

N° 459

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 avril 2019

PROPOSITION DE LOI

*portant adaptations législatives aux spécificités des territoires d'outre-mer
soumis à une pression migratoire importante,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Roger KAROUTCHI, Michel MAGRAS, Gilbert BOUCHET, Mme Jacky DEROMEDI, MM. François CALVET, Cyril PELLEVAL, Laurent DUPLOMB, Max BRISSON, Mme Christine BONFANTI-DOSSAT, MM. Philippe DALLIER, René DANESI, Gérard LONGUET, Jérôme BASCHER, Mme Nicole DURANTON, M. Arnaud BAZIN, Mme Pascale BORIES, MM. Marc LAMÉNIE, Bruno RETAILLEAU, Mmes Catherine PROCACCIA, Florence LASSARADE, MM. Jean-François RAPIN, Charles REVET, Mmes Jacqueline EUSTACHE-BRINIO, Chantal DESEYNE, Laure DARCOS, MM. Antoine LEFÈVRE, Michel SAVIN, Pierre CUYPERS, François BONHOMME, Mme Pascale GRUNY, MM. Jacques GENEST, Serge BABARY, Laurent DUPLOMB, Michel VASPART, Pascal ALLIZARD, Christian CAMBON, Mme Frédérique PUISSAT, MM. Bruno SIDO, Pierre FROGIER, Jean BIZET, Mme Martine BERTHET et M. Didier MANDELLI,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Depuis de trop nombreuses d'années, la situation sociale et politique de la Guyane et de Mayotte présente des similitudes : pression migratoire importante, croissance démographique exponentielle, forte insécurité, difficultés économiques constantes. Ces maux récurrents touchent la cohésion de ces territoires, sièges de régulières paralysies.

L'un des sujets extrêmement préoccupants pour nos concitoyens de Guyane et de Mayotte est l'immigration clandestine.

Pour Mayotte, comme le rappelle régulièrement notre collègue le Député Mansour KAMARDINE et comme l'a confirmé encore récemment l'INSEE, plus de 40 % de la population de l'île serait étrangère, dont une majorité en situation irrégulière.

Pour la Guyane, la population étrangère représente un tiers de la population totale, et plus de la moitié serait en situation irrégulière.

Cette situation singulière, nous ne cessons de nous en préoccuper au Sénat. Sur le rapport de notre collègue François-Noël BUFFET, lors de l'examen de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, la possibilité a été introduite d'adapter à Mayotte non seulement les règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, mais aussi celles régissant l'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France.

Le Conseil Constitutionnel, dans deux récentes décisions (n° 2018-770 DC du 6 septembre 2018 et n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018), n'a lui-même pu que reconnaître la particularité de chacun des deux territoires de Guyane et de Mayotte en la matière : ils connaissent « *des flux migratoires très importants* » et « *une forte proportion de personnes de nationalité étrangère, dont beaucoup en situation irrégulière* » qui constituent des caractéristiques et contraintes particulières de nature à permettre au législateur, conformément à l'article 73 de la Constitution, d'y adapter la législation à ces spécificités.

C'est pourquoi nous proposons d'introduire des adaptations législatives qui tiennent compte des spécificités de la Guyane et de Mayotte.

Tant que nous ne nous attaquerons pas aux causes de l'immigration clandestine, à savoir l'attractivité de ces territoires ultramarins et que nous ne sanctionnerons pas plus fermement les démarches frauduleuses afin d'éviter que les étrangers en situation irrégulière s'ancrent sur le territoire national, les flux d'immigration continueront à déstabiliser les sociétés guyanaises et mahoraises.

Tout d'abord nous souhaitons lutter contre le détournement massif de notre législation à des fins d'immigration, en y adaptant le regroupement familial et le droit de la nationalité.

Nous proposons, à l'**article 1^{er}**, de renforcer spécifiquement les conditions du regroupement familial, comme le permet la directive européenne 2003/86/CE du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial. Son article 8 autorise les États membres de prévoir un délai minimal de 3 ans de résidence préalable si, au moment de la date d'adoption de ladite directive, la législation de l'État liait le regroupement familial à la capacité d'accueil du regroupant. Tel était bien le cas en France au 22 septembre 2003. Nous proposons donc qu'en Guyane et à Mayotte le temps de résidence soit allongé de 18 mois à 3 ans, sans modifier le délai requis de validité du titre de séjour d'un an, comme le prévoit le droit actuel, ce qui correspond au maximum prévu par l'article 3 de la directive précitée.

Nous proposons, à l'**article 2**, d'adapter aux caractéristiques et contraintes particulières de la Guyane les règles d'acquisition de la nationalité française par une personne née en France de parents étrangers. Comme le Sénat l'a déjà fait à Mayotte par l'adoption d'un dispositif spécifique en ce sens, lors de la discussion de la loi du 10 septembre 2018 précitée, nous souhaitons étendre cette adaptation à la Guyane, afin que les enfants nés en Guyane de deux parents étrangers puissent acquérir la nationalité française après avoir établi que l'un de leurs parents était en situation régulière trois mois avant leur naissance. Cette dérogation est limitée, adaptée et proportionnée, comme l'ont déjà admis pour Mayotte tant le Conseil d'État (dans son avis n° 394925 du 5 juin 2018) que le Conseil constitutionnel.

À cet égard, l'**article 3** permettra, dans les territoires concernés par ces dérogations, de renforcer les mesures de publicité des règles d'acquisition de la nationalité.

Nous souhaitons également sanctionner plus fermement l'ensemble des démarches frauduleuses, en facilitant l'éloignement du territoire national et en sanctionnant plus fermement la présence irrégulière sur le territoire national ainsi que les fraudes à l'état civil.

Que ce soit en Guyane ou à Mