « *ni avant l'expiration du délai de départ volontaire ou, si aucun délai n'a été accordé, avant l'expiration d'un délai de 48 heures suivant sa notification par voie administrative, ni avant que le tribunal administratif n'ait statué s'il a été saisi* »[23].

Cependant cet article ne s'applique pas en Guyane[24] ; l'étranger concerné peut, certes, faire un recours devant le tribunal administratif mais il doit l'assortir d'une demande de suspension de son exécution, le recours n'étant pas suspensif en Guyane.

23. *Article L 512-3 du CESEDA*
24. *Article L514-1 2° CESEDA*

Un nombre d'éloignements important

Des chiffres conséquents en baisse



Chiffres de la Préfecture de Guyane et du Ministère de l'Intérieur

Graphique 15. Nombre d'éloignements en Guyane de 2009 à 2013

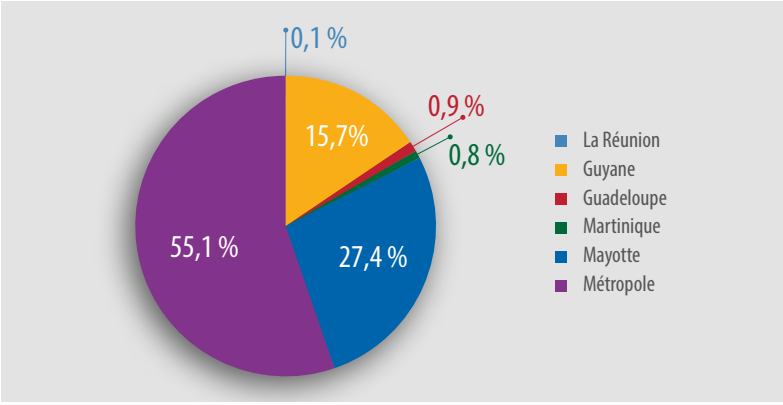
Pour 2012, la police aux frontières de Guyane estime qu'environ 11 000 mesures d'éloignements ont été notifiées. Environ 90 % ont été exécutées, soit 9 757 éloignements effectués en 2012[25] selon la préfecture de Guyane ainsi que la Cimade. On observe une légère augmentation par rapport à 2009, 2010 et 2011 où ils étaient respectivement de 9066, 9458 et 9410[26]. Néanmoins, l'année 2013 montre un net recul avec 6 824[27] éloignements effectués, soit une baisse de 30 % en un an.

Cependant, il faut noter que le nombre d'OQTF délivrées ne correspond pas forcément au nombre de personnes éloignées effectivement du territoire. En effet, certaines de ces décisions ne sont pas exécutées et parfois certaines personnes peuvent en recevoir plusieurs dans l'année.

Cette baisse peut s'expliquer notamment par la modification du régime de la garde à vue, avec la création de la retenue pour vérification du droit au séjour d'un étranger[28] qui ne laisse que 16 heures, contre les 24 heures de la garde à vue préalablement appliquée, pour notifier une éventuelle OQTF lorsqu'une personne est arrêtée. La mise en place de la circulaire Valls en Novembre 2012 avec la régularisation d'un nombre plus important de personnes peut être un facteur de cette baisse. Il sera dès lors intéressant de savoir si l'infléchissement actuel continuera en 2014.

Une particularité guyanaise ?

À la lumière des chiffres sur l'ensemble territoire français et par rapport aux autres DOM, il semble que le nombre d'éloignements effectués en Guyane soit assez important.



Rapport du Secrétariat Général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, 2011

Graphique 16. Éloignements du territoire français en 2011 (en %)

25. *Chiffres de la préfecture de Guyane*
26. *Rapport au parlement, Les chiffres de la politique de l'immigration et de l'intégration – Année 2011 – neuvième rapport établi en application de l'article l. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, Décembre 2012.*
27. *Chiffres de la préfecture de Guyane.*
28. *Article L611-1-1 du CESEDA*

En effet, en 2011 on recense 9410 éloignements en Guyane soit 35 % des 26 858 éloignements effectués en outre-mer. Mayotte comptabilise 60 % des autres éloignements soit 16 374. Au regard du faible peuplement de ces deux départements, le nombre d'éloignement semble conséquent. Notamment si l'on compare à l'ensemble du territoire, métropole et DOM, où il y a eu 59 770 éloignements dont 15,7 % ont été effectués en Guyane[29] et 44,9 % en Outre-mer en 2011.

Quand l'éloignement n'est pas possible immédiatement, le placement en rétention est possible.

LE PLACEMENT EN CENTRE DE RÉTENTION

Définition

La directive du 16 décembre 2008[30], dite directive Retour, a été adoptée au sein de l'Union européenne afin d'établir des normes minimums à mettre en place au sein des États membres en matière d'éloignement et de rétention. Transposés dans l'ordre juridique interne, ces principes doivent être respectés par les États membres.

En matière de rétention, cette directive édicte que « Le recours à la rétention aux fins d'éloignement devrait être limité et subordonné au respect du principe de proportionnalité en ce qui concerne les moyens utilisés et les objectifs poursuivis. La rétention n'est justifiée que pour préparer le retour ou procéder à l'éloignement et si l'application de mesures moins coercitives ne suffirait pas »[31]. La rétention doit être la seule solution possible.

L'article L551-1 6° du CESEDA prévoit donc « qu'à moins qu'il ne soit assigné à résidence en application de l'article L 561-2, l'étranger qui ne peut quitter immédiatement le territoire français peut être placé en rétention par l'autorité administrative dans des locaux ne relevant pas de l'administration pénitentiaire, pour une durée de cinq jours, lorsque cet étranger : Fait l'objet d'une obligation de quitter le territoire français prise moins d'un an auparavant et pour laquelle le délai pour quitter le territoire est expiré ou n'a pas été accordé ».

Cette décision de placement est prise par l'autorité administrative après l'interpellation de l'étranger ou pendant sa retenue aux fins de vérification de son identité, etc.[32]. Pendant les cinq premiers jours, le retenu peut demander l'asile, qui sera examinée en procédure accélérée.

Au bout des cinq jours, si la personne est toujours au CRA, le juge des libertés et de la détention est saisi pour une prolongation[33] et pourra de nouveau être saisi 20 jours après ce premier renouvellement pour une nouvelle prolongation pour une durée maximale de 20 jours[34]. La durée de rétention ne peut excéder 45 jours.

En 2011, 48 553 personnes ont été placées en centre de rétention administrative dont 24 009 en Outre-mer[35]. En 2012, c'est 43 746 personnes qui y ont été placées dont 20 209 personnes en Outre-mer[36].

Le Centre de Rétention administrative de Matoury

La Guyane possède un centre de rétention administrative située à Matoury sur la route menant à l'aéroport de Cayenne Rochambeau. Un local de rétention administrative, LRA, existe à Saint-Georges mais aucun placement n'est effectué dans la pratique, les éloignements s'effectuant directement.

---

29. *Les chiffres de la politique de l'immigration et de l'intégration, année 2011, Rapport du Secrétariat Général du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration, remis au Parlement en décembre 2012.*
30. *DIRECTIVE 2008/115/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.*
31. *Ibid. Considérant 16.*
32. *Article L551-2 du CESEDA*
33. *Article L 552-1 du CESEDA*
34. *Article L 552-7 du CESEDA*
35. *Les chiffres de la politique de l'immigration et de l'intégration, année 2011, Rapport du Secrétariat Général du Comité Interministériel de Contrôle de l'Immigration, remis au Parlement en décembre 2012.*
36. *Rapport sur la rétention 2012, Cimade.*

Organisation du centre

Le CRA de Guyane a dû être remis aux normes en 2007 car il ne correspondait pas aux critères d'un CRA mais plutôt d'un local de rétention administrative[37]. Retiré de la liste des CRA en 2007, il est redevenu un CRA en 2007, à la suite de travaux effectués afin de le remettre aux normes[38].

Géré par la police aux frontières, il a une capacité de 38 places, avec une aile homme de 26 places et une aile femme de 12 places. Ces deux espaces ont été séparés il y a deux ans et demi et aucun espace mixte n'existe désormais. Les espaces collectifs sont dans chaque aile où se trouvent « les chambres, une salle télé munies de sièges, des blocs sanitaires et une cabine téléphonique » ; « le seul espace collectif est le couloir tampon entre les deux zones »[39].

Les chambres sont de 4 ou 6 places : pas de matelas mais des tatamis de sport posés sur un socle de ciment recouvert de bois. Pas de draps ni de moustiquaires. Le CRA n'est pas climatisé et ne dispose pas non plus d'un système de ventilation. En effet, selon le chef du CRA, la hauteur des plafonds, 2,3 mètres, ne permet pas de mettre de ventilation car les risques d'accidents et de suicide seraient trop importants. L'année 2014 doit être celle du changement, des travaux d'un montant de 600 000 euros étant prévus. Ils ont pour objectif d'améliorer la vie des retenus en installant des matelas avec des draps ainsi qu'une ventilation murale et des moustiquaires. Ils devront permettre aussi d'améliorer la circulation des retenus au sein du centre.

Au niveau des espaces extérieurs, chaque aile dispose d'une cour accessible en journée. Cependant, la Cimade a alerté sur la présence « d'une cage en extérieur »[40] pour les personnes en attente de leur éloignement. Cet espace que la PAF appelle le « patio » est « une zone dans la cour extérieure entourée de barreau munie d'un banc, sans cabine téléphonique, ni de sanitaire ni d'un accès à l'eau »[41]. Les personnes peuvent y être placées plusieurs heures sans avoir accès à la Cimade ou à une assistance médicale. Néanmoins, après que la Cimade a alerté l'ensemble des acteurs, la situation semble s'améliorer depuis quelques mois.

Un placement non automatique et très court

En 2012, on a comptabilisé, on l'a dit, 9 757 éloignements du territoire guyanais. 2 257 d'entre eux concernaient des personnes placées en CRA. Pourtant il y a eu 3 623 placements en CRA cette même année[42]. La délivrance d'une OQTF ne conduit donc pas toujours à un éloignement et une personne éloignée ne passe pas toujours en centre de rétention administratif.

Précisons par ailleurs qu'on parle ici d'éloignement et non de personnes éloignées. 9 757 éloignements du territoire n'équivalent pas à 9 757 individus concernés. En effet, un rapport de la Cour des Comptes de 2011 estimait que 50 % des personnes éloignées revenaient sur le territoire. Ce chiffre n'est qu'une estimation puisque la préfecture n'a pas finalisé l'informatisation de ces données. Néanmoins, il est certain qu'une même personne peut avoir plusieurs OQTF dans la même année et être placée en CRA plusieurs fois par an. La PAF du CRA estime que certains individus reviennent trois ou quatre fois par an. Cas exceptionnel : une personne est revenue douze fois au CRA en une année.

Le placement en centre de rétention administratif en Guyane, et plus généralement en Outre-mer, se caractérise aussi par un temps de présence très court des personnes. En moyenne, la durée de rétention est de 1,68 jour en Guyane en 2012 et elle était de 0,9 jour en Outre-mer en 2011[43] contre 11 jours en métropole. Selon

37. *Les exigences sont moins importantes car les personnes n'ont pas vocation à rester aussi longtemps que dans un CRA, 48 heures maximum.*
38. *Rapport de la Cour des comptes 2011, les flux migratoires en Guadeloupe en Guyane et à Mayotte.*
39. *Ibid.*
40. *Rapport Rétention 2012, Cimade.*
41. *Ibid.*
42. *La rétention administrative : l'exception ultramarine persiste in http://www.franceguyane.fr/actualite/faitsdivers/retention-administrative-l-exception-ultramarine-persiste-180579.php, le 5 décembre 2013.*
43. *Rapport au parlement, Les chiffres de la politique de l'immigration et de l'intégration – Année 2011 – neuvième rapport établi en application de l'article l. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, Décembre 2012*

le rapport de la Cimade sur la rétention en 2012, 84,9 % des personnes entrées en CRA sont restées moins de 48 heures et 14,2 % sont restées entre 48 heures et 5 jours. Avec un temps de rétention si court, l'accès aux droits peut être plus difficile (cf. ci-après).

En 2012, 65,2 % des retenus étaient de nationalité brésilienne, 10,8 % de nationalité surinamaise, 10,2 % de nationalité guyanienne et les autres étant des Péruviens, des Chinois, des Dominicains, des Haïtiens, des Colombiens, des Bissau-guinéens. Cette répartition devrait quelque peu évoluer en 2013. En mai 2013, le moratoire mis en place après le tremblement de terre de 2010 qui interdisait l'expulsion des Haïtiens a été levé, donnant la possibilité à la PAF de les reconduire et donc de les placer en rétention. Les premiers effets sont perceptibles, le juge des libertés et de la détention de Cayenne a en effet remarqué une hausse des recours de la part des ressortissants Haïtiens contre leur maintien en rétention.

L'accès aux droits dans le CRA

Toutes les personnes retenues ont des droits. La directive retour de 2008 établit des règles minimum pour les états membres de l'Union européenne. Elles ont été transposées aux articles L 553-1 à L554-2 et R 553-11 à R 553-18 du CESEDA.

➲ *Une présence associative : la Cimade*

L'article L 553-6 du CESEDA édicte qu' «un décret en Conseil d'État définit les modalités selon lesquelles les étrangers maintenus en rétention bénéficient d'actions d'accueil, d'information et de soutien, pour permettre l'exercice effectif de leurs droits et préparer leur départ». Une convention triennale est conclue entre le ministre chargé de l'immigration et une personne morale ayant pour mission d'informer les retenus et de les aider à exercer leurs droits[44]. En Guyane, c'est l'association la Cimade qui joue ce rôle depuis 2005. D'abord de manière bénévole de 2005 à 2008, puis à titre professionnel depuis cette date.

Avec la présence de deux salariés à temps plein et un à mi-temps, la Cimade Guyane est chargée d'accompagner les personnes dans leurs démarches. Elle doit les informer de leurs droits et se charger de l'accompagnement juridique qui peut en découler : faire une demande d'asile avec la personne, déposer un recours devant le tribunal administratif contre la mesure d'éloignement et le placement en rétention, etc.

Au sein du CRA de Matoury, la Cimade a un bureau dans le couloir entre les deux lieux de vie. L'association doit être accessible pour tous les retenus. Néanmoins, la rapidité du passage en rétention fait qu'elle ne voit pas toutes les personnes entrant au CRA. Les personnes peuvent arriver en fin de journée, après le départ des intervenants de la Cimade, et être reconduites le lendemain matin, avant l'arrivée de la Cimade, ou encore pendant le week-end où la Cimade n'est pas présente. Par conséquent, une personne peut être éloignée sans avoir la possibilité de s'entretenir avec une association.

De surcroît, la Cimade est souvent obligée de travailler dans l'urgence à cause de l'absence de recours suspensif devant le tribunal, les personnes étant souvent reconduites avant la fin de la procédure.

La convention passée entre la Cimade et le Ministère de l'Intérieur arrive à échéance le 31 décembre 2013. La Cimade a répondu au nouvel appel d'offre pour la période 2014-2017 avec ses propres conditions mais elle n'a pas été retenue. Des négociations sont actuellement en cours pour savoir comment cela va se passer pour les trois prochaines années. En attendant de trouver un accord, la Cimade est réquisitionnée par le Ministère pour assurer une présence associative dans le centre afin qu'il n'y ait pas de rupture d'accompagnement des personnes retenues, conformément au CESEDA.

➲ *Un accès à l'OFII et aux soins*

Outre une présence associative obligatoire dans les CRA, le CESEDA prévoit aussi la présence de l'OFII en rétention ainsi qu'une assistance médicale.

---

44. Article R 553-14 du CESEDA

➥ *La présence de l'OFII*

L'article R553-13 du CESEDA édicte que « Les étrangers placés ou maintenus dans un centre de rétention administrative bénéficient d'actions d'accueil, d'information, de soutien moral et psychologique et d'aide pour préparer les conditions matérielles de leur départ, qui portent notamment sur la récupération des bagages des personnes retenues, la réalisation des formalités administrative, l'achat de produits de vie courante et, le cas échéant, les liens avec le pays d'origine, notamment la famille. ». L'OFII, qui a la charge de ces services, a signé une convention avec le Ministère de l'Intérieur[45] par laquelle il s'engage à mettre des « médiateurs » au sein des CRA.

En Guyane, il existe un médiateur chargé de préparer les retenus au retour dans leurs pays d'origine. Les interpellations, le placement en rétention et le départ s'effectuant souvent dans un laps de temps très court, le médiateur a une action assez limitée. La plupart du temps, il a simplement le temps de chercher de l'argent pour les retenus, et de leur donner des recharges téléphoniques.

➥ *Une présence médicale*

L'article R 553-8 du CESEDA édicte que « des locaux et des moyens matériels doivent permettre au personnel de santé de donner des consultations et de dispenser des soins dans les centres et locaux administratifs ».

Au CRA de Matoury, les personnes n'ont pas un accès libre à l'infirmerie, elles y sont amenées par la police. En dehors de certaines heures de la journée où l'accès y semble plus difficile, ce fonctionnement semble plutôt efficient. Les travaux prévus en 2014 permettront d'intégrer l'unité médicale dans la zone de vie.

L'unité médicale est composée de deux infirmiers présents du lundi au vendredi de 7h à 20h et un médecin présent le lundi, mercredi et vendredi de 8h à 12h. Si une personne a besoin d'une assistance médicale en dehors de ces horaires, la procédure du centre veut que le SAMU soit appelé pour amener la personne souffrante au CHAR. En période de congé, l'unité médicale est présente de 7h30 à 14h.

➥ *L'accès aux autres droits*

Les retenus ont le droit de s'entretenir avec un avocat. Un local est prévu à cet effet mais très peu d'avocats se déplacent au centre de rétention de Guyane. Les téléphones portables sont autorisés à condition qu'ils ne soient pas équipés d'appareil photo ou de caméra. Dans le cas où les personnes ne sont pas en possession d'un téléphone, l'OFII se charge d'aller acheter des cartes téléphoniques.

L'obligation d'afficher un règlement intérieur ainsi que les informations sur les droits dans les langues parlées par les personnes au CRA semble respectée. Néanmoins, dans son rapport sur la rétention, la Cimade signale que le règlement intérieur n'a pas changé depuis 2005 et que certaines informations ne sont pas à jour.

Outre ces droits, les retenus doivent pouvoir voir leur famille avant l'éloignement. En pratique l'accès au centre est compliqué car celui-ci se situe sur une route non desservie par des transports en commun et assez éloignée de Cayenne. Autre difficulté : les personnes éloignées sont en situation irrégulière et il est fréquent que leur famille soit dans la même situation, l'accès ne leur est dès lors pas autorisé.

Il est important de noter que les enfants ne sont plus placés en centre de rétention et cela avant l'arrêt Popov contre France, rendu par la CEDH en janvier 2012[46] qui interdit cette pratique.

➥ *Un faible accès au juge des libertés et de la détention*

Si l'éloignement du territoire n'est pas effectif dans les cinq premiers jours de rétention, le juge des libertés et de la détention est saisi afin de se prononcer sur la prolongation de la rétention de la personne[47]. Il en sera de même 20 jours après si

---

45. *Convention du 27 juin 2012 signée entre le Ministère de l'Intérieur et l'OFII, pour une durée de 3 ans in http://www.assfam.org/IMG/pdf/Convention_SGII_-_OFII.pdf*
46. *Arrêt Popov contre France, CEDH, 21 janvier 2012 in http://www.cncdh.fr/sites/default/files/popov_c._france_.pdf*
47. *Article L 552-1 du CESEDA*

l'individu est toujours retenu[48]. Le juge a 24 heures, à partir du moment où il a été saisi, pour rendre sa décision et décider soit de la prolongation soit de la fin de la rétention ou de l'assignation à résidence.

Le JLD, à l'inverse du tribunal administratif, ne peut pas annuler la décision de placement en rétention, il ne peut que refuser ou autoriser sa prolongation et ce pour plusieurs motifs. Afin de prendre cette décision le JLD va vérifier que la personne s'est vu correctement informée de ces droits, que les procédures ont été respectées, etc.

En Guyane, il existe un JLD au sein du tribunal de Grande Instance de Cayenne[49]. Son intervention en matière de rétention est très limitée du fait de la rapidité des éloignements. En effet, comme nous l'avons constaté précédemment, peu de retenus restent cinq jours au CRA. Au 10 novembre 2013, le JLD avait rendu 152 décisions pour l'année 2013. En 2012, il y a eu 186 décisions.

Le JLD constate que la majorité des personnes qui lui sont présentées sont des dominicains, des vénézuéliens, des péruviens et, depuis la fin du moratoire, des haïtiens, mais pas de surinamais ni de brésiliens en 2013. D'où un apparent paradoxe puisque plus de 65 % des retenus sont des brésiliens. En réalité les accords de réadmission en vigueur avec le Brésil et le Surinam permettent des reconduites rapides et donc limitent fortement l'intervention du JLD[50].

Dans la majorité des décisions rendues, le JLD refuse la prolongation de la rétention en raison de l'irrégularité des procédures. Par exemple, la retenue aux fins de vérification d'identité doit être d'une durée maximum de 16 heures. Si la preuve d'aucun acte n'est rapportée pendant 6 heures ou plus pendant cette retenue, le JLD annule car il considère que l'individu n'a pas à être retenu 6 heures sans aucune justification de la part de la police. On observe aussi des problèmes d'interprétariat : deux dossiers ont été annulés car il n'y avait pas eu d'interprète en espagnol et en créole haïtien. Le juge constate que ses décisions portent leurs fruits, les procédures étant de plus en plus respectées ; mais il reste encore d'après lui des améliorations à apporter. La Cimade, quant à elle, regrette que les questions de procédure soit le motif quasi systématique de refus car aucune décision n'est rendue sur d'éventuel problème de droit.

L'intervention du JLD est assez tardive quand on constate la situation particulière de la Guyane où la majorité des retenus sont éloignés avant son intervention. Surtout que dans la majorité des cas ou le JLD est saisi, on aboutit à un refus de prolongation de la mesure et ainsi à une libération de la personne retenue. On peut donc se demander ce qui se passerait si une majorité des retenus avaient accès au JLD avant leur départ : la plupart des placements seraient-ils annulés ?

L'ÉLOIGNEMENT DU TERRITOIRE

À partir du moment où une personne reçoit une OQTF, elle doit quitter le territoire français. La particularité du territoire guyanais, dont les frontières avec le Brésil et le Surinam sont des fleuves, facilite les éloignements.

Des éloignements directs

En métropole, la personne en instance d'éloignement est dans la majorité des cas éloignée par avion, son pays d'origine n'étant pas accessible par la voie routière. Ce n'est pas le cas en Guyane.

La France a conclu, on l'a dit, un accord de réadmission avec le Brésil qui lui permet de ne pas avoir à demander un laissez-passer aux autorités consulaires brésiliennes avant d'éloigner des personnes. L'éloignement est dès lors beaucoup plus rapide : l'individu, après avoir reçu son OQTF, peut directement être reconduit de l'autre côté de la frontière pendant la durée de sa retenue. La mise en place de la retenue d'une durée de 16 heures[51] permet tout à la fois de vérifier l'identité de la personne, la régularité de son séjour et de procéder à son éloignement. La frontière entre le

48. *Article L 552-7 du CESEDA*
49. *Cela n'empêche pas les autres juges de statuer en tant que JLD lorsque ce dernier est absent.*
50. *Cf. Partie II L'éloignement du territoire français III.*
51. *Article L 611-1 et L 611-1-1 du CESEDA*

Brésil et la France étant le fleuve Oyapock, il suffit d'affréter une pirogue pour 15 minutes de traversée et l'OQTF est exécutée.

En ce qui concerne le Surinam, l'accord de réadmission est encore plus large : les deux États ont établi que toute personne qui est passée par le Surinam dans les six mois précédant la délivrance de l'OQTF peut être réadmise au Surinam, quelle que soit sa nationalité. Par conséquent, un Haïtien qui se voit délivrer une OQTF peut être réadmis au Surinam et non en Haïti (pays dans lequel un laissez-passer est obligatoire) s'il y est allé moins de 6 mois avant. Même chose pour les Guyaniens qui passent souvent par le Surinam pour arriver en Guyane. Faute de représentation consulaire du Guyana en Guyane, il faudrait attendre longtemps un laissez-passer de ce pays pour éloigner ses ressortissants. Cet accord est signé par les deux États mais le Surinam ne l'a pas encore ratifié, par conséquent, en théorie, il ne s'applique pas. Cependant, la PAF fait comme si c'était le cas et les autorités surinamaises ne disent rien. Les reconduites peuvent donc s'effectuer très rapidement puisque le franchissement du fleuve Maroni, frontière entre la France et le Surinam, ne prend que cinq minutes en pirogue.

L'aide au retour volontaire

Les personnes sujettes à un éloignement peuvent demander une aide au retour dans leur pays d'origine. C'est l'OFII qui décidera si la personne peut ou non en bénéficier.

L'individu doit ainsi passer un entretien avec un agent de l'OFII afin de savoir pourquoi il veut cette aide. On lui demande sa date d'arrivée en France et son parcours depuis, on vérifie si une demande d'asile a été déposée (ou une demande de titre de séjour) ainsi que sa situation familiale en Guyane et dans le pays d'origine. Il faut enfin l'accord du directeur de l'OFII pour octroyer cette aide (qui ne peut être versée qu'une fois). En cas de réponse positive, une prise d'empreintes et une photo sont réalisées afin de vérifier si la personne n'a pas déjà reçu cette aide dans le passé.

Si le dossier est complet, un billet d'avion est réservé et la remise de 500 euros est effectuée à l'aéroport.

Ce procédé a été mis en place afin de favoriser la réinsertion de la personne au sein de son pays d'origine, il faut donc que la personne ait au minimum un projet là-bas. Cette aide ne peut être octroyée que si la personne a une obligation de quitter le territoire. Parfois, l'OFII demande à la préfecture de délivrer une telle mesure pour que la personne puisse bénéficier de cette aide et retourner dans son pays d'origine.

En Guyane, il n'y a eu que 17 aides au retour volontaire en 2013. Parallèlement, l'OFII Guyane mène un projet de réinsertion en Haïti pour les personnes qui ont fait l'objet d'une aide au retour volontaire. L'objectif est de trouver une entreprise qui permettrait aux personnes d'obtenir des microcrédits pour des projets professionnels, mais l'initiative n'est pas encore finalisée.

Une gestion des frontières impossible ?

La gestion des flux migratoires est très spécifique en Guyane tant il est aisé de franchir les deux fleuves-frontières. Ceux-ci sont d'ailleurs davantage considérés par les habitants comme des vecteurs d'échanges (économiques, sociaux, culturels, matrimoniaux) que comme des frontières[52].

Comme nous l'avons évoqué précédemment, les personnes éloignées du territoire peuvent revenir assez facilement en Guyane et il n'est pas rare qu'un individu soit éloigné plusieurs fois par an. La pertinence des procédures d'éloignement est dès lors régulièrement débattue : comment prendre en compte ces frontières naturellement poreuses ? L'État français semble se rendre compte de la nécessité de trouver des solutions spécifiques à ce territoire. Rappelons que les brésiliens ont besoin d'un visa pour rentrer en Guyane, alors qu'ils n'en ont pas besoin pour entrer en métropole. La question des mouvements entre la France et le Brésil se

52. *Rappelons qu'un pont a été construit entre le Brésil et la France afin de relier par la route la ville de Saint-Georges, en Guyane, et la ville d'Oyapock, au Brésil. Ce pont n'est cependant toujours pas ouvert.*

pose d'autant plus fortement que le pont reliant la ville de Saint-Georges et celle d'Oyapock devrait être inauguré dans les mois/années à venir.

C'est sans doute pourquoi l'idée d'une carte transfrontalière entre ces deux villes a émergé ces derniers mois[53]. Principe adopté lors de la 8e session de la Commission Mixte transfrontalière franco-brésilienne le 12 et 13 mars 2013, il a été concrétisé par un décret en date du 29 novembre 2013[54]. Celui-ci modifie le CESEDA et crée une carte transfrontalière avec autorisation de séjour par périodes maximales de 72 heures pour les habitants du bourg d'Oyapoque. Ces derniers, et non tous les habitants de la commune, auront une carte qui leur permettra de se rendre dans le bourg de Saint Georges de l'Oyapoque et cela sans nécessiter de passeport ou de visa. La carte sera également valable dans l'autre sens, même si l'utilité semble faible dans la mesure où les français peuvent se rendre au Brésil pendant trois mois sans avoir besoin d'un visa.

On ne connaît pas encore toutes les modalités de sa mise en œuvre, notamment comment la carte va être créée (une prise d'empreinte sera-t-elle faite ?), si les démarches se feront à Saint-Georges ou à Cayenne, etc. Cette carte est toutefois un premier pas vers la prise en compte du fleuve en tant que lieu d'échange et non pas comme une simple frontière entre deux États.

53. http://www.senat.fr/questions/base/2012/qSEQ120700022S.html
54. *Décret n° 2013-1082 du 29 novembre 2013 portant modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire) et du décret n° 2011-638 du 8 juin 2011 relatif à l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France et aux titres de séjour et aux titres de voyage des étrangers / NOR: INTV1315405D in* https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2013/11/29/INTV1315405D/jo/texte

MINEURS ÉTRANGERS

LEUR SITUATION EN GUYANE

-18

86
Les mineurs étrangers résidant en France

93
Les Mineurs Isolés Étrangers (MIE)

La population de Guyane présente la particularité d'être composée en majorité de jeunes. En effet, 50 % des habitants de Guyane ont moins de 23 ans[1] et 58,6 % sont mineurs[2].

On retrouve les mêmes proportions pour les jeunes de nationalité française et de nationalité étrangère. Selon les derniers chiffres de l'Insee il y avait 33 280 personnes de nationalités étrangères âgées de moins de 20 ans en 2010, soit 40,9 % de l'ensemble des personnes étrangères en situation régulière en Guyane.

NATIONALITÉ	ÂGE		TOTAL
	18 ans	19 ans	
Autres nationalités	65	61	126
brésiliens	210	252	462
Chinois	8	18	26
Guyaniens	73	88	161
Haïtiens	357	314	671
surinamais	494	459	953
Total	**1207**	**1192**	**2399**

Source : Insee, RP2008

Avec ces différents chiffres on peut évaluer un ordre de grandeur du nombre de mineurs étrangers présents sur le territoire guyanais. Ils seraient environ 30 881 mineurs étrangers, soit environ 13,5 % de l'ensemble de la population du département[3].

Les mineurs étrangers sont des personnes présentes sur le territoire, de moins de 18 ans et de nationalité étrangère, qu'elles soient nées en France ou à l'étranger. Les mineurs étrangers ne forment pas un ensemble soumis à un même régime juridique.

Les mineurs, en très grande majorité, vivent avec leurs familles et sont souvent scolarisés depuis de nombreuses années en France. L'enjeu majeur pour eux consiste à anticiper l'obtention de leur majorité civile (18 ans, âge auquel un titre de séjour - ou la nationalité française - est indispensable pour se maintenir sur le territoire) afin de ne pas se retrouver en situation irrégulière sur le territoire (section 1, sous-section 2).

Mais il existe également une sous population bien spécifique : les mineurs isolés étrangers présents en France. Ceux-ci font l'objet de dispositifs juridiques et institutionnels particuliers (section 2).

Rappelons par ailleurs que les mineurs étrangers ne sont pas soumis à l'obligation de détenir un titre de séjour avant leurs 18 ans4 ; ils sont non-expulsables5. Par conséquent, on ne peut pas parler de mineurs en situation régulière ou irrégulière, bien que leur liberté de circulation soit encadrée (section 1, sous-section 1).

1. *Source :Insee RP2010.*
2. *Source :Insee RP 2009.*
3. *On soustrait au total des moins de 20 ans (qui date de 2010) le nombre de jeunes étrangers de 18 et 19 ans (2399) soit 33280-2399 = 30 881.*
4. *Interprétation a contrario de l'article L311-2 du CESEDA.*
5. *Article L511-4 du Ceseda : « Ne peuvent faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français : 1° L'étranger mineur de dix-huit ans ».*

LES MINEURS ÉTRANGERS RÉSIDANT EN FRANCE

Selon Marc Grossouvre du réseau éducatif sans frontières (RESF) de Guyane, on compterait 24 000 mineurs étrangers nés en Guyane et présents sur le territoire[6]. Ces enfants qui peuvent être régularisés dans la plupart des cas à leur majorité (sous-section 2) peuvent avoir besoin de documents pour circuler sur le territoire pendant leur minorité (sous-section 1).

Nous ne disposons pas de chiffres de l'Insee qui distingueraient la part des étrangers pour chaque tranche d'âge. Nous avons cependant tenté d'en faire une estimation pour vérifier si le chiffre avancé par M. Grossouvre est plausible.

GUYANE	TOUTES NATIONALITÉS	NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE
Population mineure	92 201	23 050
Pop < 11 ans	60 351	15 088
Pop 11-12 ans (estimation)	9 444	2 361
Pop 13-14 ans (estimation)	9 444	2 361
Pop 15-17 ans	12 962	3 241
Pop avant 13 ans	69 795	17 449
Pop entre 13-15 ans	9 444	2 361
Pop entre 15-17 ans	12 962	3 241
Total	**92 201**	**23 050**

Source : Insee, RP2009

N'ayant pas la tranche d'âge « *moins de 13 ans* » mais seulement « *moins de 11 ans* » et « *11-14 ans* », nous avons estimé le nombre de 11-13 et de 13-15 ans[7]. On trouve ainsi en Guyane 69 795 personnes de moins de 13 ans.

Pour estimer le nombre d'étrangers (encore une estimation), nous sommes partis du chiffre moyen de 25 % d'étrangers parmi les mineurs en Guyane[8]. Avec ce pourcentage de 25 %, on peut estimer à 23 050 le nombreux de mineurs étrangers résidant en Guyane en 2009. Si l'on privilégie une fourchette haute (30 % d'étrangers en moyenne parmi les mineurs et non 25 %), on trouve 27 660 individus. Cela ne signifie évidemment pas qu'ils sont nés en Guyane...

Pour évaluer la part des étrangers nés en France (vs ceux nés à l'étranger) nous nous sommes appuyés sur nos données des 16-25 ans. Or si pour les 18-25 ans seulement, 6,3 % sont nés en France (en regroupant Guyane-DOM-COM-métropole), et donc 93,7 % à l'étranger, les 16-17 ans (mineurs) sont eux 24,4 % nés en France (et 75,6 % à l'étranger). On en déduit donc qu'un nombre croissant de jeunes étrangers de Guyane tiennent leur nationalité étrangère de leurs parents (immigrés) mais sont effectivement nés en Guyane.

Si on considère les 0-18 ans on peut alors imaginer que 40 % des étrangers sont nés en France. Ce n'est bien sûr qu'une estimation. Avec ce chiffre de 40 %, on

6. *Chiffres prononcés par Marc Grossouvre de RESF lors du séminaire intitulé « le droit applicable aux étrangers en Guyane : quels enjeux, quelles perspectives ? », mercredi 5 février 2014.*
7. *Nous avons tout simplement pris le chiffre de 11-14 ans, l'avons divisé par 4 (puisqu'il y a 4 ans dans cet intervalle) et multiplié par 2 (puisqu'il y a 2 années aussi bien entre 11-13 qu'entre 13-15).*
8. *Lorsqu'on reprend les chiffres Insee pour les 16-25 ans c'est plutôt 35 % d'étrangers mais la différence entre les 16-17 ans (mineurs) et les 18-25 ans est très nette : 26,6 % des 16-17 ans sont étrangers (avec 12,7 % de français par acquisition), contre 38,9 % des 18-25 ans qui sont étrangers (avec 5,5 % de français par acquisition). On sait que les migrations diminuent depuis plusieurs années.*

obtient 9 220 mineurs étrangers en Guyane. Si on prend une fourchette très haute de pourcentage d'étrangers nés en Guyane (60 %), on obtient 13 830.

On est donc assez loin des 24 000 mineurs étrangers nés en Guyane avancés par M. Grossouvre. Mais cela ne veut pas dire qu'il n'y ait pas un fort enjeu d'accompagnement des jeunes vers leur majorité. En effet si, pour les 16-25 ans, nous ne considérons pas seulement les jeunes nés en France mais aussi ceux nés à l'étranger mais arrivés en France avant leurs 13 ans, alors nous arrivons à 75,8 % des 16-17 ans résidant en Guyane. On peut alors imaginer que 80 % des mineurs étrangers sont en Guyane depuis au minimum leurs 13 ans (certains dès leur naissance). On trouverait alors de 18 440 (fourchette basse à 25 % d'étrangers) à 22 128 (fourchette haute à 30 % d'étranger) jeunes étrangers en Guyane depuis au minimum leurs 13 ans.

D'où finalement environ 20 000 mineurs étrangers qu'il s'agit d'accompagner, que ce soit pour obtenir la nationalité française (ceux qui sont nés en Guyane) ou pour obtenir un titre de séjour (ceux nés à l'étranger).

LA LIBERTÉ DE CIRCULATION DES MINEURS ÉTRANGERS

Un mineur étranger résidant en France n'est pas obligé de posséder un titre de séjour. Toutefois, afin de faciliter ses déplacements hors de France, il peut obtenir un document de circulation pour étranger mineur (DCEM) ou un Titre d'Identité Républicaine (TIR) mais ce n'est pas une obligation. Ces titres permettent, après un voyage à l'étranger, d'être réadmis, en dispense de visa, en France ou aux frontières extérieures de l'Espace Schengen. Ce document doit être accompagné d'un passeport valide. Ces deux titres sont valables 5 ans[9]. Ces deux documents ont la même finalité mais il a été choisi d'en créer deux pour distinguer entre les mineurs nés sur le territoire et ceux nés à l'étranger. Le TIR est à destination des mineurs étrangers nés sur le territoire français et le DCEM pour ceux qui sont nés hors du territoire.

LE DCEM ET LE TIR : LA RÉGULARITÉ DE SÉJOUR DES PARENTS OBLIGATOIRE

Selon l'article L321-3 le Titre d'Identité Républicaine est délivré à tous les mineurs nés en France de parents étrangers résidant régulièrement sur le territoire. A l'inverse du DCEM, la délivrance du titre n'est pas conditionnée à un titre de séjour particulier d'un des deux parents. Il faut juste que le mineur soit en situation régulière sur le territoire.
L'article L321-4 du CESEDA prévoit que ce document de circulation ne peut être délivré qu'à certains mineurs. En effet, il faut que les enfants soient nés hors du territoire français mais résident en France et que l'un de leurs parents[10] ait un certain type de titre de séjour.

Les mineurs visés sont ainsi les enfants des personnes ayant :
- une carte de séjour temporaire mention "vie privée et familiale",
- une carte de résident accordée au titre du regroupement familial,
- une carte de résident délivrée aux réfugiés et apatrides ,
- une carte de séjour "compétences et talents",
- une carte de séjour au titre de la protection subsidiaire.

Ce document de circulation peut aussi être délivré, en l'absence de titre de séjour et du titre d'identité républicain, au mineur résidant en France :

9. *Article D321-44 du CESEDA pour le TIR et D321-20 du CESEDA pour le DCEM.*
10. *Ou une personne ayant l'autorité parentale.*

- entré avant l'âge de 13 ans en France et qui y réside habituellement avec au moins un de ses parents,
- qui a été confié, au plus tard à ses 16 ans, au service de l'aide sociale à l'enfance, sous certaines conditions,
- entré en France muni d'un visa de long séjour,
- entré en France, muni d'un visa de séjour de plus de 3 mois, pour suivre des études.

DES CONDITIONS DE DÉLIVRANCE COMMUNE POUR LES DEUX DOCUMENTS

La demande doit être déposée en préfecture, ou en sous-préfecture, laquelle vérifie si l'ensemble des conditions est respecté. Selon le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ces demandes doivent être accompagnées d'un livret de famille, d'un document justifiant la régularité de séjour des parents et d'un document attestant qu'il exerce l'autorité parentale[11].

Aucun article du CESEDA ne fait de référence explicite à une condition de résidence habituelle du mineur sur le territoire français. Cependant, implicitement, ces deux documents ne peuvent servir que pour des mineurs résidant en France. Par conséquent, les préfectures demandent de prouver la résidence habituelle du mineur.

Pour la préfecture de Guyane, la condition de résidence habituelle du mineur doit être prouvée par les certificats de scolarité ou de crèche. Cette exigence est problématique dans un département où de nombreux mineurs peinent à accéder à la scolarisation[12]. Comment ces mineurs peuvent-ils prouver leur résidence habituelle s'ils ne sont pas scolarisés ?

La préfecture de Guyane respecte rigoureusement les conditions posées dans le formulaire CERFA[13]. Mais d'autres préfectures admettent des critères plus larges de la preuve de cette résidence. La préfecture du Nord accepte par exemple les attestations de suivi des mineurs par un médecin, ou encore l'attestation de prise en charge d'un organisme de sécurité sociale[14]. C'est toute la question de la possible adaptation des critères aux contraintes du territoire qui est ainsi posée.

On observe en Guyane une assez faible délivrance des TIR et des DCEM au regard du nombre de mineurs étrangers présents sur le territoire. En 2013, 645 TIR et 276 DCEM ont été délivrés par la préfecture de Guyane[15]. RESF estime que ces faibles chiffres sont en partie dus à la méconnaissance de ces titres et des procédures s'y afférant, mais aussi au fait que les personnes ne remplissent pas tous les critères, notamment le titre de séjour adéquat (pour les demandes de DCEM).

L'absence de DCEM ou de TIR a des conséquences concrètes pour les mineurs étrangers en Guyane : impossibilité de franchir les barrages routiers d'Iracoubo et de Régina s'ils ne sont pas accompagnés de leurs parents[16] ; difficultés pour les voyages scolaires, la préfecture refusant de délivrer une autorisation de voyage collectif incluant les enfants mineurs étrangers. Ces derniers se retrouvent ainsi exclus de certains voyages scolaires, notamment en métropole.

---

11. *Articles D321-11 du CESEDA pour le TIR et D321-18 du CESEDA pour le DCEM.*
12. *Barbara Gragnic, « En Guyane, les conditions de vie matérielles de l'enfant s'imposent comme le premier déterminant de la non-scolarisation », Antianéchos, Insee, n° 33, juin 2013. https://www.insee.fr/fr/statistiques/1291826 Cf. Partie I Section 3 L'accès aux droits sociaux.*
13. *Formulaire CERFA n° 11203*02 in http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/R1457.xhtml*
14. *Listes des pièces justificatives pour le DCEM et le TIR dans la préfecture du Nord : http://www.Nord.gouv.fr/Demarches-administratives/Étrangers-en-France/Circulation-des-enfants-mineurs-Étrangers/DCEM-et-TIR*
15. *Chiffres de la préfecture de Guyane.*
16. *RESF note par exemple les difficultés des mineurs de Saint-Laurent-du-Maroni qui veulent s'inscrire à la faculté à Cayenne, ou bien faire des démarches pour leur naturalisation ou leur titre de séjour.*

L'ENJEU DU PASSAGE À LA MAJORITÉ DES MINEURS ÉTRANGERS

Comme nous l'avons vu précédemment, un mineur étranger n'a pas besoin de titre de séjour pour être sur le territoire français. Cependant, lorsqu'il devient majeur il doit, s'il n'a pas demandé la nationalité française, être en possession d'un titre de séjour pour pouvoir se maintenir sur le territoire.

UN ACCÈS POSSIBLE À LA NATIONALITÉ À DIFFÉRENTS MOMENTS

Le droit de la nationalité française est fondé non seulement sur ce qu'on appelle communément « *le droit du sang* » ou la filiation (une personne est française lorsqu'un de ses parents l'est, quel que soit son lieu de naissance) et sur le double droit du sol : une personne née sur le sol français ne devient pas automatiquement française sauf si l'un de ses parents est lui-même né sur le territoire français. Outre ces deux grands cas de figure, d'autres situations permettent d'accéder à la nationalité française.

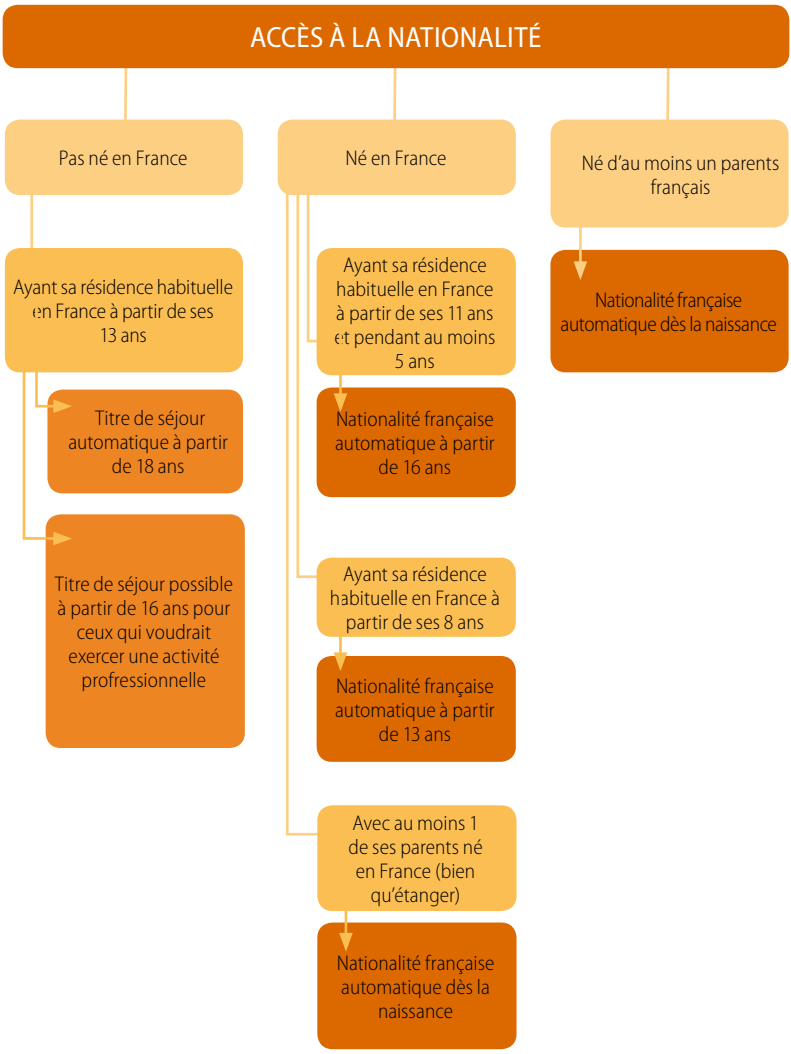


Schéma 2. Accès à la nationalité française

Mineur né en France

L'enfant né en France de parents étrangers peut acquérir la nationalité française soit à sa majorité (article 21-7 du Code civil), soit à partir de 13 ans (article 21-11 du même code).

Entre 13 et 18 ans

Le code civil permet aux parents de mineurs étrangers âgés d'au moins 13 ans de réclamer au tribunal la nationalité française pour leur enfant, et ce jusqu'à ses 18 ans. Cette possibilité, ouverte par l'alinéa 2 de l'article 21-11 du code civil, est soumise à conditions. En effet, le mineur doit être né en France et doit avoir sa résidence habituelle en France depuis l'âge de 8 ans.

L'alinéa 2 de l'article 21-11 du code civil précise que *« le consentement du mineur est requis, sauf s'il est empêché d'exprimer sa volonté par une altération de ses facultés mentales ou corporelles constatée selon les modalités prévues au troisième alinéa de l'article 17-3 »*.

Entre 16 et 18 ans

Il existe une autre possibilité pour le mineur d'acquérir la nationalité française. L'alinéa 1 de article 21-11 du Code Civil édicte que : *« L'enfant mineur né en France de parents étrangers peut à partir de 16 ans réclamer la nationalité française par déclaration, dans les conditions prévues aux articles 26 et suivants si, au moment de sa déclaration, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins 5 ans, depuis l'âge de 11 ans »*.

La condition de résidence habituelle en France ainsi que la naissance en France sont toujours les conditions à remplir. Cependant, comme le code civil l'indique, l'appréciation de la résidence habituelle est plus souple que pour le cas précédent. Il faut que le mineur, depuis l'âge de 11 ans, habite sur le territoire pendant au moins 5 ans, mais de manière continue ou discontinue.

Il est à noter que cette réclamation de nationalité peut être faite par le mineur lui-même, sans autorisation de ses parents.

À la majorité

Si le mineur n'a pas pu acquérir la nationalité française pendant sa minorité, il peut encore l'acquérir automatiquement à sa majorité. Cette possibilité est ouverte par l'article 21-7 du Code Civil qui dispose que *« tout enfant né en France de parents étrangers acquiert la nationalité française à sa majorité si, à cette date, il a en France sa résidence et s'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de 11 ans »*. Les critères sont les mêmes qu'énoncés ci-dessus. Cependant, cette acquisition automatique ne nécessite pas de démarche de réclamation au tribunal d'instance.

Néanmoins, le jeune majeur concerné par ce texte va devoir acquérir une carte nationale d'identité ou un passeport français. Pour ce faire, il doit demander un certificat de nationalité française au près du greffier en chef du tribunal d'instance.

La preuve de la résidence habituelle : principal problème d'accès à la nationalité

L'article 26 du code civil édicte que les *« déclarations de nationalité »* prévues dans les articles précités *« sont reçues par le greffier en chef du tribunal d'instance ou par le consul. Il en est délivré récépissé après remise des pièces nécessaires à la preuve de leur recevabilité »*.

C'est un décret, en date du 30 décembre 1993[17], qui prévoit les pièces à fournir pour une demande de nationalité.

17. *Décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française NOR: JUSX9301612D.*

En ce qui concerne la demande pouvant être faite entre l'âge 13 et 16 ans, le décret prévoit dans son article 15-2 que le demandeur doit fournir les pièces suivantes :

- *« L'extrait de l'acte de naissance du mineur ;*
- *Tous documents prouvant que le mineur réside en France à la date de la déclaration et qu'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de huit ans ;*
- *Les documents prouvant que le déclarant exerce à l'égard du mineur l'autorité parentale ;*
- *Le cas échéant, la copie intégrale des actes de naissance des enfants étrangers du mineur qui résident avec lui de manière habituelle, ou alternativement dans le cas de séparation ou de divorce, ainsi que les pièces de nature à établir cette résidence. »*

Pour la demande pouvant être faite entre les 16 et 18 ans du mineur, l'article 15-1 de ce même décret édicte que les pièces à fournir sont :

- *« L'extrait de son acte de naissance ;*
- *Tous documents prouvant qu'il réside en France à la date de sa déclaration et qu'il a eu sa résidence habituelle en France pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans, depuis l'âge de onze ans ;*
- *Le cas échéant, la copie intégrale des actes de naissance de ses enfants mineurs étrangers qui résident avec lui de manière habituelle ou alternativement dans le cas de séparation ou de divorce ainsi que les pièces de nature à établir cette résidence. »*

La preuve de la résidence habituelle en France est ce qui se pose le plus de problème lors de ces demandes de nationalité française en Guyane. La personne doit pouvoir prouver 5 ans de sa vie en France au tribunal d'instance de Cayenne. Cette preuve peut être apportée par tous moyens, que ce soient les certificats de scolarité, les certificats médicaux, où encore un DCEM ou un TIR, etc.

Cependant, les acteurs associatifs et institutionnels constatent des difficultés dans ce domaine. En effet, le tribunal d'instance de Cayenne demande beaucoup de documents et apprécie strictement les 5 ans de résidence habituelle en refusant, par exemple, des dossiers où il manque 3 mois de résidence prouvés sur les 5 ans demandés. Les différents acteurs qui aident les mineurs dans leurs démarches de naturalisation indiquent qu'il est difficile de savoir précisément quelles pièces sont demandées par le tribunal. En effet, la liste des documents à fournir possède un astérisque précisant que d'autres pièces peuvent être demandées pour compléter le dossier. Des personnes se rendent au tribunal avec les pièces et on leur en demande souvent d'autres pour que le dossier soit enregistré. De nombreux dossiers ne seraient ainsi pas enregistrés.

Enfin, plusieurs acteurs évoquent des problèmes liés à la prise de rendez-vous, à la longue file d'attente pour déposer un dossier ainsi qu'aux refus d'enregistrement de dossier des mineurs de 16-18 ans non accompagnés de leurs parents, contrairement à ce que prévoit la loi.

Il n'a malheureusement pas été possible de savoir combien de dossiers ont été déposés pour l'ensemble des demandes de nationalités examinées précédemment et combien de réponses favorables ou défavorables ont été rendues par le tribunal.

La préfecture de Guyane a, quant à elle, indiqué que les mineurs concernés méconnaissaient les procédures à respecter. Ces derniers, et leurs parents, n'auraient pas le réflexe de conserver tous les documents prouvant que le mineur a sa résidence habituelle sur le territoire pendant 5 ans. Pour y remédier, la préfecture essaye d'améliorer l'information. Elle a, par exemple, élaboré un document, à l'attention de ces mineurs, disponible sur le site de la préfecture, et elle réfléchit aux moyens de mieux diffuser ces informations notamment via le rectorat : brochure disponible dans les établissements, sensibilisation des professionnels, etc.

Cette démarche de la préfecture vise aussi bien les mineurs étrangers qui peuvent avoir accès à la nationalité qu'aux autres qui peuvent prétendre à un titre de séjour lors de leur majorité.

LA DEMANDE DE TITRE DE SÉJOUR AU MOMENT DE LA MAJORITÉ

Les mineurs étrangers, nés à l'étranger, et présents en France à leur majorité, peuvent avoir accès à un titre de séjour sous certaines conditions. En effet, l'article L 313-11 2° du CESEDA prévoit que le ressortissant étranger, dans l'année qui suit son 18e anniversaire, peut faire une demande de titre de séjour mention *« vie privée et familiale »* s'il *« justifie par tout moyen avoir résidé habituellement en France avec au moins un de ses parents légitimes, depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 13 ans »*. Cette carte est de plein droit pour ces mineurs entrés en France avant l'âge de 13 ans, ils ne peuvent donc pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire.

Cette demande est aussi ouverte aux ressortissants étrangers âgés entre 16 et 18 ans qui déclarent vouloir exercer une activité professionnelle salariée s'ils remplissent les critères posés par l'article L 313-11 du CESEDA[18].

Afin de faciliter l'accès de ces personnes à un titre de séjour, la préfecture de Guyane a mis en place depuis 4 ans une *« cellule jeune majeur »* en son sein. Les rendez-vous doivent être pris par internet et sont censés faciliter leurs démarches administratives avec un accueil spécifique.

À l'instar de l'accès à la nationalité, on note un manque d'information sur l'existence de cette procédure. Si les mineurs suivis par RESF, par un travailleur social ou par une structure telle que la PJJ sont bien accompagnés, les autres ne sont guère sensibilisés ; ils ne savent notamment pas qu'il faut absolument que la demande de titre de séjour soit effectuée dans l'année de la majorité. La préfecture de Cayenne réfléchit aussi aux actions à mener pour une plus ample information dans le domaine.

18. *Article L 311-3 du CESEDA.*

LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS (MIE)[20]

Le Conseil de l'Union européenne, dans une résolution du 26 juin 1997, définit cette population comme « *les ressortissants de pays tiers âgés de moins de 18 ans qui entrent sur le territoire des États membres sans être accompagnés d'un adulte qui soit responsable d'eux, de par la loi ou la coutume et tant qu'ils ne sont pas pris en charge par une telle personne* »[19]. Le défenseur des droits, dans une recommandation du 19 décembre 2012, indique « *qu'il entend à titre liminaire rappeler qu'un mineur isolé étranger est avant toute chose un mineur en danger, d'autant plus qu'il est isolé dans un pays dont il n'a pas la nationalité et qui lui est étranger* »[20]. Les mineurs isolés étrangers, communément appelés les MIE, doivent être identifiés comme tels pour bénéficier d'une prise en charge (I), or on observe un faible nombre de jeunes bénéficiant de ce statut en Guyane (II).

L'ÉVALUATION ET L'ORIENTATION DES MINEURS ISOLÉS

Les MIE en zone d'attente

La question de l'entrée sur le territoire d'un mineur isolé étranger ne se pose que lorsque ce dernier arrive à une frontière. En effet, l'article L211-1 du CESEDA impose que le mineur étranger, comme tout étranger, soit en possession des documents nécessaires à l'entrée sur le territoire français. Si ce n'est pas le cas, le mineur isolé étranger sera placé en zone d'attente[21].

Le maintien d'un MIE en zone d'attente doit être accompagné de la désignation d'un administrateur ad hoc chargé de le représenter dans les procédures relatives à ce maintien. Ce dernier a plusieurs missions notamment celle de saisir le parquet dans le cas de situation de danger de l'enfant, de représenter l'enfant devant le juge des libertés et de la détention (JLD), etc.[22] En effet, l'article L221-5 du CESEDA impose que « *lorsqu'un étranger mineur non accompagné d'un représentant légal n'est pas autorisé à entrer en France, le procureur de la République, avisé immédiatement par l'autorité administrative, lui désigne sans délai un administrateur ad hoc* ».

Toujours selon cet article, « *l'administrateur est désigné par le procureur de la République compétent sur une liste de personnes morales et physiques dont les modalités de constitution sont fixées par décret en Conseil d'État* ».

En Guyane, il existe une zone d'attente situé à l'aéroport Félix Éboué de Matoury. Néanmoins, il ne semble pas qu'un MIE y ait été maintenu ces dernières années. Si le cas se présentait, seul un administrateur ad hoc de la Guyane serait en charge de représenter ce mineur dans la procédure qui décidera s'il peut rentrer sur le territoire français[23].

La prise en charge des MIE

Pour les cas observés en France, le nombre d'acteurs intervenant dans la prise en charge des MIE est important : le Procureur de la République, le juge des enfants, le juge aux affaires familiales, les travailleurs sociaux, l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) du

---

20. *Nous parlerons ici de mineurs isolés étrangers et non pas de mineurs étrangers isolés afin de prendre en compte la notion d'isolement avant la notion de nationalité.*
19. *Résolution du Conseil de l'Union Européenne du 26 juin 1997*
20. *Recommandation du Défenseur des droits n° MDE/2012-179, 19 décembre 2022.*
21. *Ce sont des espaces physiques où les personnes de nationalité étrangère peuvent être maintenues pendant 8 jours maximum avant d'être autorisées, ou non, à rentrer sur le territoire français. Ils se situent dans les ports, les aéroports et les gares ouvertes à l'international. Régit par les articles Titre II du Livre II de la Parie législative du CESEDA.*
22. *Observatoire de l'enfance en danger, dossier thématique 2008-1, Les administrateurs ad hoc, décembre 2008 in w, page 19 et 20*
23. *Article L221-3 et suivant du CESEDA.*

conseil général, des tiers digne de confiance, voire des médecins. D'où, souvent, un manque de visibilité pour les professionnels confrontés à ces situations[24].

Nous proposons de décrire ici, de manière succincte, la procédure normalement applicable en matière de prise en charge des MIE.

La détermination des critères d'identification du MIE

Le statut de « *Mineur Isolé Étranger* » est difficile à caractériser puisque, précisément, il faut pouvoir prouver la réalité des trois conditions : être mineur ; être isolé ; être étranger. Pendant la détermination de ces critères, *« Le service social à l'enfance a pour mission d'accueillir provisoirement l'enfant ou l'adolescent isolé le temps nécessaire à l'accomplissement, par les services de police, des formalités d'identification, d'évaluation de son âge et de recherche d'un adulte qui en serait responsable »*[25].

➲ *La détermination de la minorité*

La détermination de la minorité est un sujet sensible dans le domaine des mineurs isolés étrangers. Si le jeune détient des documents d'état civil de son pays d'origine, ceux-ci font foi sauf exceptions. En effet, l'article 47 du Code civil édicte que *« tout acte de l'état civil des français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenus, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité »*. Les travailleurs sociaux doivent donc se fonder en premier lieu sur ces documents.

Dans le cas où ces documents sembleraient faux ou que le jeune ne détiendrait aucun document, il peut être demandé à l'autorité judiciaire une estimation médicale de l'âge de l'adolescent. Le recours à cette expertise médico-légale consiste en un examen osseux. Néanmoins, le Défenseur des droits rappelle que les juridictions estiment que cette expertise n'est pas une preuve de la non-validité d'un acte d'état civil. En effet, certaines juridictions ont considéré *« qu'à défaut de pouvoir apporter la preuve de son caractère frauduleux, la validité d'un acte d'état civil étranger ne peut être remise en cause par les expertises osseuses »*[26].

Cette pratique des tests osseux fait cependant l'objet de nombreuses critiques, notamment de la part du Comité national d'éthique qui, dans un rapport de 2005, estime que cet examen *« recèle […] un risque majeur à l'égard des enfants non caucasiens, originaires d'Afrique ou d'Asie, dont le développement osseux peut être tout à fait hétérogène par rapport aux références anglo-saxonnes »*. Il ajouteque *« la détermination de l'âge d'un enfant ou adolescent reste, en l'état des connaissances et des techniques actuelles, une procédure qui comporte une part importante d'imprécision. Les adolescent(e)s peuvent être déclaré(e)s plus âgé(e)s qu'ils (ou elles) ne sont en réalité ou au contraire plus jeunes, par l'examen clinique de la puberté. L'incertitude est même la plus grande entre 15 et 20 ans, âges pour lesquels les examens sont le plus fréquemment demandés »*[27].

Malgré ces réticences, c'est ce procédé qui est utilisé pour déterminer la minorité. En Guyane, une convention tripartite entre l'ASE, le Procureur de la République et le CHAR a été adoptée en 2005 dans ce but. Les personnes que nous avons rencontrées à l'ASE de Guyane ne savent pas si cette convention est toujours en vigueur mais une réflexion devrait être relancée autour de ces questions. Il est donc aujourd'hui impossible de savoir combien de mineurs sont concernés par cet examen en Guyane.

➲ *La caractérisation de la nationalité étrangère du mineur*

En ce qui concerne la qualité d'étranger du mineur, elle est vérifiée par l'absence de document d'état civil français, donc par défaut. Si le mineur ne se revendique pas français, s'il ne possède aucun papier permettant de le rattacher à la nationalité

---

24. *Rapport de Madame le Sénateur Isabelle Debré, Les MIE en France, mai 2010.*
25. *Rapport de Madame le Sénateur Isabelle Debré, Les MIE en France, mai 2010, page 77.*
26. *CAA Paris, 13/11/2001 et CAA Lyon 18/11/02 in Recommandation du Défenseur des droits, n° MDE/2012-179, 19 décembre 2012.*
27. *Comité consultatif National d'éthique pour les sciences de la vie et de la Santé, Avis n° 88 sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques, Page 3, 23 juin 2005, http://www.ccne-ethique.fr/sites/default/files/publications/avis088.pdf*

française, si l'administration française n'a aucune trace de lui, il est considéré comme de nationalité étrangère.

Ce point ne pose en règle générale pas de problème en France. Cependant, la Guyane présente quelques particularités à ce sujet. En effet, à la fin des années 1990, l'administration française s'est aperçu que certaines personnes nées en Guyane et y vivant depuis des décennies étaient dépourvues d'état civil. En effet, une annexe du procès-verbal d'une séance au Sénat de 1998 indique qu'en Guyane *« plusieurs milliers de personnes appartenant aux populations amérindiennes et " noires marrons " sont actuellement dépourvues d'état civil, ce qui cause de graves difficultés, tant pour le contrôle des mouvements de population dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine, que pour les intéressés eux-mêmes qui, par exemple, ne peuvent poursuivre des études secondaires ou supérieures, ou encore participer aux élections »*[28].

Ce phénomène touchait particulièrement les populations vivant sur les fleuves Maroni et Oyapock qui sont éloignées des administrations et qui n'ont pas pu établir leur état civil, bien qu'elles soient françaises de naissance.

Certaines personnes ne sont donc pas répertoriées comme françaises, alors qu'elles le sont, et ne peuvent se prévaloir d'une autre nationalité. Ces *« invisibles »* des fleuves peuvent être considérés comme étrangers car ils ne peuvent pas prouver leur nationalité française. Cet état de fait peut donc poser des problèmes pour des mineurs, qui peuvent être considérés comme étrangers et donc MIE, alors qu'ils sont français.

Ces dysfonctionnements de l'administration ont permis de révéler l'existence d'une frange de la population sans état civil, et certains ont vu leur situation être régularisée. Cependant il existerait encore des personnes sans état civil selon Catherine Benoit[29].

➲ *La caractérisation de l'isolement*

Outre la minorité, l'isolement est un facteur complexe à déterminer pour les travailleurs sociaux. Cette recherche de représentants légaux du mineur sur le territoire est réalisée par la police.

Selon le rapport du Sénateur Debré *« Est isolée, une personne âgée de moins de 18 ans qui se trouve en dehors de son pays d'origine sans être accompagnée d'un titulaire ou d'une personne exerçant l'autorité parentale, c'est-à-dire sans quelqu'un pour la protéger et prendre les décisions importantes la concernant »*[30]. L'isolement se comprend dès lors qu'un représentant de l'autorité parentale n'est pas présent sur le territoire avec l'enfant, ou sans l'avoir officiellement déléguée au préalable.

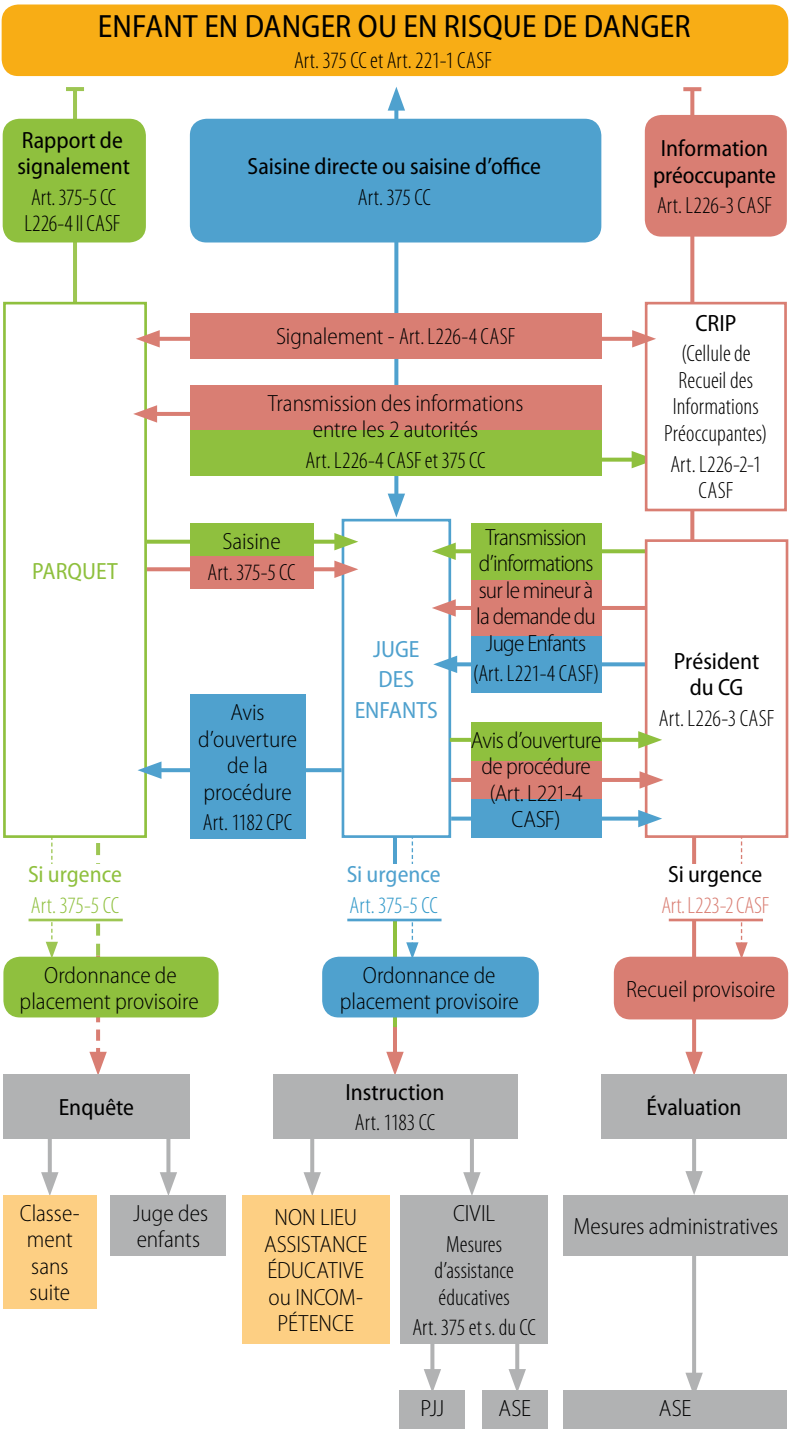
L'isolement a été considéré comme un danger au sens de l'article 375 du code civil[31] ce qui peut justifier une mesure d'assistance éducative. Néanmoins, tout l'enjeu, notamment en Guyane, est de déterminer le degré d'isolement du mineur. Même en l'absence d'un représentant de l'autorité parentale sur le territoire, il faut évaluer si le mineur est seul ou si des tiers s'occupent de lui et si c'est le cas s'il est habilité par la justice à le faire.

La procédure de prise en charge du MIE

Les mineurs isolés, à part ceux qui sont identifiés comme tels en zone d'attente car ils sont arrivés seuls sur le territoire, peuvent être difficiles à repérer. Les procédures à suivre sont celles du droit commun en matière d'enfance en danger ou en risque de danger comme nous l'indique ce schéma réalisé par l'association Infomie, spécialisée sur le droit des MIE.

---

28. *N° 264, SÉNAT, SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998, Annexe au procès-verbal de la séance du 4 février 1998 5° bis. État civil en Guyane et à Mayotte In http://www.senat.fr/rap/l97-264/l97-2642.html*
29. *Benoît Catherine, « Sans-papiers amérindiens et bushinenge en Guyane ? Le renforcement des frontières et la fabrication de l'étranger sur le Maroni », Communication au colloque " Les marronnages et leurs productions sociales, culturelles dans les Guyanes et le bassin caribéen du XVIIe au XXe siècle ", Saint-Laurent-du-Maroni , Guyane française, du 18 au 21 novembre 2013.*
30. *Rapport de Mme Isabelle Debré, sénateur des Hauts de Seine, Sénat, Mai 2010.*
31. *CAA Rouen, 7/11/2002, N°02/184*



https://www.infomie.net/spip.php?rubrique271

Schéma 3. Dispositif de droit commun de protection de l'enfance en danger

Il peut être fait une information préoccupante auprès du conseil général[32], un signalement auprès du Procureur de la République[33] ou le juge des enfants peut être saisi directement ou s'en saisir lui-même[34]. S'il y a urgence, un recueil provisoire par l'ASE est possible comme l'indique l'article L223-2 du CASF « *En cas de danger immédiat ou de suspicion de danger immédiat concernant un mineur ayant abandonné le domicile familial, le service [ASE] peut, dans le cadre des actions de prévention, pendant une durée maximale de soixante-douze heures, accueillir le mineur, sous réserve d'en informer sans délai les parents, toute autre personne exerçant l'autorité parentale ou le tuteur, ainsi que le procureur de la République* ». Il est aussi

32. *Article L226-3 du CAF*
33. *Article L 226-4 du CASF et Article 375-5 du Code Civil.*
34. *Article 375 du Code civil*

possible que le juge des enfants ou le Procureur de la République prenne une ordonnance de placement provisoire[35].

L'aide sociale à l'enfance se retrouve donc en charge des mineurs en danger ou en risque de danger. En effet, c'est le président du conseil général *« qui est chargé du recueil, du traitement et de l'éducation, à tout moment et quelle qu'en soit l'origine, des informations préoccupantes relatives aux mineurs en danger ou qui risquent de l'être »*[36].

➲ *Le placement du mineur isolé étranger*

À partir du moment où le mineur a été considéré comme isolé et étranger, le juge des enfants et le juge des tutelles doivent intervenir afin d'encadrer juridiquement la prise en charge du mineur par l'ASE où par un tiers digne de confiance.

L'intervention du juge des enfants est subordonnée à l'application de l'article 375 du code civil. Il peut ordonner des mesures d'assistance si *« la santé, la sécurité, la moralité d'un mineur non émancipé sont en danger ou si les conditions de son éducation ou de son développement physique, affectif, intellectuel et social sont gravement compromises »*[37].

L'intervention du juge des enfants ne règle pas la question de la capacité juridique du mineur puisque celle-ci doit nécessairement être exercée par un tiers. Normalement les parents, représentants de l'autorité parentale. Or, par définition, dans le cas d'un mineur isolé étranger, le représentant de l'autorité parentale n'est pas sur le territoire, le mineur ne peut donc pas exercer ses droits. D'où l'intervention du juge des tutelles. Selon l'article 390 du code civil, *« la tutelle s'ouvre lorsque le père et la mère sont tous deux décédés ou se trouvent privés de l'exercice de l'autorité parentale. Elle s'ouvre aussi à l'égard d'un enfant dont le filiation n'est pas établie »*.

Le juge des tutelles va dès lors prononcer soit une tutelle d'État, soit une tutelle par conseil de famille. La première est régie par l'article 411 du code civil et permet au juge de confier la représentation légale du mineur au président du conseil général, qui va la déléguer à l'ASE. La seconde est régie par les articles 399 et suivants du code civil et confie la représentation légale du mineur à un conseil de famille. Ce conseil est composé de 4 membres dont le tuteur et le subrogé tuteur. Le tuteur peut être un membre de la famille ou une personne tiers ayant un *« manifeste intérêt »* pour le mineur isolé.

Dans le cas où le juge des enfants a choisi de confier l'enfant à un *« tiers digne de confiance »* ce dernier ne reçoit l'exercice de l'autorité parentale que si le juge des tutelles confirme ce choix.[38]

LA QUESTION DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS EN GUYANE

La question des mineurs isolés étrangers ne se pose pas de la même manière en Guyane qu'en métropole. Tout d'abord parce qu'on peine à déterminer le nombre exact de mineurs concernés par une situation d'isolement. Le placement d'un mineur à un tiers sans procédure (le *« confiage*[39] *»*) serait une pratique plutôt courante selon les professionnels mais on manque de données et d'expertise sur ce sujet. De plus, les nouvelles modalités de prise en charge des MIE sur le territoire français ne sont pas applicables en Guyane.

Un phénomène difficilement quantifiable

Le phénomène des mineurs isolés étrangers est particulièrement difficile à appréhender en Guyane. Comme le souligne l'aide sociale à l'enfance, les mineurs arrivent souvent avec leurs parents sur le territoire contrairement à la métropole où il est plus fréquent qu'ils arrivent directement isolés. En Guyane, c'est ensuite

35. *Article 375 du Code Civil.*
36. *Article L226-3 alinéa 1 CASF*
37. *Article 375 CC*
38. *Rapport de Mme Isabelle Debré, sénateur des Hauts de Seine, Sénat Mai 2010, page 35.*
39. *Le confiage peut être défini comme le fait de déléguer la tâche d'éducation de son enfant à un tiers de façon plus ou moins longue.*

qu'ils sont en situation d'isolement. Le repérage est donc plus ardu pour les services d'aide sociale à l'enfance.

De surcroît, la notion même d'isolement est plus difficile à cerner. Comme nous l'avons vu précédemment, l'isolement est caractérisé juridiquement par l'absence de personnes détentrices de l'autorité parentale sur le territoire. Selon ce seul critère, le nombre de mineurs isolés étrangers devrait être bien plus élevé en Guyane puisque laisser ses enfants à un tiers, que ce soit un cousin ou une tante éloigné, est une pratique encore répandue en Guyane.

Les mineurs isolés étrangers en Guyane sont donc particulièrement difficile à repérer. Le seul chiffre disponible est le nombre de mineurs isolés étrangers pris en charge par l'ASE : seulement 36 en 2013[40].

On peut tenter de compléter, bien imparfaitement, ce chiffre par le nombre de procédures de « *tiers digne de confiance* » engagées au sein du TGI. Imparfaitement car d'autres mineurs (non isolés et étrangers) peuvent également faire l'objet d'une telle procédure. On compte environ 50 demandes de procédures de tiers digne de confiance par mois au sein du TGI de Cayenne, soit environ 600 par an.

On peut aussi noter que la préfecture de Guyane n'a été saisie que de deux dossiers pour l'année 2013 concernant des mineurs isolés étrangers voulant se prévaloir des dispositifs légaux ouverts à leur majorité[41]. On ne sait donc pas combien sont dans cette situation à l'heure actuelle.

Un placement à l'ASE ou à un tiers

Il n'existe pas de structures spécifiques pour l'accueil des mineurs isolés étrangers en Guyane, contrairement à la métropole. Ces dernières sont des structures de droit commun liées à la protection de l'enfance. Pour l'heure, la prise en charge des mineurs isolés est déléguée à quatre associations : Ciel de Kaz, Rozo, JCLT et Courbaril, et parfois à des familles d'accueil.

Il semblerait que le recours à un tiers digne de confiance soit un peu plus répandu, même s'il est impossible de quantifier exactement le nombre de personnes concernées par cette procédure. De plus, cette procédure ne serait pas utilisée dans tous les cas où un représentant de l'autorité parentale n'est pas présent sur le territoire, les enfants pouvant être confiés à un tiers en dehors de toute procédure légale.

Un protocole différent de la métropole

La situation des mineurs isolés étrangers a provoqué de nombreux débats en France au cours de l'année 2013, certains conseils généraux refusant de continuer la prise en charge de ce public. Ils estimaient que le nombre de mineurs isolés à prendre à charge était trop élevé et que cela représentait un coût trop important pour leur département. La ministre de la Justice, Madame Taubira, a ainsi pris une circulaire le 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des MIE[42]. Cette circulaire vient modifier le dispositif de prise en charge des mineurs isolés sur le territoire national.

Dans le cadre de ce dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, le conseil général est toujours chargé de déterminer si le jeune est un MIE. Cependant, le temps d'évaluation, d'une durée de 5 jours, sera pris en charge financièrement par l'État. La circulaire précise que « *si la minorité et l'isolement du jeune sont clairement établis dans un délai de 5 jours et qu'il en résulte donc une situation de danger, le président du conseil général saisit le procureur de la République* »[43]. Le Procureur sera alors chargé de placer les MIE entre les départements, afin que la répartition se fasse de manière plus homogène sur le territoire.

---

40. Chiffres au 31 août 2013.

41. Cf. Partie III de cette section.

42. Circulaire relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation du 31 mai 2013 in http://www.gisti.org/IMG/pdf/circ_2013-05-31_norjusf1314192c_mie.pdf

43. Ibid. §1.1

Néanmoins, ce nouveau protocole n'est pas applicable en Guyane ainsi que dans les autres départements d'Outre-mer. Ce sont donc toujours les départements qui sont en charge financièrement de l'ensemble de la procédure. Un certain nombre d'acteurs intervenant dans le domaine pense pourtant qu'une telle modification en Guyane aurait permis de revoir l'ensemble du dispositif de prise en charge des mineurs isolés étrangers, et qu'ainsi chacun des acteurs sache exactement son rôle et sa possibilité d'intervention. Néanmoins, la nouvelle répartition des MIE entre les départements a paru peut-être plus compliquée et plus couteuse à mettre en place dans les DOMS, en raison de leur éloignement géographique de la métropole.

L'ACCÈS À LA MAJORITÉ POUR LES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS

Un mineur ne peut pas être en situation irrégulière sur le territoire français car sa présence n'est pas conditionnée à la possession d'un titre de séjour. Cependant, lorsqu'il devient majeur, il est dans l'obligation d'en posséder un s'il veut rester sur le territoire français. Certaines dispositions du CESEDA sont toutefois spécifiques aux mineurs isolés étrangers, de même pour l'accès à la nationalité qui est facilitée pour certains mineurs isolés.

L'accès à un titre de séjour

Le CESEDA prévoit deux possibilités de régularisation pour les mineurs isolés étrangers confiés à l'aide sociale à l'enfance. Chacun de ces deux titres de séjour doivent être demandés dans *« l'année qui suit son 18e anniversaire »*.

Selon l'article L 313-11 2° bis du CESEDA, la carte de séjour temporaire vie privée et familiale est délivrée de plein droit *« à l'étranger dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire ou entrant dans les prévisions de l'article L311-3, qui a été confié, depuis qu'il a atteint au plus l'âge de 16 ans, au service de l'ASE et sous réserve du caractère réel et sérieux du suivi de formation, de la nature de ses liens avec sa famille restée dans le pays d'origine et de l'avis de la structure d'accueil sur l'insertion de cet étranger dans la société française »*.

L'article L313-15 du CESEDA édicte aussi une autre possibilité de régularisation : *« À titre exceptionnel et sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, la carte de séjour temporaire prévue au 1° de l'article L 313-10 portant la mention « salarié » ou la mention « travailleur temporaire » peut être délivrée, dans l'année qui suit son dix-huitième anniversaire, à l'étranger qui a été confié à l'ASE entre l'âge de 16 ans et l'âge de 18 ans et qui justifie suivre depuis au moins 6 mois une formation destinée à lui apporter une qualification professionnelle »*.

L'accès à la nationalité

L'article 21-12 du code civil édite que *« l'enfant qui a fait l'objet d'une adoption simple par une personne de nationalité française peut, jusqu'à sa majorité, déclarer, dans les conditions prévues aux articles 26 et suivants, qu'il réclame la qualité de français, pourvu qu'à l'époque de sa déclaration il réside en France.*

Toutefois, l'obligation de résidence est supprimée lorsque l'enfant a été adopté par une personne de nationalité française n'ayant pas sa résidence habituelle en France.

Peut, dans les mêmes conditions, réclamer la nationalité française :

1° L'enfant qui, depuis au moins cinq années, est recueilli en France et élevé par une personne de nationalité française ou qui, depuis au moins trois années, est confié au service de l'aide sociale à l'enfance ».

L'enfant confié à l'ASE avant ses 15 ans peut donc réclamer la nationalité française à sa majorité.

DROIT DES ÉTRANGERS

FICHES SYNTHÉTIQUES DOM

102
Mayotte

107
La Guadeloupe

109
La Martinique

111
La Réunion

L'objectif de ce rapport était non seulement de dresser un état des lieux précis du droit des étrangers applicable en Guyane, mais aussi de fournir une méthode d'analyse qui puisse être renouvelée pour les autres départements d'outre-mer.

La structuration que nous proposons dans ce rapport – parcours administratifs ; accès aux droits sociaux ; rétention et éloignement ; mineurs étrangers isolés – nous semble pertinente pour l'ensemble des territoires ultra-marins. Elle permet en effet d'identifier la spécificité de chacun d'entre eux comme leurs points communs (par exemple entre la Guyane et Mayotte).

Pour les autres DOM, nous nous contentons ici de présenter des tendances et de proposer une démarche analytique. Les données manquent en effet pour réaliser un diagnostic similaire à celui de la Guyane. Par ailleurs analyser l'accès aux droits sociaux des personnes de nationalité étrangère nécessite de rencontrer les différents acteurs de terrain. N'ayant pas pu nous rendre ailleurs qu'en Guyane, nous reprenons succinctement ici les rapports déjà établis.

Précisons 3 constats généraux :

Demande d'asile. Les chiffres relatifs à la demande d'asile font, eux, l'objet de publications au sein des rapports annuels de l'OFPRA et de la CNDA. L'asile en outre-mer se chiffre à 2 257 premières demandes en 2012, soit 5,5 % des 41 254 des demandes déposées sur le territoire français pour cette année. Comme nous l'avons étudié plus haut, la Guyane est le département français d'outre-mer qui enregistre le plus grand nombre de demandes d'asile depuis 2008. Néanmoins, les demandes sont également significatives à Mayotte et en Guadeloupe.

L'éloignement du territoire et la rétention administrative en outre-mer. En 2012, 65 % des éloignements du territoire français ont concerné l'Outre-mer : 23 978 personnes sur 36 822 personnes[1] pour l'ensemble de la France. Néanmoins, tous les départements ultra marins ne sont pas touchés de la même manière. Les différences sont nettes tant au niveau du nombre de personnes concernées, des infrastructures mises en place que du droit applicable.

Mineurs isolés étrangers. La problématique des mineurs isolés étrangers est très peu étudiée dans l'ensemble des DOMS. Difficile de savoir combien il y a de mineurs isolés dans l'ensemble des DOMs, a fortiori dans chacun d'entre eux. Ce n'est certainement pas dû à l'absence de mineurs isolés étrangers sur ces territoires mais plutôt, comme en Guyane, à une approche moins stricte de la notion d'isolement. La circulaire du 31 mai 2013 mettant en place un nouveau dispositif de prise en charge des mineurs isolés ne s'applique pas aux départements ultra-marins.

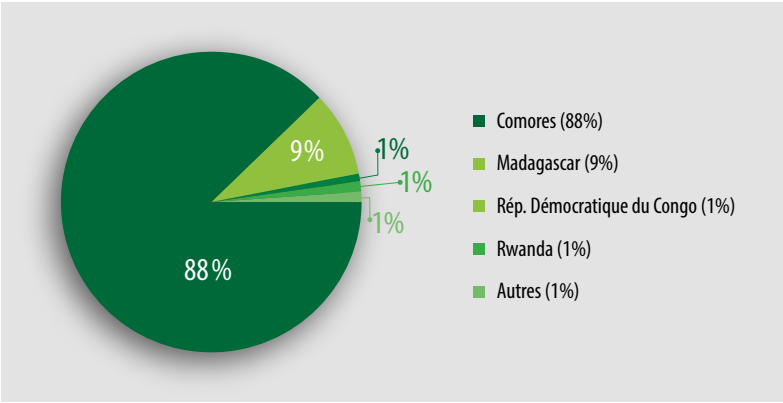
1. *Les étrangers en France en 2012, rapport du Ministère de l'intérieur*

MAYOTTE

LE CONTEXTE MIGRATOIRE À MAYOTTE

Devenu le 101e département français le 1er avril 2011, Mayotte comprend deux îles principales d'une superficie de 374 km², séparées par un bras de mer de 2kms et une trentaine de petits îlots[2].

Mayotte comprend 217 091 habitants dont 17 412 ressortissants de nationalité étrangère en situation régulière, soit 8 % de l'ensemble de la population. En revanche la population étrangère présente illégalement sur le territoire représenterait entre 50 000 et 60 000 personnes[3]. La particularité de Mayotte est que la majorité des personnes sans-papiers seraient de nationalité comorienne, soit environ 90%. La proximité géographique et l'histoire commune des deux îles expliquent ce phénomène. En effet, l'île de Mayotte ne se situe qu'à 70 km de l'île d'Anjouan aux Comores. La traversée par la mer est donc possible pour rejoindre Mayotte. La majorité des migrants utilisent des embarcations appelées « Kwassa-kwassa » ; ces dernières sont régulièrement victimes de naufrages et parfois meurtrières.



Source : « Les étrangers en France en 2012 », rapport du Ministère de l'Intérieur, 2014.

Graphique 17. Nationalité des ressortissants étrangers à Mayotte en 2012

Mayotte est toujours dans une phase de transition en matière d'application du droit français et européen.

En ce qui concerne le droit français, *« les lois et règlements en vigueur en métropole avant le 31 mars 2011 sont applicables à Mayotte selon les adaptations qu'ils prévoient. Dans le silence des textes, l'application est implicite s'il n'existe aucune disposition spécifique déjà applicable à Mayotte »*[4]. Cette application implicite ne concerne que six matières notamment le droit des étrangers, le droit du travail et les impôts. Par conséquent, les parties *« entrée, séjour, éloignement »* du Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile (CESEDA) ne s'appliquent pas à Mayotte, une ordonnance du 26 avril 2000 et une circulaire du 3 avril 2002 régissent ce droit[5]. Certains textes du CESEDA, mais pas tous, figurent dans l'ordonnance, ou certaines conditions diffèrent[6].

2. http://www.outre-mer.gouv.fr/?presentation,138.html
3. http://www.senat.fr/rap/r11-675/r11-6756.html
4. Avis CE, 20/05/2010, n° 383 887, http://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique/III.-Redaction-des-textes/3.6.-Application-et-applicabilite-des-textes-outre-mer/3.6.4.-Collectivites-d-Outre-mer-de-l-article-73-de-la-Constitution-Guadeloupe-Guyane-Martinique-La-Reunion-Mayotte
5. Ordonnance du 26 avril 2000, n° 2000-273, in https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000400039
6. Cf. tableau comparatif du droit applicable en métropole et dans chacun des DOMS, annexe 1.

En revanche la partie asile s'applique intégralement. Quant au droit du travail, Mayotte possède son propre code.

Le droit européen est lui totalement applicable depuis le 1er janvier 2014, date à laquelle Mayotte est devenue une Région Ultra Périphérique (RUP) de l'UE. Cette application du droit européen au dernier département français poussa le gouvernement à réfléchir sur le droit des étrangers applicable à Mayotte. Pour que ce dernier respecte pleinement le droit européen et les règles minimums qui doivent être mises en place au sein de chaque État de l'Union européenne, notamment en droit des étrangers, deux solutions étaient envisageables : réviser l'ordonnance de 2000 ou appliquer le CESEDA. C'est la seconde solution qui a été choisie par le gouvernement qui va prochainement mettre en vigueur le CESEDA au lieu et place de l'ordonnance de 2000. Cependant, on peut imaginer que certaines dispositions du CESEDA seront spécifiques pour Mayotte comme c'est le cas pour la Guyane et pour la Guadeloupe.

LA DEMANDE D'ASILE À MAYOTTE

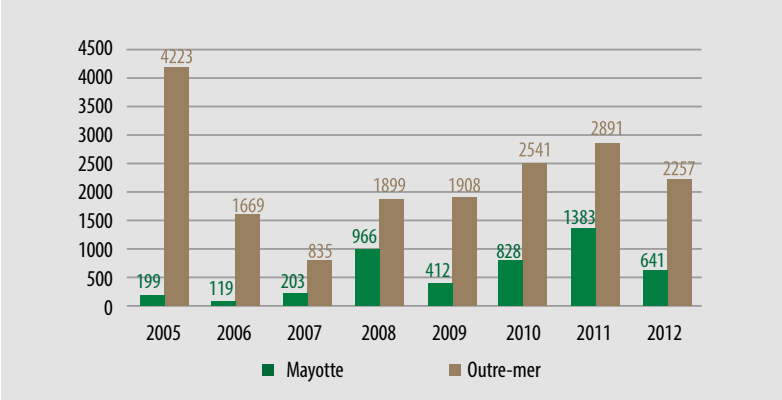
La partie Asile du CESEDA est, on l'a dit, applicable à Mayotte. Par conséquent, les personnes demandant l'asile sont soumises aux mêmes droits que celles le demandant en métropole. Elles doivent déposer un dossier à l'OFPRA et peuvent faire un recours devant la CNDA.

C'est le Bureau Afrique de l'OFPRA Paris qui gère les demandes d'asile en provenance de Mayotte. L'OFPRA utilise la visioconférence pour mener les entretiens mais se déplace aussi sur place notamment en 2011 et en 2013 afin de mener des séries d'entretiens.

La CNDA est compétente en cas de recours contre une décision de l'OFPRA. Même si la CNDA s'est déplacée en novembre 2012, elle se rend rarement à Mayotte. On peut raisonnablement penser que le système de visioconférence récemment mis en place en Guyane sera également déployé prochainement à Mayotte.

Notons toutefois deux spécificités de Mayotte : il n'existe pas de dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile comme dans les autres départements et l'OFII n'est pas présente.

Si on observe une nette tendance à la hausse, l'examen des premières demandes d'asile montre de grandes variations annuelles entre 2005 et 2012 (cf. graphique ci-dessous). On observe ainsi une baisse importante entre 2011 et 2012, le nombre de demandes d'asile ayant chuté de moitié pendant cette période.



Source : Rapports de l'OFPRA 2005 à 2012

Graphique 18. L'évolution des premières demandes d'asile à Mayotte

L'ACCÈS AUX DROITS SOCIAUX À MAYOTTE

Mayotte possède son propre Code du travail ; le Code de l'Action Sociale et des Familles ainsi que le Code de Sécurité Sociale ont des dispositions propres pour Mayotte

Le droit d'asile est le même en métropole qu'à Mayotte, cependant Mayotte ayant son propre code du travail l'ATA n'existe pas sur l'île. De plus, il n'existe aucun CADA ou CHRS pour l'hébergement des demandeurs d'asile. Néanmoins, depuis la fin 2011, l'association Solidarité Mayotte a obtenu, avec le financement de la DJSCS, l'ouverture d'un appartement autonome d'urgence expérimental pour les demandeurs d'asile. Il est de 15 places et offre une solution d'hébergement pour une durée de 3 semaines pour les primo-arrivants afin qu'ils puissent trouver d'autres solutions d'hébergement7.

En ce qui concerne l'accès aux soins, l'AME et la CMU n'existent pas à Mayotte. Seul l'accès aux soins d'urgence est possible. En revanche, un système de « bons roses » a été mis en place afin que les enfants de milieux défavorisés puissent se faire soigner.

Le RSA vient d'être mis en place à Mayotte, mais les conditions pour qu'un étranger puisse le percevoir sont difficiles, voire impossibles selon les associations, à remplir. En effet, la personne doit être en situation régulière avec droit au travail depuis 15 ans de manière ininterrompue. De plus, son montant ne s'élève qu'à 100 euros par mois pour une personne seule contre 450 euros en moyenne en métropole[8].

Les droits sociaux ne sont pas les mêmes et quand ils existent leur accès est très difficile selon les acteurs de terrain.

L'ÉLOIGNEMENT DU TERRITOIRE ET LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE À MAYOTTE

L'éloignement du territoire

Mayotte est le département d'outre-mer le plus touché par les procédures d'éloignement des ressortissants étrangers du territoire français : 20 429 reconduites à la frontière en 2010, 16 374 en 2011 et 13 001 en 2012[9]. C'est en partie dû au régime juridique qui y est applicable ainsi qu'à sa situation géographique (au milieu de l'archipel des Comores).

Comme la Guyane, Mayotte est soumis au régime dérogatoire en matière d'éloignement. Par conséquent, il n'existe pas de recours suspensif contre une décision d'OQTF contestée devant le tribunal Administratif mais la possibilité de faire des référés suspension et liberté existe. À l'instar de la Guyane la condition d'urgence est présumée lors de ces deux procédures afin qu'un accès rapide au juge administratif soit possible.[10]. De plus, les laissez-passer consulaires normalement nécessaires pour les personnes ne justifiant pas de leur identité ne sont pas utilisés ou sont faits par la Paf. Les personnes sont donc éloignées, souvent vers les Comores, sans que le pays n'ait donné son accord (il n'existe en effet pas d'accord de réadmission entre la France

7. *Rapport d'information au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, par les sénateurs J-P Sueur, C. Cointat et F. Desplan, enregistrée le 18 juillet 2012, page 80.*
8. *Étranger en Outre-mer : Un droit exceptionnel pour un enferment ordinaire, Séminaire du 8 décembre 2012, organisé par le Collectif Migrant Outre-mer et l'Observatoire de l'enfermement des étrangers, page 8.*
9. *Les flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint Matin, Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2011, page 5.*
10. *Cf. Partie II, L'absence de recours suspensif en Guyane.*

et les Comores). Il semblerait que les personnes soient déposées aux Comores sans forcément être remises aux autorités locales[11].

NOMBRE D'ÉLOIGNEMENT À MAYOTTE				
	2009	2010	2011	2012
Mayotte	16 725	20 429	16 374	13 001
DOMS	27 224	30 922	26 858	23 978
% Mayotte par rapport aux DOMS	61,4%	66,1%	70%	54,2%

Source : « Les étrangers en France en 2012 », rapport du Ministère de l'Intérieur, p.201.

Graphique 19. Nombre d'éloignement à Mayotte

Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessus, Mayotte concentre en 2012 la majorité des éloignements effectués depuis l'Outre-mer (54 %), même si cette proportion baisse depuis 2011. Outre l'importance numérique des reconduites à la frontière, Mayotte se distingue aussi par le fait qu'un nombre important de mineurs seraient éloignés chaque année, environ 3 000 selon les associations.

Le taux de reconduite à la frontière exécutés par rapport aux OQTF délivrées est de 95 %. Mais on estime à 40 % le nombre de personnes éloignées qui reviennent par la suite[12].

La rétention administrative

Pour le CRA, les droits applicables en métropole le sont aussi à Mayotte. Néanmoins, la Cour européenne dans son arrêt Popov contre France de mai 2012 a estimé que le placement en rétention de mineurs était constitutif d'une violation de l'article 3 de la Convention, soit un traitement inhumain et dégradant. Afin de prendre la mesure de cette condamnation, le gouvernement a établi une circulaire visant à interdire le placement de mineurs. Cette circulaire n'est pas applicable à Mayotte où l'enfermement des enfants mineurs est toujours autorisé et largement pratiqué[13].

Mayotte dispose d'un lieu servant de Centre de rétention depuis 1995 mais il n'est devenu officiellement un Centre de Rétention Administrative qu'en 2004 à la suite de l'arrêté ministériel du 19 janvier 2004. Situé à Pamandzi il était à l'origine d'une capacité de 60 places puis de 140 et maintenant de 100, sans que sa surface ne change (136 m^2). La construction d'un nouveau CRA est prévue depuis quelques années mais le projet prend du retard : initialement prévu pour 2010 puis 2014, il semblerait qu'il ne voit pas le jour avant 2017.

L'intervention de la Cimade est autorisée depuis 2009 mais à titre bénévole. Mayotte est le seul département français où l'État ne finance pas une association permettant aux étrangers d'avoir une information, voire un accès à leurs droits14. Il est aussi important de noter que l'OFII n'est pas présente dans le département, donc non représentée au CRA.

Dans le rapport annuel de 2012 sur la rétention, la Cimade indique que 16 707 personnes sont passées par le centre de rétention de Mayotte avec un temps moyen de rétention de 0,84 jour soit environ 20 heures[15]. Elle ajoute que ce chiffre comprend 2 575 mineurs alors même que la Cour européenne a déterminé que le

11. *Ibid.*
12. *Rapport d'information au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, par les sénateurs J-P Sueur, C. Cointat et F. Desplan, enregistrée le 18 juillet 2012*
13. *Rapport d'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté 2012, p.20.*
14. *Centres et Locaux de Rétention administrative, rapport de la Cimade, 2011, page 147 et 2012, p.129.*
15. *Ibid.*

placement en rétention d'un mineur était constitutif d'un traitement inhumain et dégradant.

Le CRA de Mayotte a fait l'objet d'une visite par le contrôleur général des lieux de privation des libertés en 2009. Il a constaté plusieurs dysfonctionnements et des violations manifestes des droits de l'Homme et des conditions de rétention[16].

LA SITUATION DES MINEURS ISOLÉS ÉTRANGERS À MAYOTTE[17]

Grâce à la publication de nombreux rapports sur les mineurs isolés étrangers présents à Mayotte nous avons pu dresser un rapide état des lieux.

Malheureusement, faute de pouvoir définir précisément l'isolement d'un mineur, il est impossible de dénombrer précisément les mineurs isolés étrangers à Mayotte. Le préfet de Mayotte a confié en 2011 une mission d'évaluation au sociologue David Guyot. Ce dernier a notamment proposé des outils d'analyse pour définir des critères qui permettent de savoir si un mineur est isolé ou non. Selon ses critères le nombre de mineurs isolés change en fonction de la définition choisie. Ils seraient « 2 922 mineurs isolés au sens de l'OFPRA, 1 666 mineurs avec un adulte apparenté, 584 mineurs avec un adulte non apparenté et 555 mineurs sans adulte[18] ».

Pour la sénatrice Isabelle Debré, auteur d'un rapport sur le sujet en 2010, la France compterait environ 6 000 mineurs isolés étrangers, dont entre 800 et 1 000 à Mayotte. La dernière circulaire en date du 31 mai 2013 estime quant à elle qu'il y aurait 8 000 mineurs isolés étrangers en France.

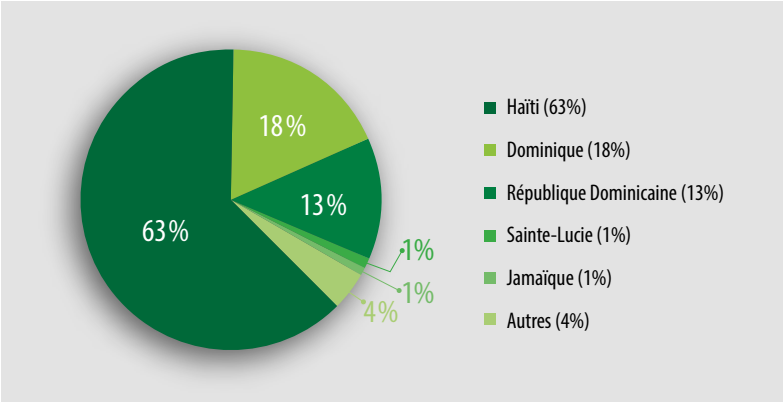
L'aide sociale à l'enfance est certes présente à Mayotte mais elle ne peut prendre en charge le très grand nombre de mineurs isolés. Une association, TAMA, travaille dans le domaine de la protection de l'enfance. Elle essaye de mettre en place des actions afin de repérer les mineurs isolés étrangers ainsi que leurs parents (souvent reconduits aux Comores) afin de les remettre en contact. Mais le travail est immense. TAMA estime que 500 mineurs étrangers sont en situation de grand isolement et 3 000 seraient « en situation d'isolement à plus ou moins long terme »[19]. Le rapport du sénat sur Mayotte reconnaît « qu'il n'existe pas de réponses spécifiques pour les mineurs étrangers isolés »[20].

16. Rapport d'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 2009.
17. La question des mineurs isolées étrangers en Guadeloupe, Martinique et la Réunion n'a pas pu être abordée au sein de ce rapport, en raison de l'absence de chiffre officiel en 2013.
18. Rapport d'information au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, par les sénateurs J-P Sueur, C. Cointat et F. Desplan, enregistrée le 18 juillet 2012, page 86.
19. Ibid., page 87.
20. Ibid., page 87.

LA GUADELOUPE

LE CONTEXTE MIGRATOIRE EN GUADELOUPE

La Guadeloupe est un département français d'Outre-mer depuis 1946 et une région depuis 1982. Composée de 7 îles sa superficie est de 1780 km2. Son nombre d'habitants s'élève à 403 355 personnes en décembre 2012, dont 18 665 personnes de nationalité étrangère en situation régulière21 (soit 4,6 % de l'ensemble de la population). Le Ministère de l'Intérieur estime à 15 000 le nombre de personnes étrangères en situation irrégulière en Guadeloupe. Comme pour la Guyane, les haïtiens sont les personnes de nationalité étrangère les plus représentés au sein du département. Cela s'explique notamment par l'histoire commune entre la France et Haïti ainsi que la proximité géographique de ces deux îles. D'une manière générale, la majorité des personnes étrangères en Guadeloupe sont originaires des pays avoisinants.



Source : « Les étrangers en France en 2012 », rapport du Ministère de l'Intérieur, 2014.

Graphique 20. Nationalités de la population étrangère en Guadeloupe en 2012

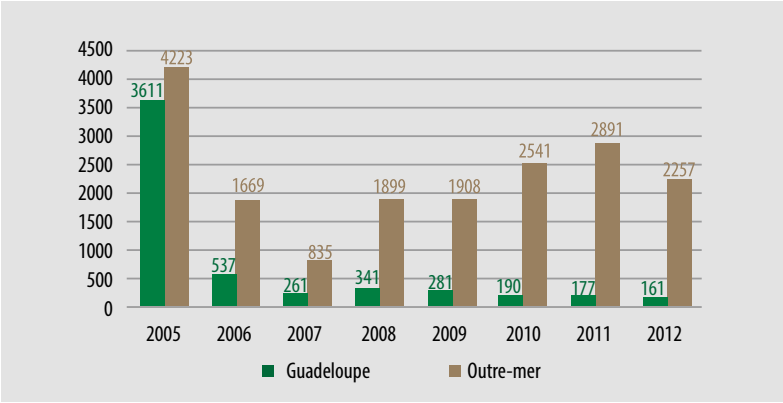
Le droit des étrangers en Guadeloupe est régit par le CESEDA ; néanmoins, à l'instar de la Guyane, des dispositions spécifiques s'appliquent22.

LA DEMANDE D'ASILE EN GUADELOUPE

Particularité de la Guadeloupe en matière de droit d'asile : l'OFPRA est présente dans le département. En effet, depuis 2006 une antenne délocalisée de l'office français de la protection des réfugiés et apatrides a été installée en Guadeloupe afin d'examiner les demandes d'asile déposées en Martinique, Guadeloupe et en Guyane. Tous les demandeurs de Guadeloupe sont donc directement entendus par un officier de protection au sein des bureaux de l'office à Basse-terre.

La Guadeloupe représentait, jusqu'en 2007, le premier département d'outre-mer français en termes de demandes d'asile déposées. On peut d'ailleurs observer qu'en 2005 et 200623 la Guadeloupe centralisait la grande majorité des demandes d'asile outre-mer, ce qui a logiquement justifié l'installation du bureau de l'OFPRA dans ce département. Néanmoins, depuis 2007 c'est en Guyane que le nombre de demande d'asile est particulièrement important, la Guadeloupe se maintient autour de 200 demandes annuelles contre les 3611 et 1876 en 2005 et 2006 respectivement. Si cette tendance se confirme dans les années à venir, ne faudrait-il pas envisager de déplacer cette antenne en Guyane ?

21. *10e rapport annuel du Ministère de l'intérieur*
22. *Cf. Annexe 1, Les dispositions applicables en droit des étrangers dans chacun des DOMS et en métropole.*
23. *Les chiffres de la demande d'asile dans chacun des départements d'outre-mer ne sont pas disponibles avant 2005. Ces données étaient recueillies pour l'ensemble des DOMs, sans distinction par département.*



Source : Rapports de l'OFPRA 2005 à 2012

Graphique 21. L'évolution des premières demandes d'asile en Guadeloupe

L'ÉLOIGNEMENT DU TERRITOIRE ET LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN GUADELOUPE

L'éloignement du territoire

La Guadeloupe est également soumise à un régime juridique dérogatoire de la métropole en matière d'éloignement du territoire des ressortissants étrangers. Comme à Mayotte et en Guyane, le recours au tribunal administratif contre une décision d'obligation de quitter le territoire français n'est pas suspensif, ce qui, comme nous l'avons constaté précédemment, est un facteur favorisant les éloignements.

Cependant, quand on étudie les chiffres du Ministère de l'intérieur sur le nombre d'éloignement effectués en 2012 à partir de la Guadeloupe, on note qu'ils ne sont pas très élevés : 651 en 2012, soit 2,7 % de l'ensemble des éloignements effectués depuis un DOM, et assez peu par rapport aux 15 000 personnes estimées en situation irrégulière sur le territoire. Cependant, ces chiffres sont à prendre avec précaution car ils ne comprennent pas les éloignements effectués depuis Saint-Martin, qui se situe géographiquement en Guadeloupe mais qui ne fait pas partie du DOM Guadeloupe. Or les chiffres seraient assez importants selon les associations.

NOMBRE D'ÉLOIGNEMENT EN GUADELOUPE				
	2009	2010	2011	2012
Guadeloupe	1 023	514	546	651
DOMS	27 214	30 922	26 858	23 978
% Guadeloupe dans les DOMS	3,8%	1,7%	2%	2,7%

Source : « Les étrangers en France en 2012 », rapport du Ministère de l'Intérieur, (2014 : 201).

La rétention administrative

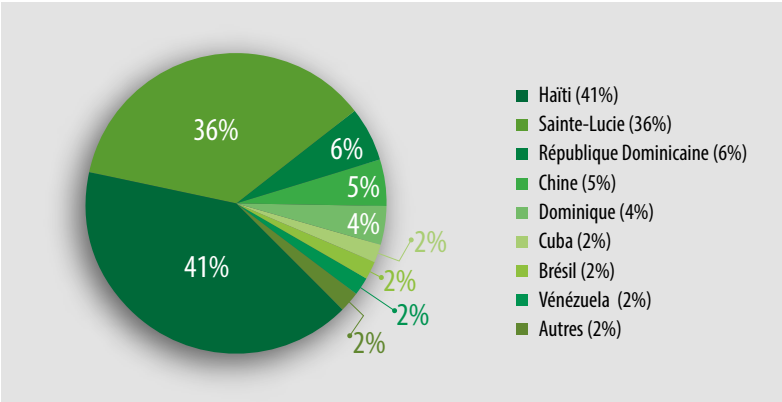
Un centre de rétention administrative est situé aux Abymes. D'une capacité de 42 places, 203 personnes y ont été retenues en 201224. Comme à Mayotte et en Guyane, la durée moyenne de rétention est faible, 3,13 jours. La Cimade est présente au sein du CRA afin d'aider les personnes retenues dans l'exercice de leurs droits et contrairement à Mayotte, l'OFII est aussi présente.

24. *Centres et Locaux de Rétention administrative, rapport de la Cimade, 2012, p.73 et suiv.*

LA MARTINIQUE

LE CONTEXTE MIGRATOIRE EN MARTINIQUE

Comme la Guadeloupe et la Guyane, la Martinique est devenue un département français en 1946 et une région en 1982. D'une superficie de 1128km2, c'est l'un des plus petits départements de France comptant 394 173 habitants dont 5 780 personnes de nationalité étrangère en situation régulière (soit 1,5 % de l'ensemble de la population). Les personnes de nationalité étrangères sont essentiellement originaires de deux pays : Haïti et Sainte-Lucie.



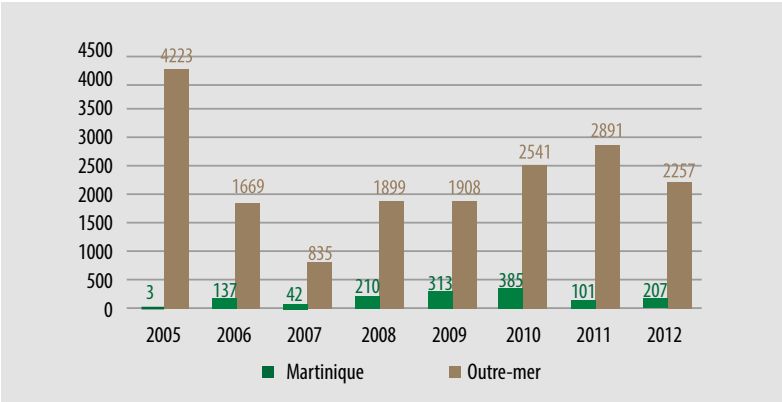
Source : « Les étrangers en France en 2012 », rapport du Ministère de l'Intérieur.

Graphique 22. Nationalités de la population étrangère en Martinique en 2012

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile s'applique pleinement en Martinique qui ne fait pas l'objet d'aucune disposition particulière en la matière comme le prévoit l'article 73 de la Constitution de 1958.

LA DEMANDE D'ASILE EN MARTINIQUE

Les îles de la Martinique se distinguent des autres départements d'outre-mer en ce qui concerne l'asile. L'asile représente peu de demandes : seulement 101 demandes en 2011 et 207 en 2012.



Source : Rapports de l'OFPRA 2005 à 2012

Graphique 23. L'évolution des premières demandes d'asile en Martinique

L'ÉLOIGNEMENT DU TERRITOIRE ET LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE EN MARTINIQUE

En Martinique, le droit applicable en matière d'éloignement du territoire n'est pas dérogatoire de celui de la métropole. L'accès au juge est donc facilité, par rapport

aux autres DOMs, puisque le recours administratif contre une obligation de quitter le territoire est suspensif.

Le nombre d'éloignement effectués en 2012 s'élève à 499, ce qui représente 2,1 % de l'ensemble des éloignements effectué cette année-là dans l'ensemble des DOMs. Cependant, contrairement à Mayotte, la Guyane et la Guadeloupe où le nombre d'éloignement baisse depuis 2009, il augmente en Martinique : +52 % en Martinique entre 2009 et 2012 contre une baisse de 11 % en outre-mer sur la même période.

NOMBRE D'ÉLOIGNEMENT EN MARTINIQUE				
	2009	2010	2011	2012
Martinique	327	454	454	499
DOMS	27 224	30 922	26 858	23 978
% Martinique par rapport aux DOMS	1,2%	1,5%	1,7%	2,1%

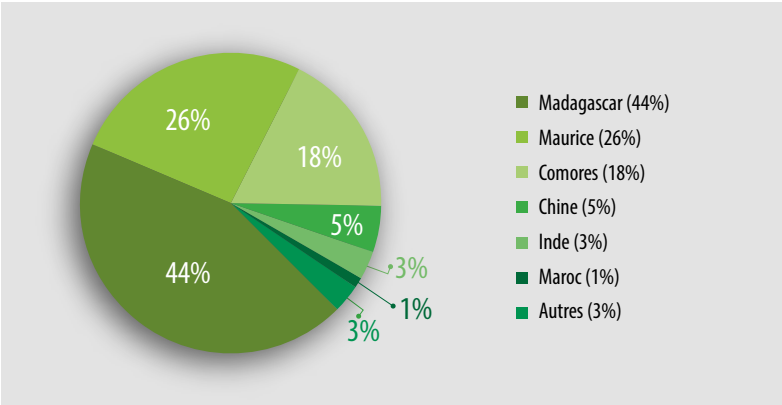
Source : « Les étrangers en France en 2012 », rapport du Ministère de l'Intérieur, p.201.

Notons qu'il n'existe aucun centre de rétention en Martinique.

LA RÉUNION

LE CONTEXTE MIGRATOIRE À LA RÉUNION

Devenue département en 1946 et région française en 1982, l'île de la Réunion est située dans l'océan indien. Département d'Outre-mer présentant la plus grande densité, elle est peu touchée par les flux migratoires. D'une superficie totale de 2512 km², la Réunion compte 821 136 habitants dont 7 934 personnes de nationalité étrangère en situation régulière, soit seulement 1 % de l'ensemble de la population.



Source : « Les étrangers en France en 2012 », rapport du Ministère de l'Intérieur, 2014.

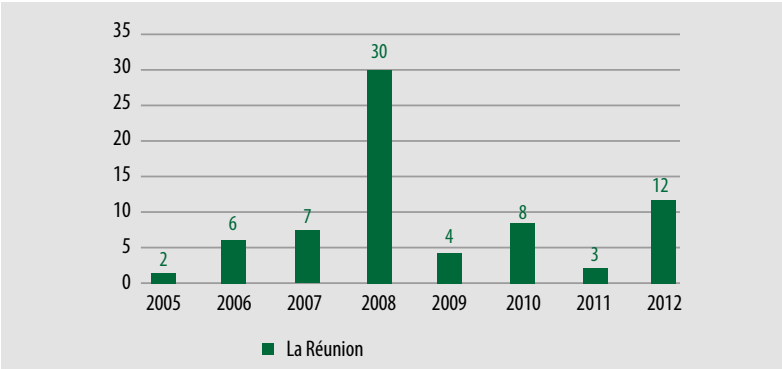
Graphique 24. Nationalités de la population étrangère à la Réunion en 2012

Les flux migratoires sont donc très variables selon les départements d'Outre-mer français. Mayotte et la Guyane sont tous deux soumis à une forte pression migratoire, le premier en raison de sa proximité avec les Comores, le second par son inscription dans le continent Sud-Américain.

Contrairement à la Guyane nous n'avons pu avoir accès aux données concernant la délivrance de titre de séjour pour les autres DOM. Il n'est donc pas possible de dresser un état des lieux du type de migrations légales dans ces départements[25]. On ne peut que souhaiter que le Ministère de l'Intérieur publie annuellement à l'avenir le nombre de titres de séjour délivrés dans chacun des DOM.

LA DEMANDE D'ASILE À LA RÉUNION

Comme pour la Martinique, l'asile représente très peu de demandes : 12 premières demandes en 2012 et 3 en 2011. La Réunion est en la matière l'avant-dernier département français (devant la Corse où seulement trois demandes d'asile ont été déposées en 2012[26]).



Source : Rapports de l'OFPRA 2005 à 2012

Graphique 25. L'évolution des premières demandes d'asile à la Réunion

25. *Note méthodologique : La préfecture de chaque département est en mesure de donner ces chiffres.*
26. *Annexe 10 du rapport annuel de l'OFPRA 2012.*

L'ÉLOIGNEMENT DU TERRITOIRE ET LA RÉTENTION ADMINISTRATIVE À LA RÉUNION

Conséquence d'une faible immigration vers l'île de la Réunion, le nombre d'éloignement est très faible : 70 en 2012, ce qui représente 0,3 % de l'ensemble des éloignements effectués en outre-mer. Ce chiffre est stable depuis 2009 (entre 67 et 74).

NOMBRE D'ÉLOIGNEMENT À LA RÉUNION				
	2009	2010	2011	2012
La Réunion	73	67	74	70
DOMS	27 224	30 922	26 858	23 978
% Réunion par rapport aux DOMS	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%

Source : « Les étrangers en France en 2012 », rapport du Ministère de l'Intérieur, (2014 : 201)

En ce qui concerne la rétention, l'île est pourvue d'un centre d'une capacité de 6 places. Ce dernier se trouve dans les locaux du commissariat de Clotilde et a accueilli 18 personnes en 2012 pour une durée moyenne de rétention de 6,44 jours. La Cimade y est.

L'accès aux droits sociaux en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion

En Guadeloupe, en Martinique et à la Réunion, les dispositions applicables en matière de droits sociaux sont les mêmes qu'en métropole à quelques exceptions près en droit d'asile. Les personnes ont accès à l'AME, la CMU, aux prestations sociales et au RSA aux mêmes conditions que la Guyane et la métropole.

En ce qui concerne l'asile, les personnes ont accès à l'allocation temporaire d'attente pendant l'instruction de leurs dossiers, cependant aucun dispositif d'hébergement de demandeur d'asile (CADA, AUDA) n'existe sur l'un de ces départements. Le dispositif national d'asile, DNA, n'est pas non plus mis en place. L'OFII est en revanche présent.

SYNTHÈSE

« Ce qui dans le nom de Français nous appelle à l'universel doit beaucoup aux étrangers qui, choisissant la France comme terre de prospérité et de liberté, sont venus, depuis des siècles, enrichir notre culture, défendre notre sol et soutenir notre économie. La politique d'intégration n'est donc ni un acte de charité, ni un simple devoir. Elle est l'une des manières pour la France d'être fidèle à elle-même. »

(Simone Veil, présidente du Haut Conseil à l'Intégration, 1997-1998[1])

1. *Citée dans Haut Conseil à l'Intégration, « La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? Bilan de la politique d'intégration en France depuis vingt ans et perspectives »,2011, p.10.*

Seul territoire français et européen au sein de l'Amérique du Sud, la Guyane est également atypique en raison de son vaste territoire (recouvert à 80% de forêt et bordé par deux fleuves), de la croissance spectaculaire de sa population (de 50 000 à près 250 000 en moins de 50 ans), ou encore de ses indicateurs socio-économiques à la fois faibles par rapport à la métropole mais élevés par rapport aux pays d'Amérique du Sud.

La Guyane est une terre d'immigration : un tiers de ses habitants sont de nationalité étrangère (contre 5,5% en métropole), et deux-tiers des jeunes de 16-25 ans ont au moins un parent étranger (source : CRPV Guyane, Démarche Jeunesse 2012).

La question du droit des étrangers qui s'applique aux migrants est dès lors fondamentale, aussi bien dans ses éventuelles spécificités par rapport aux autres territoires français que dans ses conditions d'application qui facilitent, ou au contraire freinent, l'intégration de ces populations à la société guyanaise et française.

Etre étranger recouvre des situations très variées. Les personnes de nationalité étrangère présentes en Guyane peuvent l'être de manière légale ou de manière illégale ; dans ce dernier cas on parle communément de « sans-papiers »[1]. Les personnes présentes légalement sur le territoire peuvent quant à elles avoir leur titre de séjour depuis une ou plusieurs années ou être dans l'attente d'un tel document, on parle alors de demandeurs de titre de séjour ou de demandeurs d'asile.

L'état des lieux proposé dans ce rapport concerne les étrangers en demande de régularisation, qui ne détiennent donc ni titre de séjour, ni ***a fortiori*** de carte de résident. Il s'agit ainsi de déterminer quels droits sont applicables aux étrangers présents en Guyane, dans quelles conditions ces personnes peuvent en bénéficier, et quels sont les freins à lever pour permettre un meilleur accès à ces droits.

Des fiches territoriales pour les autres DOM sont également proposées. Au-delà du recensement des dispositifs applicables, il s'agit surtout de proposer une méthode d'analyse qui puisse être appropriée par ces différents territoires.

LA GUYANE, UN PAYS D'IMMIGRATION QUI MANQUE DE MOYENS POUR ACCUEILLIR SES ÉTRANGERS

La gestion des flux migratoires en Guyane suscite de nombreux débats, qu'ils soient d'ordre juridique, économique ou social. Les fleuves Maroni et Oyapock sont certes des frontières mais ils sont également d'importants vecteurs d'échanges économiques, sociaux, culturels et matrimoniaux. Seul DOM non insulaire, les mouvements de population y sont extrêmement difficiles à encadrer. L'enjeu est également stratégique et géopolitique : quelle place pour la Guyane au sein du continent Sud-américain ?

Ce territoire se caractérise par une population cosmopolite. Peuplée de 229 000 personnes en 2010, la Guyane est composée à 64,5% de français d'origines diverses (Amérindiens, Noirs-marrons, Créoles, Métropolitains, Hmong, brésiliens,

1. *Faute d'enquête spécifique il est difficile d'évaluer précisément leur nombre. Le Ministère de l'Intérieur l'évalue entre 30 000 et 60 000.*

surinamais, etc.) et de 35,5 % de personnes de nationalité étrangère issues elles-mêmes de différents pays (essentiellement du Surinam, de Haïti et du Brésil).

Le statut et les conditions de vie des étrangers ne peuvent donc être considérés comme des enjeux périphériques ; ils sont véritablement au cœur de l'ensemble des politiques publiques territoriales : école, formation professionnelle, logement, santé, emploi, cohésion sociale…

Après avoir cherché pendant plusieurs siècles à peupler ce territoire considéré comme hostile, un changement de discours est perceptible depuis la fin des années 1970, aussi bien du côté des élites locales que de l'État. « L'immigration tant réclamée par les Guyanais, après avoir répondu à l'appel planifié [en particulier la construction du Centre spatial à Kourou, ndlr], bouscula toutes les prévisions et déborda les capacités psychologiques d'accueil des Guyanais. La population immigrée – toutes origines et toutes nationalités confondues -, au début des années 80, était en passe d'être plus nombreuse que les '' nés en Guyane ''. Le flux d'immigrants modifia la composition ethnique et raciale de la population et remit en question la prééminence des Créoles guyanais qui, jusqu'au début des années 60, occupaient exclusivement l'espace politique et culturel dévolu aux habitants du pays. (…) Dans ce nouveau contexte, la Guyane se ferma à l'idée de toute nouvelle immigration. L'immigration était désormais perçue comme un danger pour l'émergence même du ''peuple'' guyanais[2] ». Dans un souci plus global de maîtrise de sa politique migratoire, l'État français souligne à sa manière le risque d'un afflux trop important d'étrangers. Certains s'interrogent sur la capacité d'accueil d'un pays où le marché du travail ne parvient pas à absorber la population active déjà présente. Faut-il dès lors, comme le suggère le Haut Conseil à l'Intégration, réguler les arrivées en fonction des possibilités d'accueil des régions[3] ?

Notre propos n'est pas de traiter ces questions qui relèvent essentiellement du débat politique. En revanche, notre étude souligne clairement l'insuffisance de moyens dévolus à l'accueil et à l'accompagnement des personnes étrangères en Guyane. Déjà identifiées en métropole[4], ces lacunes sont plus criantes encore sur ce territoire en raison du volume croissant de demandes. D'où de nombreuses difficultés d'intégration pour ces populations souvent marginalisées, et un risque de déstabilisation des sociétés guyanaises.

Avec 1 236 premières demandes d'asile en 2012, la Guyane est l'un des départements français où la demande d'asile est la plus importante (premier parmi les DOM). Simultanément c'est l'un des territoires où la reconnaissance d'une protection (statut de réfugié ou protection subsidiaire) est la plus faible. Seulement 2,3 % des décisions de l'OFPRA reconnaissent une protection contre 7,5 % sur l'ensemble des DOM et 9,4 % en France métropolitaine (Source : rapport d'activité 2012 de l'OFPRA). Après recours devant la CNDA, les chiffres sont de 9 % pour la Guyane contre 25 % en métropole.

Concernant les demandes de titre de séjour, la préfecture de Guyane a dénombré 4 000 premières demandes en 2012 et 8 500 en 2013. 3 023 ont été acceptées en 2012 (soit 76 %) et 3 148 en 2013 (37 %). L'écart s'explique en grande partie par l'entrée en vigueur de la circulaire Valls[5] en novembre 2012 : cette dernière assouplit les critères d'admission au séjour pour les personnes présentes depuis plus de 5 ans sur le territoire sans titre de séjour. Les demandes ont alors augmenté de manière

2. *Serge Mam-Lam-Fouck, Histoire de la Guyane contemporaine 1940-1982, Paris, Editions Caribéennes, 1992, p.408-409.*
3. *Haut Conseil à l'Intégration, « La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? Bilan de la politique d'intégration en France depuis vingt ans et perspectives »,2011, p.8.*
4. *« L'État a détruit une partie des outils de sa politique : les crédits, les établissements, et, plus grave, les personnels compétents et les associations les plus actives », in Thierry Tuot, « La grande nation pour une société inclusive », Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, 1er février 2013, p.9. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000099/0000.pdf*
5. *Circulaire n° NOR INTK1229185C du 28 novembre 2012.http://www.gisti.org/IMG/pdf/circ_norintk1229185c.pdf*

significative. Mais nombre d'entre elles ne remplissaient pas l'ensemble des critères exigés par la circulaire. Donc beaucoup se sont vus refuser leur demande de régularisation. Cette hausse des flux avait été en partie anticipée par l'administration à la préfecture de Cayenne (avec la mise en place d'un accueil spécifique), mais pas à la sous-préfecture de Saint-Laurent-du-Maroni qui doit pourtant faire face à un nombre croissant de dossiers.

Les obstacles auxquels sont confrontés les usagers sont démultipliés en Guyane : difficultés pour rassembler les documents d'état civil qui doivent être apostillés ou légalisés ; coût excessif du titre de séjour pour des demandeurs dont les revenus souvent très faibles (voire inexistants) ; nécessité de fournir un passeport prouvant l'identité du demandeur alors même que d'autres pièces peuvent, selon la loi, servir de justificatif. Les démarches pour déposer une demande de titre de séjour sont, dès lors, ralenties.

Autre difficulté majeure : l'absence de délivrance de récépissé lors du dépôt de la demande de titre, alors même que le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile prévoit sa délivrance de manière automatique. Or sans récépissé, le demandeur de titre de séjour se retrouve en situation irrégulière. D'où de fréquentes ruptures d'accès au droit. Le problème est identique pour les renouvellements de titres (16 508 ont été délivré en 2013, soit 83 % de l'ensemble des titres délivrés). La procédure stipule que les personnes doivent demander le renouvellement de leur titre deux mois avant l'expiration du précédent afin qu'il n'y ait pas de rupture entre les deux titres. Même si la majorité des personnes respectent ce délai, la préfecture de Guyane n'est pas en mesure de traiter toutes les demandes dans les temps impartis. Conséquence : des personnes se retrouvent régulièrement en séjour irrégulier entre deux périodes de titre. En raison de cette précarité administrative, les travailleurs sociaux et les associations constatent souvent à quel point les personnes concernées sont pénalisées quand elles veulent avoir accès à des droits sociaux. Enfin il devient d'autant plus compliqué de justifier d'un séjour régulier continu, et donc d'obtenir la carte de résident. C'est bien tout le parcours d'intégration qui est remis en cause.

Le manque de moyens est également perceptible dans la faiblesse des structures d'accompagnement, en particulier associative. La Cimade, Réseau Éducation Sans Frontière et la Ligue des Droits de l'Homme travaillent de manière spécifique sur le droit des étrangers. Elles ne peuvent cependant pas prendre en charge l'ensemble des demandes car les permanences sont tenues par des bénévoles.

Mais surtout la Guyane se caractérise par le nombre d'associations non spécialisées (surtout dans l'accès aux soins) en droit des étrangers qui interviennent malgré tout sur le sujet. Celles-ci sonten effet confrontées à un nombre important de personnes de nationalité étrangère dont la première difficulté est administrative. Or cet accompagnement administratif n'entre pas directement dans les missions pour lesquelles ces associations sont financées. Ce suivi est dès lors particulièrement lourd et peut mettre certaines structuresen difficulté.

Le second problème majeur tient à la technicité des procédures. L'accompagnement administratif nécessite des connaissances en droit des étrangers. Or les bénévoles ne sont pas, ou très insuffisamment, formés à ces aspects règlementaires qui évoluent en permanence.

Observons que cet enjeu ne concerne pas seulement les bénévoles associatifs mais également les travailleurs sociaux (du conseil général, des services hospitaliers, du rectorat par exemple) qui servent souvent de relais entre les personnes étrangères et la préfecture. Or ces salariésne sont pas des professionnels du droit ; ils reçoivent certes une formation juridique pendant leur formation mais celle-ci est assez brève, seulement quelques heures sur les trois ans de formation. Ils n'ont donc pas toujours les outils nécessaires pour assurer une telle prise en charge. Beaucoup des

professionnels que nous avons interrogés nous ont fait part des difficultés à savoir exactement ce qui doit être fait, auprès de qui, dans quel délai, etc. Un soutien non seulement financier (pour les associations) mais également en terme de formation parait ainsi indispensable.

Le manque de moyen est enfin perceptible en matière de coordination. Il manque un pilote clairement identifié qui animerait le réseau de professionnels et d'institutions intervenant auprès des populations étrangères. Tant au sein des services et agences de l'État local (bureau des étrangers, rectorat, ARS, DJSCS, OFII, CAF, CGSS, etc.) qu'avec les collectivités (communes[6], CCAS) et avec les associations (Cimade, LDH, RESF, Samu social, Croix rouge, etc.). Si l'élaboration de la politique d'intégration relève en premier lieu du niveau national, sa mise en œuvre nécessité une véritable politique territoriale d'intégration, et donc la constitution de réseaux d'acteurs qui puissent collaborer par-delà leurs enjeux parfois opposés.

LA GUYANE, ENTRE DROIT COMMUN ET DISPOSITIFS DÉROGATOIRES

L'article 73 de la Constitution stipule que « Dans les départements et les régions d'outre-mer, les lois et règlements sont applicables de plein droit. Ils peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ».

Par leurs histoires, notamment coloniales, les DOM semblent en réalité entretenir un rapport toujours ambivalent - et très variable selon les départements et selon les époques - avec la métropole, et donc avec les lois qui y prévalent. Revendication d'un égal traitement (de non-discrimination) et en même temps revendication de demandes singulières (discrimination « positive » ; on peut évoquer les nombreuses exonérations fiscales). La République française « Une et indivisible » sait, à l'occasion, s'adapter aux réalités et aux contraintes locales. On observe ainsi la coexistence entre le droit positif et la coutume en Guyane à travers l'officialisation du chef tribal (gran man chez les noirs marrons, capitaine chez les Amérindiens). Ce dernier bénéficie d'un mandat officiel, octroyé par le président du conseil général, et perçoit à ce titre une indemnité. De la même façon, la Guyane est le seul territoire français où les pouvoirs publics, en l'occurrence le conseil général, prend en charge la rémunération des ministres du culte catholique[7]. Citons enfin l'existence d'un dispositif foncier spécifique (les Zones de Droits d'Usages Collectifs) mis en place à l'attention des « communautés d'habitants qui tirent traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt ». Sans reconnaître le concept juridique de ''peuples amérindiens'' (ou marrons), contraire à la « tradition égalitariste de l'appareil juridique en France, des droits fonciers sont reconnus à des communautés différenciées du reste de la population[8] ».

6. *« Il a été constaté une absence complète de transmission d'information aux maires sur l'installation dans leur commune, de primo-arrivants résidents. A été avancé un obstacle juridique lié à la transmission d'informations détenues par l'OFII, et soulevé, nous a-t-on dit, par la Commission Nationale Informatique et Liberté (CNIL). Cette absence d'information constitue un obstacle sérieux à la mise en oeuvre d'une gestion continue de l'intégration des immigrés notamment lorsqu'ils bénéficient d'un soutien social spécialisé de l'OFII, n'étant pas relayé par les services sociaux de droit commun au terme du CAI », in Haut Conseil à l'Intégration, « La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? Bilan de la politique d'intégration en France depuis vingt ans et perspectives »,2011, p.109.*
7. *Le seul texte fondamental régissant les cultes en Guyane s'avère être l'ordonnance royale de Charles X du 27 août 1828. La loi sur la séparation de l'Église et de l'État datant de 1905 n'a pas été rendu applicable en Guyane contrairement à la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion où cela a été le cas le 6 février 1911. La Guyane se différencie par ailleurs jusqu'ici de l'Alsace-Moselle en ce que seul le clergé catholique y était rémunéré sur fonds publics. En Alsace-Moselle, les rémunérations sur deniers publics concernent également deux autres cultes (protestant et israélite). M. Tien-Liong, président du Conseil général, a engagé une bataille juridique auprès du tribunal administratif de Cayenne en juin dernier pour cesser la rémunération des prêtres.*
8. *Damien Davy et Geoffroy Filoche (dir.), « Zones de Droits d'Usage Collectifs, Concessions et Cessions en Guyane française : Bilan et perspectives 25 ans après », CNRS, IRD, OHM, Avril 2014, p.155.*

De fait, la Guyane présente de nombreuses spécificités qui peuvent justifier de politiques publiques adaptées. En ce qui concerne les flux migratoires, la préfecture de Guyane rappelle par exemple que les personnes étrangères arrivent rarement avec un Visa. En raison de la complexité et de la lourdeur des démarches administratives, celles-ci ne respectent pas la logique de l'entrée sur le territoire. On compte ainsi seulement 3 700 sollicitations de visa pour la Guyane en 2013, soit 0,13 % de l'ensemble des demandes de visas effectuées pour la France. Les personnes étrangères arrivent dès lors souvent sans papiers et cherchent à régulariser leur situation sur place. La Guyane se singularise également lorsqu'on examine les motifs pour lesquels les titres de séjour sont délivrés. Une majorité l'est pour le motif des liens personnels et familiaux des demandeurs ou pour l'admission exceptionnelle au séjour. Les autres motifs économiques, études, etc., sont rarement invoqués. Enfin l'étendue du territoire, la croissance démographique et la porosité des frontières peuvent nécessiter des démarches particulières. L'État tente ainsi d'adapter ses dispositifs comme, par exemple, la mise en place d'un « régime de circulation transfrontalière au bénéfice des résidents de la zone frontalière entre l'État de l'Amapa et la région Guyane » (Décret n° 2014-1052 du 15 septembre 2014, publié au Journal officiel, 17 septembre 2014). Celui-ci va permettre « l'entrée et la circulation des bénéficiaires d'un pays sur le territoire de l'autre » pour les ressortissants brésiliens et français domiciliés à Saint-Georges-de-l'Oyapock et à Oiapoquepour une période n'excédant pas 72 heures, sans interruption et sans restriction quant au nombre d'entrées[9].

Le droit des étrangers applicables en Guyane connaît finalement les mêmes tensions entre droit commun et régimes dérogatoires. En matière d'éloignement du territoire français des ressortissants étrangers en situation irrégulière, la Guyane bénéficie ainsi de dispositions dérogatoires du Code de procédure pénale. Celles-ci permettent aux autorités de contrôler l'identité et le séjour des personnes sur presque l'ensemble du territoire guyanais. Deux barrages routiers ont ainsi été mis en place : l'un situé à Régina sur la route de l'Est menant à Saint-Georges de l'Oyapock, l'autre situé à Iracoubo sur la route de l'Ouest menant à Saint-Laurent-du-Maroni . Toutes personnes souhaitant circuler entre ces villes passent obligatoirement par les barrages, doivent prouver leur identité, et, le cas échéant, leur régularité de séjour. Dénoncés par les associations devant le tribunal administratif, les deux barrages routiers de Guyane constituent souvent une difficulté supplémentaire pour les personnes étrangères en démarche de régularisation. Marie-EmmanuellePommerolle souligne d'autres dérogations importantes[10] : « un visa obtenu pour la Guyane (ou l'un des départementsfrançais d'Amérique) ne permet pas de circuler dans l'espace Schengen, la Guyane n'en faisant paspartie. Il n'existe pas de commission du titre de séjour (loi Chevènement 1998) examinant la décision d'unpréfet refusant une carte de plein droit. Enfin, les autorisations de travail délivrées dans les DOM ne sontvalables que pour chacun des territoires » (2013, p. 700).

Le régime juridique de l'éloignement en Guyane diffère également de celui de métropole. En effet, il n'existe pas de recours suspensif devant le tribunal administratif de Cayenne contre les décisions d'éloignement du territoire prises à l'encontre des personnes étrangères. Ces dernières peuvent donc être reconduites dans leur pays d'origine avant d'avoir eu la possibilité de contester la décision administrative devant la juridiction compétente. Cette disposition dérogatoire, quoique contrebalancée par une présomption d'urgence en matière de référé

9. *Il est toutefois bien précisé que « Le régime de circulation transfrontalière ne fait pas obstacle au droit de chaque pays de refuser l'entrée de ressortissants de l'autre pays s'ils sont jugés indésirables, y compris pour des questions de nature migratoire, policière ou judiciaire » (Journal officiel, Op. Cit.)*

10. *Elle met finalement en évidence « les frontières mouvantes de la légalité en matière de droit des étrangers, restreignant in fine les droits de ces derniers » ;« Cette fluidité du droit tient, on l'a vu, à deux éléments principaux : d'abord un droit dérogatoire, concernant pourtant des droits fondamentaux, celui de circuler, ne pas être enfermé sans raison, ou encore celui de transmettre sa nationalité ; ensuite, une illégitimité sociale des autorités hiérarchiques et de contrôle qui peinent à imposer leur conception de la légalité et laisse ouverte la voie aux pratiques discrétionnaires – communes aux administrations chargées des étrangers » (2013, p.712).*

devant le tribunal administratif, a été étudiée par la Cour Européenne des Droits de l'Homme qui a finalement considéré qu'elle constituait une violation du droit à un recours effectif devant les juridictions françaises. Si la France a été condamné par la Cour, celle-ci n'a cependant pas enjoint l'État français à modifier son droit en la matière. Ce régime juridique subsiste donc toujours.

En ce qui concerne les centres de rétention, la Guyane est soumis au même régime juridique que la métropole. Elle dispose ainsi un centre de rétention situé à Matoury (d'une capacité de 38 places) où interviennent l'OFII, la Cimade et une assistance médicale. Cependant la rétention en Guyane (et plus généralement en Outre-mer) se distingue de l'Hexagone par le nombre de personnes placées (50 % des placements en rétention effectués en France le sont en Outre-mer), et par le temps de séjour extrêmement court des retenus. Ces derniers restent en moyenne 0,9 jours en Outre-mer contre 11 jours en métropole. Par conséquent, l'activité du juge des libertés et de la détention, qui intervient au bout de 5 jours en rétention pour vérifier la légalité du placement, est assez faible : environ 200 décisions prises par an en Guyane.

Toutes ces dispositions permettent un éloignement très rapide du territoire français pour les personnes étrangères, éloignement par ailleurs facilité par la configuration géographique. Avec des fleuves-frontières avec le Surinam et le Brésil, la logistique à mettre en place pour les éloignements est faible, les reconduites sont aisées et moins coûteuses qu'ailleurs. Avec 9 757 éloignements en 2012, ce territoire compte 1/6e des 60 000 éloignements effectués sur l'ensemble de la France, même si on note une baisse importante en 2013 avec 6 824 éloignements (vraisemblablement en raison de la surcharge de travail occasionnée par la circulaire Valls).[11]

DE LA DISTANCE GÉOGRAPHIQUE À L'ÉLOIGNEMENT INSTITUTIONNEL

Malgré d'indéniables efforts des pouvoirs publics pour couvrir l'ensemble du territoire national, la Guyane demeure un pays éloigné, tant de Paris que des Antilles. Les procédures doivent là encore être adaptées. En matière d'asile par exemple, c'est le bureau de l'OFPRA Basse-Terre en Guadeloupe qui est compétent pour instruire et statuer sur les demandes d'asile. La visio-conférence est le moyen le plus couramment utilisé pour l'entretien des demandeurs d'asile avec les officiers de protection, celui se déroulant au sein de la préfecture de Cayenne. Environ une fois par mois, des agents de protection se déplacent toutefois en Guyane pour rencontrer certains demandeurs et instruire leurs dossiers dans les locaux de l'OFII. Cette dualité d'instruction de dossier est propre aux départements d'outre-mer.

Jusqu'en septembre 2013, la CNDA effectuait, une à deux fois par an depuis 2006, des missions foraines de deux-trois semaines en Guyane pour statuer sur les recours de demande d'asile. Depuis mars 2014, la CNDA a mis en place un système de visio-conférence entre Paris et Cayenne pour la tenue des audiences. Le tribunal administratif de Cayenne met à disposition sa salle d'audience une fois par semaine.

L'OFII a, quant à lui, la charge du dispositif national du droit d'asile. Un référant asile est chargé d'accueillir et d'orienter les demandeurs d'asile dans leurs démarches, notamment en matière de logement. Pour cela un Accueil d'Urgence des Demandeurs d'Asile (AUDA) de 80 places, réservé principalement aux familles, a été ouvert en août 2011 par la Croix rouge sur l'île de Cayenne. Hormis ce dispositif et un accompagnement de la Cimade, les demandeurs d'asile ne reçoivent aucune aide particulière pour leur demande d'asile.

11. *Notons que le nombre d'OQTF délivrées ne correspond pas nécessairement au nombre de personnes effectivement éloignées du territoire. En effet, certaines de ces décisions ne sont pas exécutées et parfois certaines personnes peuvent en recevoir plusieurs dans l'année*

Notons enfin que, autant pour la procédure d'asile ou que pour la demande d'un titre de séjour, les institutions référentes sont concentrées sur l'île de Cayenne (ou certaines à Saint-Laurent-du-Maroni). D'où des difficultés supplémentaires pour les demandeurs des communes éloignées du centre névralgique de l'administration (difficultés d'accès, liées notamment aux barrages d'Iracoubo et de Régina, et de connaissance des structures pouvant les accompagner). Même souci concernant l'accès aux droits sociaux. Les institutions sont concentrées principalement sur l'île de Cayenne, à Kourou et à Saint-Laurent-du-Maroni . Pour les autres communes, les institutions ne sont présentes que par des permanences plus ou moins régulières. Ce maillage territorial limité peut engendrer des difficultés dans l'accès régulier à certaines institutions comme Pôle emploi, la CAF, la CGSS, etc., notamment pour les personnes habitant dans des communes dites isolées[12]. En ce qui concerne le Contrat d'Accueil et d'Intégration, l'OFII tente de s'adapter aux contraintes du territoire en se déplaçant toutes les trois semaines à Saint-Laurent-du-Maroni pour la signature des contrats des habitants de l'Ouest guyanais. Néanmoins, en raison des coûts particulièrement élevés, l'office ne peut se déplacer sur les fleuves guyanais. Les signataires concernés doivent donc se rendre à Cayenne pour effectuer les formalités et être confrontés à l'absence de transport en commun ainsi qu'au coût que ce trajet peut représenter.

LES MINEURS ÉTRANGERS : UN ENJEU STRATÉGIQUE PARTIELLEMENT PRIS EN COMPTE

La population guyanaise présente la particularité d'être composée à plus de 50% par des personnes de moins de 23 ans. On peut estimer le nombre de mineurs étrangers à un peu moins de 31 000 personnes, soit 13,5 % de l'ensemble de la population guyanaise.

Les mineurs étrangers ne peuvent pas être considérés en situation irrégulière sur le territoire. En effet, ils ne sont pas tenus de disposer d'un titre de séjour pour être sur le territoire. Cependant, afin de faciliter leur liberté de circulation, notamment à l'étranger, il est nécessaire qu'ils aient un document de circulation pour étranger mineurs (DCEM) ou un titre d'identité républicain (TIR). Or la délivrance de ces documents est subordonnée à la régularité de séjour des parents ainsi qu'à l'occupation d'une résidence habituelle prouvée par des certificats de scolarité. En 2013, 645 TIR et 276 DCEM ont été délivrés en Guyane. Ces chiffres assez faibles compte tenu du nombre de mineurs étrangers présents sur le territoire s'expliquent par des procédures administratives souvent méconnues et des difficultés pour prouver la résidence habituelle. L'absence de tels documents empêche les mineurs de passer les barrages routiers et pose de nombreuses difficultés pour les voyages scolaires.

Mais l'enjeu principal pour les mineurs étrangers présents en Guyane est le passage à la majorité. Lorsqu'ils deviennent majeurs ils doivent posséder un titre de séjour (ou avoir la nationalité française) pour se maintenir sur le territoire. Il existe des dispositions spécifiques pour les mineurs étrangers ou pour les jeunes majeurs afin d'accéder à la nationalité française. Selon qu'ils soient nés ou non sur le territoire, ils peuvent en faire la demande à différents âges, 13, 16 ou 18 ans, sous conditions d'une résidence habituelle en France pendant au moins 5 ans. Cette mesure est encore méconnue par de nombreux mineurs (et par leur famille) susceptibles d'être éligibles à la nationalité française, et même lorsqu'elle est connue, le nombre et la nature des pièces demandées pour prouver la résidence habituelle constituent des freins importants.

---

12. Outre ces contraintes territoriales, les personnes éprouvent des difficultés pour être domiciliées. Ce sont les CCAS qui sont chargés de fournir une domiciliation administrative mais ces derniers ne sont pas présents sur l'ensemble des communes. Pour pallier ce déficit de structures, certaines associations prennent le relai mais la procédure très lourde les oblige à circonscrire leur action pour leur usager. Précisons que la Croix rouge domicilie l'ensemble des demandeurs d'asile, qu'ils soient en AUDA ou non.

Outre l'accès à la nationalité, les mineurs étrangers peuvent accéder à un titre de séjour vie privée et familiale à leur majorité. Pour cela, ils doivent être présents en France depuis au minimum l'âge de 13 ans. Cette carte, qui ne peut être demandée que dans l'année qui suit la majorité, est assez méconnue. Afin de faciliter les démarches de ces personnes, la préfecture de Guyane a mis en place une cellule jeune majeure en son sein et essaie d'améliorer l'information sur les droits au séjour et à la nationalité pour les mineurs étrangers. Il manque cependant une information et un accompagnement directement portés vers les jeunes, au sein même des établissements scolaires. C'est souvent au dernier moment que ceux-ci prennent conscience de leur situation administrative et des contraintes qu'elle occasionne : à l'occasion d'un voyage scolaire, lorsqu'il s'agit de trouver une formation professionnelle ou, pire, lorsque le jeune est déjà majeur et découvre qu'il n'est plus en situation régulière sur le territoire.

Nous avons évalué à environ 20 000 le nombre de mineurs étrangers qu'il s'agit d'accompagner, que ce soit pour obtenir la nationalité française (ceux qui sont nés en Guyane) ou pour obtenir un titre de séjour (ceux nés à l'étranger).

Le cas des mineurs isolés étrangers (MIE) en Guyane

Parmi les mineurs étrangers, il faut évoquer une sous population bien spécifique : les mineurs étrangers dits isolés (MIE). Ceux-ci sont l'objet d'une attention croissante en métropole où leur nombre ne cesse d'augmenter. Les données fiables manquent malheureusement pour la Guyane.

Le nouveau protocole de prise en charge des MIE depuis mai 2013 n'est pas applicable en Guyane qui reste sous l'ancien régime juridique. C'est donc soit l'aide sociale à l'enfance soit un tiers désigné par le tribunal de Grande Instance qui doit les prendre en charge. L'ASE estime à seulement 36 le nombre de mineurs isolés étrangers qu'elle suit. Quant au nombre de procédures de placement à un tiers, il serait très faible. En revanche il est certain que la pratique du « confiage », en dehors de tout cadre juridique, est assez répandue.

MIEUX COMPRENDRE LES MODALITÉS D'INTÉGRATION POUR ADAPTER LES DISPOSITIFS D'ACCUEIL ET DE FORMATION

Comme on l'a évoqué plus haut, la majorité des étrangers arrivent en Guyane sans visa, donc en situation irrégulière. Ceux qui obtiennent un premier titre de séjour résident déjà sur le territoire depuis plus de 8 ans en moyenne. L'accès à la formation, à l'emploi (déclaré), à la santé, au logement, à la protection sociale est ainsi extrêmement compliqué, voire impossible. Comment parler « d'intégration » quand une très grande partie des étrangers vit aux marges du système formel pendant de nombreuses années ?

Pour ceux qui s'engagent dans un parcours administratif (obtenir un titre de séjour, un renouvellement ou la reconnaissance de l'asile), la discontinuité de leur statut (problème évoqué du récépissé) pèse sur l'accès au droit. Notons que cette situation met également en difficulté les institutions qui doivent composer avec différentes procédures (AME/ CMU/ soins urgents, allocations familiales en fonction du statut, etc.), avec les personnes qui voient leur situation changer du jour au lendemain, ainsi qu'avec les associations qui ne peuvent accompagner toutes les personnes ayant besoin d'une aide administrative.

À l'issue de notre étude, il nous semble essentiel de questionner les dispositifs légaux censés faciliter l'intégration des personnes à qui on accorde un titre de séjour. Les formations proposées dans le cadre du Contrat d'Accueil d'Intégration

(CAI) sont-elles bien adaptées au profil des signataires soit disant « primo-arrivants » mais qui sont en réalité en Guyane depuis des années ? [13]

2 681 contrats d'accueil et d'intégration ont été signés en 2013. L'OFII estime que, à quelques exceptions près, les signataires ont suivi l'ensemble des prescriptions. Quel est finalement l'effet du CAI sur les parcours de vie de ces signataires ?[14] Pour répondre à cette question, le CRPV Guyane a décidé de réaliser une étude en 2014-2015 sur l'intégration des personnes étrangères : « Profils et parcours des signataires du CAI en Guyane et dans les autres DOM » (projet soutenu par la DAAEN et par la DJSCS de Guyane à travers le PRIPI). Personne n'est totalement « intégré » ; il ne s'agit pas d'un état mais d'une histoire. Il faut donc appréhender l'intégration comme un processus et non comme un problème que l'on doit résoudre. « Il n'existe pas d'intégration dans l'absolu – intégration à quoi, de quoi ? -, il existe des dialectiques et des processus complexes d'intégration et de marginalisation ou d'exclusion. Toute organisation sociale, quel que soit son niveau – de la famille à l'entreprise ou à la nation -, implique par définition un processus d'intégration des uns et un processus d'exclusion ou de marginalisation des autres. Ce qu'il importe d'étudier, ce n'est pas l'intégration en tant que telle, ce sont les modalités que prennent ces divers processus et dimensions de cette intégration[15] ». Notre objectif sera donc d'analyser les profils des signataires du CAI dans le DOM, puis de comprendre dans quelle mesure le CAI influe sur les différentes modalités d'intégration (administrative, économique, sociale, politique, culturelle) pour les personnes étrangères en Guyane.

POLITIQUE D'INTÉGRATION ET POLITIQUE DE LA VILLE : UNE ARTICULATION INDISPENSABLE

La politique d'intégration a connu d'importantes modifications depuis 10 ans : développement d'une politique d'accueil des primo-arrivants, notamment à travers le Contrat d'Accueil et d'Intégration, gérée par une nouvelle agence, l'Office Français à l'Immigration et à l'Intégration (OFII) ; création d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) ; création de la Cité nationale de l'Histoire de l'immigration (CNHI) ; réalisation de programmes régionaux d'intégration des populations immigrées (PRIPI) par les services de l'État en région ; etc. L'objectif était fondamentalement de mettre en place des dispositifs centrés sur les parcours individuels d'intégration.

En raison de critiques, parfois vigoureuses[16], contre les résultats de cette politique, le gouvernement a annoncé une refondation de la politique d'intégration. Un projet de loi prévoit ainsi d'instaurer notamment : un parcours d'accueil et d'intégration dont la durée pourra aller jusqu'à 5 ans ; « un diagnostic individualisé

13. *La formation « vivre en France » a par exemple été prescrite à une grande majorité de signataires, et ce malgré leur présence sur le territoire depuis de nombreuses années. En métropole seuls 33% des signataires la suivent.*
14. *Il faudrait également s'interroger sur l'effet du CAI sur la chance d'obtenir un renouvellement de carte de séjour voire une carte de résident. Le HCI s'étonne ainsi, dans un rapport de 2010, que « bien que le CAI soit devenu obligatoire depuis le 1er janvier 2008, le manque de respect du contrat ne soit pas effectivement sanctionné par le refus de renouveler une première carte de séjour, ou d'attribuer une première carte de résident. Le rapport au Parlement sur les orientations de la politique d'immigration et d'intégration de décembre 2010, indique cependant que la circulaire du 19 mars 2008 relative au suivi individualisé des contrats d'accueil et d'intégration et conséquences à tirer de la méconnaissance de ce contrat sur le droit au séjour a donné aux préfets des instructions sur ce point. L'impact de cette mesure n'est pas encore connu, d'une part, parce que les formations linguistiques, qui sont les plus susceptibles de faire l'objet de défaillances, peuvent se dérouler sur dix-huit mois à deux ans, d'autre part, du fait de la nécessité de créer préalablement à ces constats un dispositif informatique de suivi de cette mesure » (Haut Conseil à l'Intégration, « La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? Bilan de la politique d'intégration en France depuis vingt ans et perspectives »,2011, p.111). Le HCI propose ainsi de faire un lien entre le fichier information du Ministère de l'Intérieur (AGEDREF) et ceux de l'OFII et ainsi évaluer l'impact d'un CAI sur la suite du parcours administratif.*
15. *Dominique Schnapper, Qu'est-ce que l'intégration ?, Gallimard, coll. Folio actuel, 1997, p.68.*
16. *Notamment celles de Thierry Tuot : « La politique d'intégration est celle des défauts : défaut de doctrine ; défaut d'instruments ; défaut de crédit ; défaut d'acteurs ; défaut d'institutions », in Thierry Tuot, « La grande nation pour une société inclusive », Rapport au Premier ministre sur la refondation des politiques d'intégration, 1er février 2013, p.19. http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000099/0000.pdf*

établi dès l'accueil en France » ; « un relèvement du niveau d'exigence de la maîtrise de la langue française » ; « un renforcement de l'OFII pour faire un diagnostic social de l'étranger et le conduire vers des prestations de droit commun ou spécifiques, renforcées par les crédits d'intégration du ministère de l'intérieur » ; ou encore une valorisation de « la transmission des valeurs et institutions de la République, des droits et devoirs liés à la vie en France et à la connaissance de la société française ».

Mais le plus important est sans doute la mise en œuvre d'une carte de séjour pluriannuelle : « Actuellement, on dénombre 5 millions de passages par an en préfecture, qui équivalent à plus de deux passages par an et par étranger. La majorité de ces passages servent à renouveler le titre de séjour, ce qui est le cas pour 99% d'entre eux. C'est l'intégration qui en souffre : comment trouver un emploi, un logement, un crédit lorsque l'on court de titres précaires en titres précaires ? Pour les étrangers en situation régulière, les allers retours mensuels en préfecture, les files d'attente, ce sera terminé. Ils se verront délivrer après un an de séjour une carte de séjour pluriannuelle, pendant le délai nécessaire à l'obtention de leur carte de résident de 10 ans[17]. »

Selon le HCI, « un immigré sur cinq (19%) vit dans une ZUS, soit près d'un million de personnes. La proportion d'immigrés y est 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale (18,3 % contre 7,3 %)[18] ». On comprend ainsi pourquoi la politique de la ville a historiquement été liée à la politique d'intégration. Les liens se sont cependant distendus depuis une dizaine d'années. Le HCI note par exemple que le rapport annuel de l'Observatoire National des Zones Urbaines sensibles (ONZUS) ne comprend plus de donnée relative à l'immigration, ni aux nationalités d'origine, depuis 2004[19]. D'un point de vue organisationnel, le FASILD a disparu avec la création de l'ACSé, mais les actions de participation à l'accueil des populations immigrées ont été confiées à l'ANAEM qui a elle-même ensuite disparu au profit de l'OFII. La place de la thématique « Intégration et accès au droit » dans le cadre de la réforme de la politique de la ville (en particulier au sein du Commissariat Général à l'Egalité des Territoires, CGET, fusion de l'Acsé, du SG CIV et de la DATAR) reste ainsi à définir.

L'enjeu n'est pas seulement national mais également local. Notre étude permet d'identifier l'accessibilité très variable des personnes étrangères aux administrations et aux structures d'accompagnement selon les territoires en Guyane. Par ailleurs la part des étrangers diffère selon les communes, mais aussi selon les quartiers au sein des principales communes. Si on ne dispose pas de données fiables de l'Insee à l'échelle des quartiers prioritaires de Guyane, l'enquête Démarche Jeunesse conduite par le CRPV Guyane auprès des 16-25 ans indique que 22,4% des jeunes adultes des quartiers prioritaires sont immigrés, contre 19,4% de ceux qui habitent des quartiers non prioritaires des communes Cucs, et 17,2% des communes non Cucs. Données similaires en ce qui concerne la nationalité étrangère : 24% des jeunes des quartiers prioritaires sont étrangers, contre 19.7% de ceux qui habitent des quartiers non prioritaires des communes Cucs, et 18,4% des communes non Cucs[20].

La proposition du HCI de créer une « Agence de l'intégration » en lien direct avec les contrats de ville paraît de ce point de vue intéressante : « Puisqu'il s'agit d'un enjeu majeur pour le pays, il faut considérer que c'est une véritable politique, qui

17. *Ministère de l'Intérieur / Direction générale des étrangers en France, « Le projet de loi relatif au droit des étrangers », Dossier de presse, juillet 2014, p.7.*
18. *Haut Conseil à l'Intégration, « La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? Bilan de la politique d'intégration en France depuis vingt ans et perspectives »,2011, p.28.*
19. *Alors même que ce premier rapport annuel de 2004 annonçait la réflexion sur « la production d'indicateurs susceptibles d'informer sur l'intégration des personnes immigrées » (« L'intégration des populations immigrées », Rapport annuel de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles, Ed. de la DIC, Paris, 2004, p.45).*
20. *Rappelons qu'une personne immigrée est une personne née étrangère à l'étranger. On peut donc être étranger et non immigré (si on est né en France de parents étrangers). Inversement on peut être immigré mais pas étranger (si on a acquis la nationalité française).*

devrait être pilotée par une Agence de l'intégration, qui aurait une vision globale et assurerait la continuité de l'action publique. Elle serait chargée de l'intégration des immigrés sans limite de durée, de l'apprentissage de la langue française comme des valeurs de la République et du mode de vie en France, de la promotion de la diversité culturelle, de l'accès aux droits et de la médiation interculturelle. Au plan local ces actions d'intégration devraient s'inscrire également dans les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS)[21]. »

21. *Haut Conseil à l'Intégration, « La France sait-elle encore intégrer les immigrés ? Bilan de la politique d'intégration en France depuis vingt ans et perspectives »,2011, note de bas de page p.9.*

ANNEXES

126

Glossaire

128

Définitions

135

Tableau synthétique du droit des étrangers applicable en métropole et dans les DOMs

136

Bibliographie

GLOSSAIRE

A

AES : Admission exceptionnelle au séjour
AFD : Agence française de développement
AJ : Aide juridictionnelle
AME : Aide Médicale d'État
AMS : Allocation mensuelle de subsistance
ANAEM : Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations
APRF : Arrêté Préfectoral de Reconduite à la Frontière
APS : Autorisation provisoire de séjour
ARS : Agence Régionale de Santé
ASE : Aide Sociale à l'enfance
ASFMF : Association de Soutien aux Familles de Malades et de Formation
ATA : Allocation Temporaire d'Attente
AUDA : Accueil d'Urgence des Demandeurs d'Asile

B

BAJ : Bureau d'aide juridictionnelle

C

CA : Cour d'Appel
CAA : Cour Administrative d'Appel
CADA : Centre d'accueil des Demandeurs d'Asile
CAI : Contrat d'Accueil et d'Intégration
CAF : Caisse d'allocations familiales
CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles
CASNAV : Le Centre Académique pour la Scolarisation des enfants Allophones
CCAS : Centre communal d'action sociale
CDPS : Centre départemental de prévention et de soins
CE : Conseil d'État
CEDH : Cour européenne des droits de l'Homme
CERFA : Centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs ;
CESDH : Convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'Homme
CESEDA : Code de l'Entrée et du Séjour des Étrangers et du Droit d'Asile
CDAD : Centre Départemental D'Accès aux Droits
CGSS : Caisse Générale de Sécurité sociale
CHAR : Centre Hospitalier André Rosemon à Cayenne
CHOG : Centre Hospitalier de l'Ouest guyanais
CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
CIAS : Centre intercommunal d'action sociale
CIO : Centre d'information et d'orientation
CJUE : Cour de Justice de l'Union européenne
CLA : Classe d'accueil
CLA NSA : Classe d'accueil pour les élèves non scolarisés antérieurement
CODAF : Comités Opérationnels Départementaux anti-fraude
CMCK : Centre Médico-Chirurgical de Kourou
CMU : Couverture médicale Universelle
CNDA : Cour Nationale du Droit d'Asile
CNFPT : Centre Nationale de la Fonction Publique Territoriale
CP : Code Pénal

CPH : Centre provisoire d'hébergement
CPP : Code de Procédure Pénale
CR : Carte de résident
CRA : Centre de Rétention Administrative
CSS : Code de la Sécurité Sociale
CST : Carte de Séjour Temporaire

D

DAIC : Direction de l'accueil, de l'intégration et de l'immigration
DCEM : Document de circulation des étrangers mineurs
DEAL : Direction de l'Environnement de Développement Durable et du Logement
DGOM : Délégation Général à l'Outremer
DIECCTE : Direction des Entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DILF : Diplôme Initial de Langue Française
DJSCS : Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale
DNA : Dispositif national d'accueil (dans le cadre du droit d'asile)
DUE : Droit de l'Union européenne

H

HALDE : Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

I

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
IRTF : Interdiction de Retour sur le Territoire Français
ITF : Interdiction de Territoire Français

J

JLD : Juge des libertés et de la détention
JAF : Juge aux affaires familiales

L

LDH : Ligue des Droits de l'Homme
LRA : Locaux de rétention administrative

M

MIE : Mineurs Isolés Étrangers
MOM : Collectif migrant d'outre-mer

O

OFII : Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OFPRA : Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides
OQTF : Obligation de quitter le Territoire Français

P

PAF : Police Aux Frontières
PAODAR : Plateforme d'accueil et d'orientation des demandeurs d'asile et des réfugiés
PASS : Permanence d'Accès aux Soins de Santé
PJJ : Police Judiciaire de la Jeunesse
PMI : Protection Maternelle et Infantile
PP : Procédure prioritaire
PREFOB : Programme Régional d'Education et de Formation de Base

R

RESF : Réseau Education Sans Frontières
RUP : Région Ultra périphérique

T

TA : Tribunal Administratif

TDS : Titre de séjour
TI : Tribunal d'Instance
TIR : Titre d'Identité Républicain
TGI : Tribunal de Grande Instance

U

UE : Union européenne

V

VCS : Visa Court Séjour
VLS : Visa Long Séjour
VPF : Vie privée et familiale

Z

ZA : Zone d'attente

DÉFINITIONS

AGDREF : Application de Gestion des Dossiers des Ressortissants Étrangers en France.

Fichier géré par le Ministère de l'Intérieur et comprenant des données relatives aux personnes de nationalité étrangère présentes en France : l'état civil du demandeur, sa nationalité, sa situation de famille, son adresse, les conditions de son entrée en France, sa profession, sa situation administrative. Un numéro d'identification national permanent est attribué à chaque ressortissant étranger figurant dans le traitement.

AJ : Aide juridictionnelle

Prise en charge par l'État, totale ou partielle, des frais de justice calculée en fonction des revenus des personnes. Elle est totale quand les revenus sont inférieurs à 929 euros par mois et partielle quand les revenus sont inférieurs à 1393 euros par mois.

AME: Aide médicale d'État

Permet aux personnes étrangères en situation irrégulière, et celles placées en rétention administrative, d'avoir accès aux soins. Il faut résider de manière stable depuis 3 mois en France et respecter les conditions de ressources.

APRF : Arrêté préfectoral de reconduite à la frontière

L'article L533-1 du CESEDA prévoit que l'autorité administrative peut prononcer une APRF contre un étranger présent depuis moins de 3 mois en France (sauf exceptions : mineurs, personnes malades… étudier les jurisprudences) s'il présente une menace à l'ordre public ou s'il a exercé un emploi salarié en France sans autorisation de travail.

Un recours est possible devant le tribunal administratif mais il n'est pas suspensif en Guyane, comme les autres mesures d'éloignement.

ATA : Allocation temporaire d'attente.

Allocation versée tous les mois aux demandeurs d'asile en attente de l'instruction de leur dossier par l'OFPRA puis par la CNDA. Transposition de la Directive européenne Accueil de 2003, elle est versée par Pôle emploi aux demandeurs d'asile de plus de 18 ans, sous récépissés.

Elle est d'un montant de 11,20 euros par jour soit 336 euros pour un mois de 30 jours.

CADA et AUDA : Centre d'accueil de demandeurs d'asile et Accueil d'Urgence de demandeurs d'asile. Dispositifs spécifiques pour l'hébergement et pour l'accueil des demandeurs d'asile.

Pour le CADA, c'est une transposition de la Directive européenne Accueil de 2003. Ce dispositif, prévu par la loi (articles L348-1 et s. du Code de l'action sociale et des familles) permet aux demandeurs d'asile d'avoir accès à un hébergement, à une allocation mensuelle de subsistance et à un accompagnement social et juridique jusqu'à la décision définitive ait statué sur leur cas. Pour y être accueillis, ils doivent être admis au séjour au titre de l'asile, avoir accepté l'offre de prise en charge faite par le préfet et leur demande doit être en cours d'examen auprès de l'OFPRA ou de la CNDA.

CAI : Contrat d'accueil et d'intégration
Contrat signé entre la préfecture et la personne se voyant délivrer son premier titre de séjour et mis en œuvre par l'OFII. Le CAI comprend une formation civique présentant les valeurs de la République, une session de formation sur la vie en France, un bilan de compétences professionnelles et une formation linguistique.

CMU : Couverture médicale universelle
Permet notamment aux personnes étrangères en situation régulière (avec un titre de séjour ou en démarche pour un titre de séjour), résidant en France depuis au moins 3 mois, d'être remboursées des dépenses de santé.

CNDA : Cour Nationale du Droit d'Asile.
C'est une juridiction administrative spécialisée. Elle a une compétence nationale pour statuer en premier et dernier ressort sur les recours formés contre les décisions du directeur général de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) sous le contrôle du Conseil d'État, juge de cassation.
La CNDA est une juridiction de plein contentieux où le juge, lorsqu'il estime devoir annuler la décision de refus, substitue sa propre décision à la décision administrative de l'Office en reconnaissant à une personne le statut de réfugié ou en lui accordant la protection subsidiaire.

CRA : Centre de Rétention Administrative
Centre où sont placées les personnes étrangères en attente de leur éloignement du territoire français. Dans le cadre de l'exécution des mesures d'éloignement, le préfet peut décider un placement en rétention pour une durée de 5 jours. Si la rétention dure plus de 5 jours, un juge des libertés et de la détention (JLD) doit statuer sur la prolongation de la rétention pour une durée de 20 jours. Si la rétention continue, le JLD doit à nouveau statuer pour une prolongation de 20 jours supplémentaires. Au maximum, une personne peut être retenue pendant 45 jours.

Demande d'asile : Toute personne craignant d'être persécutée dans son pays d'origine en raison de sa race, sa religion, sa nationalité, son appartenance à un certain groupe social, ses opinions politique ou ses opinions religieuses, et qui ne peut pas être protégée par son pays d'origine, peut demander l'asile en France.

Étranger : Personne n'ayant pas la nationalité française, qu'elle soit née en France ou à l'étranger.

Immigré : Personne née étrangère dans un pays étranger et qui vit actuellement en France.

LRA : Locaux de rétention administrative
Généralement situés dans les locaux de police, où les étrangers peuvent être retenus au maximum 48 h avant d'être transférés en CRA.

MIE : Mineurs isolés étrangers

Mineurs de nationalité étrangère sans représentant de l'autorité parentale sur le territoire et pris en charge par l'aide sociale à l'enfance.

OFII : Office Français d'intégration et d'Immigration.

Placé sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur, l'OFII s'occupe de quatre missions : la gestion des procédures régulières aux côtés ou pour le compte des préfectures et des postes diplomatiques et consulaires ; l'accueil et l'intégration des immigrés autorisés à séjourner durablement en France et signataires à ce titre d'un contrat d'accueil et d'intégration avec l'État; l'accueil des demandeurs d'asile ; l'aide au retour et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine.

OFPRA : Office Français de Protection des Réfugiés et des Apatrides.

C'est un établissement public doté de l'autonomie administrative et financière, chargé de l'application des textes français et des conventions européennes et internationales relatifs à la reconnaissance de la qualité de réfugié, d'apatride et à l'admission à la protection subsidiaire.

Il se charge d'instruire les dossiers de demandes d'asile et d'apatridie. Pour cela, il examine les demandes puis réalise un entretien OFPRA où sont présents un officier de protection, un traducteur et le demandeur d'asile. Sa décision est susceptible de faire l'objet d'un recours devant la Cour Nationale du Droit d'Asile.

OQTF : Obligation de quitter le territoire français.

C'est une mesure d'éloignement des étrangers prise par le préfet qui accompagne un refus de séjour ou qui sanctionne un séjour illégal en France. Elle peut aussi être prise à l'encontre d'une personne déboutée d'asile.

Elle peut être avec ou sans délai

OQTF sans délai

Peut être prise dans trois cas :

- représente une menace pour l'ordre public,
- ou fait l'objet d'un refus de délivrance ou de renouvellement de son titre ou document provisoire de séjour, pour fraude ou en raison du caractère manifestement infondé de sa demande,
- ou risque de prendre la fuite (notamment s'il s'est soustrait à un précédent éloignement ou s'il a contrefait, falsifié son titre de séjour ou usurpé l'identité d'une autre personne, ou s'il ne donne pas de garanties de représentation suffisantes).

Conséquences :

- L'étranger peut être placé immédiatement, après la notification de l'OQTF sans délai, en CRA. Il pourra être expulsé 48 h après la notification de la mesure d'éloignement.
- En Guyane : La mesure peut être exécutée immédiatement, un délai de un jour peut être accordé exceptionnellement dans le cas où le consul en fait la demande (article L 514-1 CESEDA, applicable en Guyane, à Saint Martin, Guadeloupe et Saint Barthélemy).

OQTF avec délai de 30 jours

- L'étranger dispose d'un délai de 30 jours pour quitter le territoire de sa propre initiative à compter de la notification de la mesure d'éloignement.
- Il peut demander une aide de retour à un départ volontaire à l'OFII.
- Le préfet peut lui imposer de se présenter en préfecture ou au commissariat pendant ce délai de 30 jours.
- Si à la fin de ce délai, l'individu n'a toujours pas quitté le territoire français, il peut être placé en CRA ou être assigné à résidence.

Contestation de l'OQTF auprès du Tribunal Administratif

Recours devant être fait dans un délai de 30 jours à compter de la notification de l'OQTF avec délai, dans les 48 h dans le cas OQTF sans délai. Mais c'est une procédure lente, la personne peut être expulsée avant qu'il ne soit statué sur sa requête en annulation, car ce n'est **pas un recours suspensif.**

Par conséquent il faut accompagner la requête en annulation de l'OQTF d'une procédure de référé suspension ou de référé liberté.

- **Le référé suspension :** deux conditions cumulatives (article L521-1 Code de la Justice Administrative)
  - Il faut prouver l'Urgence
  - Il faut apporter des éléments créant un « doute sérieux » sur la légalité de l'OQTF
- **Le référé liberté :** deux conditions cumulatives (article L 521-2 CJA)
  - Il faut prouver l'Urgence
  - Il faut justifier une « atteinte grave et manifestement illégale à une liberté fondamentale ».

Néanmoins, ces deux procédures n'ont un effet suspensif qu'à partir de la notification de la décision du juge, et non pas à partir de l'introduction de la requête. Par conséquent, les personnes peuvent être expulsées avant d'avoir pu contester la décision d'éloignement devant un juge.

Personne en situation irrégulière : Personne de nationalité étrangère présente en France sans document autorisant son séjour sur le territoire. Communément appelée « sans-papiers ».

Procédure prioritaire : Quand un demandeur d'asile est dans l'une de ces situations, il est placé en procédure prioritaire. Cette procédure, dérogatoire au droit commun, ne permet pas au demandeur d'asile d'avoir une autorisation provisoire de séjour. Il a 15 jours pour déposer sa demande d'asile à la préfecture qui se chargera de l'envoyer à l'OFPRA. L'OFPRA statue de manière accélérée, en théorie en 15 jours. Le demandeur d'asile placé sous procédure prioritaire est autorisé à se maintenir sur le territoire le temps de l'instruction de son dossier par l'OFPRA mais n'a pas de séjour régulier. De surcroît, le recours CNDA n'est pas suspensif pour lui.

De plus, il ne bénéficie pas des mêmes droits que le demandeur d'asile de droit commun (Cf. parcours des demandeurs d'asile). En Centre de Rétention Administrative (CRA), le demandeur d'asile à 5 jours pour déposer une demande d'asile, qui sera traitée en procédure prioritaire.

Protection subsidiaire : Elle est accordée au demandeur d'asile qui ne remplit pas les conditions pour être réfugié mais qui établit être exposé dans son pays d'origine à des menaces graves énumérées par l'article L712-1 du CESEDA : peine de mort, torture, peines ou traitements inhumains ou dégradants; s'agissant d'un civil, menaces grave, directe et individuelle contre sa vie ou sa personne en raison d'une violence généralisée résultant d'une situation de conflits armés interne ou internationale. Ce statut est reconnu par l'OFPRA ou la CNDA et donne droit à la délivrance d'une carte de séjour temporaire d'un an mention « vie privée et familiale ».

Réexamen d'une demande d'asile : La personne peut redemander à ce que sa situation soit réexaminée par l'OFPRA. Pour cela, elle doit présenter des éléments nouveaux de nature à justifier ses craintes en cas de retour dans son pays d'origine.

Réfugié : Demandeur d'asile s'étant vu reconnaître le statut de réfugié en raison de sa situation dans son pays d'origine sur le fondement de l'article 1, A, §2 de la Convention de Genève (asile conventionnel) ou du quatrième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (asile constitutionnel). Ce statut est reconnu par décision de l'OFPRA ou de la CNDA et donne droit à la délivrance d'une carte de résident d'une durée de 10 ans.

La personne qui demande la reconnaissance de la qualité de réfugié :

- **doit avoir quitté le pays dont elle a la nationalité** et ne pas vouloir ou ne pas pouvoir se réclamer de la protection de ce pays ;
- **la persécution doit revêtir un certain degré de gravité** (par exemple, ne sont pas retenues comme telles, des brimades non accompagnées de mauvais traitements ou non suivies de détentions) ;
- et un **caractère personnel** (l'invocation d'une situation générale dans le pays d'origine ne suffit pas) ;
- la demande doit être fondée sur l'un des cinq motifs mentionnés dans l'article 1A2 (sont exclus les motifs d'ordre privé ou généraux) de la Convention de Genève.

Régime des contrôles d'identité : Article 78-2 du Code de Procédure Pénale

Il existe différents types de contrôle d'identité qui peut être effectués par des Officiers de Police judiciaire ou par des agents de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints sous l'autorité des OPJ.

Le contrôle de police administrative qui a pour but de prévenir les atteintes à l'ordre public.

« L'identité de toute personne, quel que soit son comportement, peut également être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, pour prévenir une atteinte à l'ordre public, notamment à la sécurité des personnes ou des biens ».

Le contrôle de police judiciaire qui a pour but la recherche ou la poursuite des infractions.

Les agents habilités peuvent contrôler l'identité *« de toute personne à l'égard de laquelle existe une ou plusieurs raisons plausibles de soupçonner :*

- qu'elle a commis ou tenté de commettre une infraction ;
- ou qu'elle se prépare à commettre un crime ou un délit ;
- ou qu'elle est susceptible de fournir des renseignements utiles à l'enquête en cas de crime ou de délit ;
- ou qu'elle fait l'objet de recherches ordonnées par une autorité judiciaire. »

Le contrôle ordonné par le Procureur de la République qui se déroule dans des lieux et périodes déterminées.

« Sur réquisitions écrites du procureur de la République aux fins de recherche et de poursuite d'infractions qu'il précise, l'identité de toute personne peut être également contrôlée, selon les mêmes modalités, dans les lieux et pour une période de temps déterminés par ce magistrat. Le fait que le contrôle d'identité révèle des infractions autres que celles visées dans les réquisitions du procureur de la République ne constitue pas une cause de nullité des procédures incidentes. »

Le contrôle SHENGEN pour vérifier les obligations relatives aux titres et aux documents.

Il peut avoir lieu dans les zones situées à moins de 20 kilomètres de la frontière terrestre séparant la France des pays voisins "Schengen" (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Luxembourg et Suisse). Ces zones peuvent être étendues pour les contrôles autoroutiers et dans les trains (jusqu'au 1er péage ou arrêt après les 20 kilomètres), et dans les lieux accessibles au public des ports, aéroports, gares routières et ferroviaires ouverts au trafic international.

Il ne peut avoir lieu que pour le *« contrôle des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ne peut être pratiqué que*

pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peut consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans les zones ou lieux mentionnés au même alinéa ».

La Guyane ne faisant pas partie de l'espace Schengen, l'article 78-2 a prévu un autre contrôle d'identité pour cette région française :

« Dans une zone comprise entre les frontières terrestres ou le littoral du département de la Guyane et une ligne tracée à vingt kilomètres en-deçà, et sur une ligne tracée à cinq kilomètres de part et d'autre, ainsi que sur la route nationale 2 sur le territoire de la commune de Régina, l'identité de toute personne peut être contrôlée, selon les modalités prévues au premier alinéa, en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi ».

Contrôle spécifique aux étrangers : Il existe un contrôle spécifique aux personnes de nationalité étrangère prévu à l'article L 611-1 du CESEDA. En effet, si *« des éléments objectifs déduits de circonstances extérieures à la personne même de l'intéressé sont de nature à faire à apparaître sa qualité d'étranger », il est possible d'effectuer des contrôles «des obligations de détention, de port et de présentation des pièces et documents » « sous le couvert desquels elles sont autorisées à circuler ou à séjourner en France. »*

L'article L611-1 Il précise que ces contrôles ne peuvent être pratiqués « *que pour une durée n'excédant pas six heures consécutives dans un même lieu et ne peuvent consister en un contrôle systématique des personnes présentes ou circulant dans ce lieu. »*

Contrôle des véhicules : Le régime de droit commun en la matière est régi par l'article L 611-8 du CESEDA qui édicte que « les visites sommaires des véhicules circulant sur la voie publique, à l'exclusion des voitures particulières » sont autorisées s'il y a accord du conducteur ou à défaut « sur l'instruction du Procureur de la République ». Cela ne peut être fait qu'« en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des pièces ou documents prévus à l'article L. 611-1 ou de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers en France. »

L'article L 611-9 du CESEDA : *« Lorsqu'il existe une section autoroutière commençant dans la zone mentionnée à l'article L. 611-8 et que le premier péage autoroutier se situe au-delà de la ligne des vingt kilomètres, la visite peut en outre avoir lieu jusqu'à ce premier péage sur les aires de stationnement ainsi que sur le lieu de ce péage et les aires de stationnement attenantes.*

Dans l'attente des instructions du procureur de la République, le véhicule peut être immobilisé pour une durée qui ne peut excéder quatre heures.

La visite, dont la durée est limitée au temps strictement nécessaire, se déroule en présence du conducteur et donne lieu à l'établissement d'un procès-verbal mentionnant les dates et heures du début et de la fin des opérations. Un exemplaire de ce procès-verbal est remis au conducteur et un autre transmis sans délai au procureur de la République. »

En Guyane les dispositions de ces deux articles sont applicables dans *« une zone comprise entre les frontières terrestres et une ligne tracée à vingt kilomètres en deçà ainsi que sur la route nationale 2 sur le territoire des communes de Saint-Georges et de Régina et sur la route départementale 6 et la route nationale 2 sur la commune de Roura »* (Article L 611-10 CESEDA).

Retenue des personnes de nationalité étrangère : Article L 611-1-1du CESEDA

À la suite des contrôles d'identité effectués en application des articles L 611-1 du CESEDA et 78-2 et suivant du CPP, si un étranger n'est pas en mesure de justifier son droit de circuler et de séjourner sur le territoire français, il peut faire l'objet d'un placement en retenue. Cette retenue ne peut pas excéder 16 h et l'étranger doit avoir accès un avocat, à un médecin, etc.

Titre de séjour : Document nécessaire pour toute personne de nationalité étrangère majeure voulant rester sur le territoire plus de 3 mois (sauf exceptions :

ressortissants de l'Union européenne, personne avec un visa long séjour valant titre de séjour, personne avec un visa d'une durée comprise entre 3 et 6 mois avec la mention « dispense temporaire de titre de séjour ou si la personne est membre d'une délégation diplomatique ou consulaire »).

La délivrance de ces titres est soumise à des critères spécifiques, établis par le CESEDA, en fonction de la carte demandée et de son motif (étude, travail, vie privée et familiale, étrangers malades…).

Il existe différents titres de séjour :

- **Le récépissé :** document délivré par la préfecture lors du dépôt d'une demande de titre de séjour ou d'un renouvellement. Il donne le droit de se maintenir sur le territoire le temps de l'instruction du dossier par la préfecture, et peut donner le droit au travail. Il peut être d'une durée de 1 mois mais est généralement d'une durée de 3 ou 4 mois, renouvelable.
- **L'autorisation provisoire de séjour :** document délivré par la préfecture donnant un droit de séjour provisoire sur le territoire français. Autorise son titulaire à rester sur le territoire français pour une durée de 1, 3 ou 6 mois, renouvelable. Elle est accordée pour les étrangers malades résidant en France depuis moins d'un an, pour les accompagnants de malades et les étudiants étrangers diplômés à la fin de leur dernier titre de séjour étudiant.
- **La carte de séjour temporaire :** Document délivré par la préfecture donnant le droit au séjour et au travail pour une durée d'un an pour des raisons familiales, économiques, études, etc.
- **La carte de résident :** Document délivré par la préfecture et donnant le droit au séjour et au travail pour une durée de 10 ans. Ce titre est délivré souvent après plusieurs années de présence régulière sur le territoire.

TABLEAU SYNTHÉTIQUE DU DROIT DES ÉTRANGERS APPLICABLE EN MÉTROPOLE ET DANS LES DOMS

	Métropole	Guyane	Martinique	Guadeloupe	Réunion	Mayotte
Statut en France **Article 73 C°**		Région et Département d'Outre Mer en Assemblée Unique en 2015	Région et Département d'Outre Mer en Assemblée Unique en 2015	Région et Département	Région et Département	Département depuis le 1/04/2011 Assemblée Unique
Statut Européen **Art. 355 TFUE** **Art. 349 TFUE**		RUP Application DUE Mesures spécifiques possibles	RUP Application DUE Mesures spécifiques possibles	RUP Application DUE Mesures spécifiques possibles	RUP Application DUE Mesures spécifiques possibles	RUP au 1 janvier 2014
Application des conventions internationales	Toutes celles ratifiées par la France	- CE, 14/05/1993, n° 130120 : application des conventions internationales en Outre mer - Application de la CEDH en prenant compte des « nécessités locales » - Non application de la Charte sociale européenne	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Non application de la Charte sociale européenne Pour l'instant application progressive du droit européen
Application du droit français	Oui	Oui mais selon l'article 73 de la Constitution « les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités »	Oui, ibid.	Oui, ibid.	Oui, ibid.	Avis du CE du 20/05/2010 (n° 383 887) : lois et règlements en vigueur en métropole avant le 31 mars 2011 sont applicables selon les adaptations qu'ils prévoient. Mais si silence des textes l'application est implicite s'il n'existe aucun autre texte spécifique applicable à Mayotte. Cette règle ne s'applique pas dans 6 domaines dont l'entrée et le séjour des étrangers.
Application du CESEDA	Oui dans son ensemble Art L 111-2 CESEDA	Oui avec quelques spécificités	Oui avec quelques spécificités	Oui avec quelques spécificités	Oui avec quelques spécificités	Non sauf la partie sur l'Asile Art L 111-2 CESEDA Evolution à prévoir
Textes spécifiques						Ordonnance du 26/04/2000 (n° 2000-373)
Aide juridictionnelle	Loi du 10/07/1991 et Décrets du 19 et 30/07/1991 Conditions de séjour régulier sauf exceptions (Procédure devant JLD, procédure de recours contre OQTF…)	AJ pour les recours contre une OQTF est soumise à un arbitrage du BAJ				
Zone d'attente	Art. L 221-1 à L 224-4 du CESEDA	Art. L 221-1 à L 224-4 du CESEDA Dernier Alinéa de l'article L 221-1	Art. L 221-1 à L 224-4 du CESEDA	Art. L 221-1 à L 224-4 du CESEDA	Art. L 221-1 à L 224-4 du CESEDA	Art. 501 à X de l'Ordonnance
TDS Généralités	Art. L 313-1, L 313-2 et L 314-1 du CESEDA	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 6, 6-1, 6-2 et 14 TDS valable que sur Mayotte
CST Visiteur	Art. L 313-6 du CESEDA	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 15 I
CST étudiant	Art. L 313-7 et L 313-7-1 du CESEDA	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 15 I bis
CST VPF.	VPF	VPF	VPF	VPF	VPF	Liens personnels et familiaux quand discrétionnaire et VPF quand de plein droit
Scientifique- Chercheur	Art. L 313-11 8° Du CESEDA Plein droit	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 15 III
Conjoint Scientifique	Art L 313-11 3° Du CESEDA Plein droit	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 15 II 1° Pouvoir discrétionnaire du préfet. Droit au travail
Parents d'enfants français	Art L 313-11 6° du CESEDA Plein Droit Droit au travail	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art 15 II 2° Pouvoir discrétionnaire du préfet. Droit au travail
Apatride	Art. L 313-11 10° du CESEDA Plein droit Droit au travail	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 15 II 3° Pouvoir discrétionnaire Droit au Travail
Étranger malade	Art. L 313-11 11° du CESEDA Plein droit Droit au travail	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 15 II 4° Pouvoir discrétionnaire Droit au travail
CST autorisant l'exercice d'une activité professionnelle	L 313-10 du CESEDA Pouvoir discrétionnaire	Ibid. CST valable que dans les DOM	Ibid. CST valable que dans les DOM	Ibid. CST valable que dans les DOM	Ibid. CST valable que dans les DOM	Art. 15 V Pouvoir discrétionnaire.
Étranger dans l'année de ses 18 ans dont l'un des parents a une CST ou CR ou le conjoint par regroupement familial	L 313-11 1° du CESEDA Plein droit Droit au travail	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 16 1° Plein droit Droit au travail
Étranger dans l'année de ses 18 ans avec résidence en France avec un de ses parents depuis qu'il atteint au plus l'âge de ses 13 ans	L 313-11 2° du CESEDA Plein droit Droit au travail	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	N'existe pas dans l'ordonnance
Étranger dans l'année de ses 18 ans qui a été confié à l'ASE depuis qu'il atteint au plus l'âge de ses 16 ans	L 313-11 2° bis du CESEDA Plein droit Droit au travail	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 16 1° bis Plein droit Droit au travail
Conjoint de français	L 313-11 4° Du CESEDA Plein droit Droit au travail	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 16 2° Plein droit Droit au travail
Étranger né en France sous condition de résidence continue et suivi depuis 8 ans après l'âge de 10 ans avec 5 ans de scolarisation	Art. L 313-11 8° du CESEDA Plein droit Droit au travail Demande devant être faite entre ses 16 et 21 ans	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 16 3° Plein droit Droit au travail Demande devait être faite entre ses 16 et 21 ans
L'étranger qui dépose plainte ou qui témoigne dans certaines affaires pénales (proxénétisme et traite des êtres humains)	Art. L 316-1 du CESEDA Discrétionnaire Décret Conseil d'Etat pour conditions de délivrance	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 16-1 Discrétionnaire Décret en Conseil d'Etat pour ses conditions de délivrance
Personnes victimes de violences conjugales	Art. L 316-3 du CESEDA Discrétionnaire	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 16-2
Carte compétences et talent	Art. L 315-1 à L 315-9 du CESEDA Discrétionnaire Droit au travail conditionné	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 18 Discrétionnaire Droit au travail conditionné
Carte retraité	Art L 317-1 du CESEDA Discrétionnaire Pas droit au travail	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	N'existe pas dans l'ordonnance
Carte Liens personnels et familiaux en France	Art. L 313-11 7° du CESEDA Plein droit Droit au travail	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Existe une carte liens personnels et familiaux à Mayotte mais correspond à d'autres dispositions inscrites dans le CESEDA (voir ci- dessus) N'existe pas dans l'ordonnance comme dans le CESEDA
Admission exceptionnelle au séjour pour considérations humanitaires ou motifs exceptionnels	Art. L 313-14 du CESEDA Discrétionnaire Droit au travail 10 ans de présence Motifs VPF ou travail exceptionnels	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	N'existe pas dans l'ordonnance
Regroupement familial	Art. L 411-1 à L 411-8 sous conditions fixées aux articles R 411-1 à R 411-6 du CESEDA	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 42 sous conditions fixées par Décret en Conseil d'Etat (N'existe toujours pas au 13/08/13).
Carte de Résident	Art. L 314-1 à L 314-12 du CESEDA	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 19 à 24
Commission TDS	Art L 312-1 et L 312-2 et R 312-1 à R 312-10 du CESEDA	N'existe pas en Guyane Art. L 312-3	Existe même articles qu'en métropole	Existe, même article qu'en métropole	Existe, même articles qu'en métropole	N'existe pas dans l'ordonnance
Droit d'Asile	Art. L 741-3 à L 741-4 et Art L 742-1 à L 742-7 Du CESEDA	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 45 et 46 de l'ordonnance qui renvoie au CESEDA, même articles. Mais « territoire français » est remplacé par « Mayotte » : art. L 761-1
Règlement Dublin II	Art. L 741-4 1° du CESEDA	Ne s'applique pas L 741-5 du CESEDA	Ne s'applique pas L 741-5 du CESEDA	Ne s'applique pas L 741-5 du CESEDA	Ne s'applique pas L 741-5 du CESEDA	Ne s'applique pas L 741-5 du CESEDA
ATA	L 5423-8 à -14, R5423-18 à -37, R5425-1 à -6 du Code du travail	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	N'existe pas
CADA	Article 14 de la Directive Accueil de 2003, transposé à l'art. L 348-2 du CASF	Pas de CADA mais un AUDA (Dispositif d'accueil d'urgence)	Pas de CADA	Pas de CADA	Pas de CADA	Pas de CADA mais pas application du droit européen.
Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile	Multiples formes : - OFII -OFII et une association agréée. - Une association agréée	OFII depuis septembre 2011 (avant PADA?)	N'existe pas	N'existe pas	?	N'existe pas
Code du travail	Code du travail	Code du travail Un Livre dans chaque Partie fait référence à l'application du CT en Outre Mer - Propre liste de métiers dits sous tension	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Code du travail spécifique à Mayotte
Autorisation de Travail	L 5221-7 alinéa 2 du Code du Travail : Autorisation de travail délivrée en Métropole ne permet de travailler qu'en Métropole	Circulaire du 22/08/2007 relative aux autorisations de travail édicte que ces dernières ne sont valables que dans les DOM ou elles ont été délivrées. Art L 5523-2 Code du travail pour celles délivrées dans le cadre d'une CST VPF	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Autorisation de travail valable qu'à Mayotte
AME	Article L 251-1 CASF	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	N'existe pas
CMU	Articles L 380-1 à L 380-4 et R 380-1 du CSS	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	N'existe pas
Éloignement du territoire OQTF	Art. L 511-1 à L 511-4 et L 512-1 à L 513-4	L 514-1: Non application des articles L 512-1, L 512-3 et L 512-4	Même droit qu'en métropole	L 514-2 : Non application des articles L 512-1, L 512-3 et L 512-4 Pendant une durée de 5 ans à compter de la publication de la Loi du 16/06/2011	Même droit qu'en métropole	Art. 30 à 41 de l'ordonnance
Effet suspensif du recours contre une décision d'éloignement devant TA	Effet suspensif du recours devant le TA Délai d'un mois pour faire le recours	Effet non suspensif du recours devant le TA mais présomption d'urgence pour les reliées (CE, 9/11/2011, n° 346700) Délai de deux mois	Effet suspensif du recours devant le TA Délai de deux mois	Effet non suspensif du recours devant le TA mais présomption d'urgence pour les reliées (CE, 9/11/2011, n° 346700) Délai de deux mois	Effet suspensif du recours devant le TA Délai de deux mois	
Accord de réadmission (pas besoin de demander un laisser-passer des personnes aux autorités du pays d'origine pour éloigner les personnes vers leur pays d'origine)		Accord de réadmission avec le Brésil, Sainte- Lucie et la Dominique. Accord avec le Surinam mais il n'a pas été ratifié par le Surinam ?				Pas d'accord de réadmission avec les Comores.
Circulation entre les Doms et la métropole		TDS en DOM dispense d'un Visa pour la métropole	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Un titre de séjour à Mayotte ne dispense pas d'un visa pour la métropole ou pour un autre DOM
Contrôle d'identité en vue de vérifier le respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi	Art. 78-2 du Code de procédure pénale (CPP) : Contrôle d'identité avec réquisition du Procureur dans une zone de 20km entre la frontière terrestre de la France avec celle des États parties à la Convention de Schengen et dans les gares, aéroports, gares routières. …	Art. 78-2 alinéa 5 CPP : Contrôle d'identité avec réquisition du Procureur dans une zone comprise entre les frontières terrestres ou maritimes et une ligne tracée 20 km en deçà et une ligne tracée 5km de part et d'autres, et sur la Route Nationale 2 sur la Commune de Régina.	Ibid. Métropole	Art. 78-2 1° CPP : Contrôle d'identité avec réquisition du Procureur dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà, ainsi que dans une zone d'un kilomètre de part et d'autre, d'une part, de la route nationale 1 sur le territoire des communes de Basse-Terre, Gourbeyre et Trois-Rivières et, d'autre part, de la route nationale 4 sur le territoire des communes du Gosier et de Sainte-Anne et Saint-François	Ibid. Métropole	Art. 78-2 2° CPP : Contrôle d'identité avec réquisition du Procureur dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà
Vérifications des véhicules **Visites sommaires de tout véhicule circulant sur la voie publique à l'exclusion des voitures particulières, en vue de rechercher et constater les infractions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers**	Art. L 611-8 et -9 du CESEDA - Sur instruction du Procureur de la République, - Avec ou sans l'accord du conducteur, - Dans une zone de 20 km entre frontière terrestre de la France avec autres États parties à la Convention de Schengen et sur premier péage autoroutier s'il n'est pas dans cette zone	Art. L 611-10 du CESEDA - Sur instruction du Procureur de la République, - Avec ou sans l'accord du conducteur, - Dans une zone comprise entre les frontières terrestres et une ligne tracée à 20km en deçà et sur la route nationale 2 sur le territoire des communes de Saint-Georges et de Régina et sur la Départementale 6 et la route nationale 2 sur la commune de Roura	Même article que métropole	Art. L 611-11 du CESEDA - Sur instruction du Procureur de la République, - Avec ou sans l'accord du conducteur, - Dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un km en deçà, ainsi que sur les routes nationales 1 et 4.	Même article en Métropole	Art. 10-2 de l'ordonnance -Sur instruction du Procureur de la République, - Avec ou sans l'accord du conducteur, - Dans une zone comprise entre le littoral et une ligne tracée à un kilomètre en deçà
Placement en CRA	Art. L 551-1 à L 551-3 du CESEDA	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 48
Intervention du JLD dans le cadre du placement en CRA	Art L 552-1 à L 552-8 du CESEDA Au bout de 5 jours et 20 jours après	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Art. 48 1° alinéa 5 de l'ordonnance Au bout de 5 jours Intervention 20 jours après ?
CRA	22 CRA en Métropole	CRA de Matoury	Pas de CRA	CRA des Abimes	CRA du Chaudron	CRA de Pamandzy
Nationalité	Article 21-7 du Code Civil. Enfant né	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.	Ibid.
DCEM	Article					Art. 11 alinéa 2 de l'ordonnance

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES JURIDIQUES

Textes internationaux

- Déclaration Universelle des droits de l'Homme du 10 décembre 1948
- Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 février 2000
- Convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'Homme, 4 novembre 1950.
- Préambule de la Constitution française de 1946
- Constitution française de 1958
- Convention de La Haye du 5 octobre 1951 sur la protection des mineurs
- Convention de Genève de 1951 sur les réfugiés
- Directive européenne
    - DIRECTIVE 2008/115/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

TEXTES NATIONAUX

Codes

- Code du travail
- Code de l'action sociale et des familles
- Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile
- Code de l'éducation
- Code de procédure pénale
- Code civil
- Code de la sécurité sociale
- Code de la santé publique
- Code de la justice administrative

Lois

- Loi n° 2006-911 du 25 juillet 2006 relative à l'immigration et à la cohésion sociale

Décrets

- Décret n°2005-860 du 28 juillet 2005 relatif aux modalités d'admission des demandes d'aide médicale de l'État
- Décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française.
- Décret n° 2013-1082 du 29 novembre 2013 portant modification du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (partie réglementaire) et du décret n° 2011-638 du 8 juin 2011 relatif à l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France et aux titres de séjour et aux titres de voyage des étrangers

Circulaires

- Circulaire N°DSS/2A/2011/351 du 8 septembre 2011 relative à des points particuliers de la Réglementation de l'aide médicale de l'État, notamment la situation familiale et la composition du foyer (statut des mineurs).

- Circulaire DHOS/DSS/DGAS n°2005-141 du 16 mars 2005 relative à la prise en charge des soins urgents délivrés à des étrangers
- Circulaire du 31 décembre 2012 sur l'entrée en vigueur de la loi de finance 2013 et du décret du 29 décembre 2012 concernant les taxes sur les titres de séjour et taxes acquittées par les employeurs
- Circulaire relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national, 31 mai 2013.
- Circulaire n° NOR INTK1229185C sur les conditions d'examen des demandes d'admission au séjour déposées par des ressortissants étrangers en situation irrégulière dans le cadre des dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile du 28 novembre 2012.

RAPPORTS

Rapports associatifs

- *Accueil des demandeurs d'asile en Guyane*, Rapport d'activité du Secours Catholique délégation de Guyane : projet expérimental d'hébergement des demandeurs d'asile, 2011.
- *Étranger en Outre-mer : Un droit exceptionnel pour un enfermement ordinaire*, Séminaire du 8 décembre 2012, organisé par le Collectif Migrant Outre-mer et l'Observatoire de l'enfermement des étrangers.
- Rapport sur la rétention 2012, Cimade.
- Enseignement en 2008, publication Antiane, n°71, juin 2009.

Rapports institutionnels

- *Les étrangers en France*, année 2012, Dixième rapport établi en application de l'article L 111-10 du CESEDA, Rapport du Gouvernement à destination du Parlement, mars 2014.
- Rapport au parlement, *Les chiffres de la politique de l'immigration et de l'intégration* – Année 2011 – neuvième rapport établi en application de l'article l. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, Décembre 2012.
- *Sécuriser les parcours des ressortissants étrangers en France*, Rapport de Mathias Fekl remis au Premier Ministre le 14 mai 2013.
- *Les flux migratoires irréguliers en Guyane, à Mayotte et à Saint-Martin*, Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2011.
- Rapport d'activité du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, année 2012.
- Rapport d'information au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, par les sénateurs J-P Sueur, C. Cointat et F. Desplan, enregistrée le 18 juillet 2012.
- Rapport d'activité de la Délégation territorial de l'OFII Guyane 2012.
- Rapport annuel de l'OFII 2012.
- Rapports annuels d'activité de l'OFPRA de 2005 à 2012.
- Rapport annuel d'activité de la CNDA 2012.
- *Quelle production de logements pour la Guyane ? Objectifs qualitatifs et quantitatifs 2011-2017*, Rapport de la DEAL, octobre 2011.
- Document de travail, Migrations et soins en Guyane, AFD, Mars 2011.
- Projet régional de santé Guyane 2011-2015, plan stratégique régional de santé, par l'ARS Guyane, juillet 2011.
- Rapport sur la gestion de l'AME : mission d'audit de modernisation, Inspection générale des affaires sociales et Inspection générale des finances, mai 2007.
- Observatoire de l'enfance en danger, dossier thématique 2008-1, Les administrateurs ad hoc, décembre 2008
- Rapport de Madame la Sénatrice Isabelle Debré, Les MIE en France, mai 2010.

- Comité consultatif National d'éthique pour les sciences de la vie et de la Santé, Avis n° 88 sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques, Page 3, 23 juin 2005 N° 264, SÉNAT, SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998, Annexe au procès-verbal de la séance du 4 février 1998
- Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile, Inspection générale des finances, des affaires sociales et de l'Administration, avril 2013.
- Rapport au Premier ministre pour 2000, Les parcours de l'intégration, La Documentation française.

ARTICLES

- André CALMONT, « *Immigration et développement en Guyane depuis la départementalisation* » , in Serge MAM LAM FOUCK et Jacqueline ZONZON (dir.) *L'histoire de la Guyane depuis les civilisations amérindiennes*, Ibis Rouge Editions, 2006, p. 427-444.
- Olivier COCHARD, « Le contrôle des migrations en Guyane », in *Atlas des Migrants en Europe : Géographie critique des politiques migratoires*, Armand Colin, indeed., novembre 2012.
- Barbara GRAGNIC, « En Guyane, les conditions de vie matérielles de l'enfant s'imposent comme le premier déterminant de la non-scolarisation », *Antianéchos*, Insee, n° 33, juin 2013.
- Nicolas HERVIEU, « Une progression européenne en demi-teinte de l'effectivité des recours en droit des étrangers », Lettre *Actualités Droits-Libertés* du CREDOF, 16 décembre 2012.
- Didier MAILLE, « Du travail social à l'action juridique », *Plein droit*, n°72, mars 2007.
- Marie-Emmanuelle POMMEROLLE, « L'administration des étrangers en Guyane française : les jeux autour de la légalité en situation postcoloniale », *Droit et société*, n° 85, 2013/3.
- RENE Jean , Guyane. Un développement sous contraintes, INSEE, AFD, IEDOM, juin 2008
- « La rétention administrative : l'exception ultramarine persiste », *France Guyane*, 5 décembre 2013. http://www.franceguyane.fr/actualite/faitsdivers/retention-administrative-l-exception-ultramarine-persiste-180579.php

PRINCIPAUX SITES INTERNET CONSULTÉS

www.insee.fr/fr
www.outre-mer.gouv.fr
www.gisti.org
www.ofpra.gouv.fr
www.cnda.fr
www.migrantsoutremer.org
www.ldh-france.org
http://vosdroits.service-public.fr
www.hcch.net
http://circulaire.legifrance.gouv.fr
www.ameli.fr
www.guyane.pref.gouv.fr
http://webtice.ac-guyane.fr/casnav
http://hudoc.echr.coe.int
www.cmu.fr
www.secours-catholique.org
www.lacimade.org
www.infomie.net
www.legifrance.gouv.fr
http://conventions.coe.int
www.senat.fr
www.ccne-ethique.fr
www.ars.guyane.sante.fr
www.ladocumentationfrancaise.fr
http://www.blada.com
http://www.education.gouv.fr
http://halde.fr
www.education.gouv.fr

ÉTUDES ET PERSPECTIVES

COLLECTION **INTÉGRATION ET ACCÈS AUX DROITS**

L'accès aux droits des étrangers en Guyane.
État des lieux des parcours, réglementations et dispositifs.

Rapport Oct. 2016. CRPV Guyane. ISBN : 979-10-92937-08-4

CRPV
Centre de Ressources Politique de la Ville de GUYANE

12, rue du 14 juillet
B.P. 691 Cayenne Cedex

www.crpv-guyane.org
crpvguyane@gmail.com

Tél. : 05 94 28 79 43
Fax : 05 94 28 79 44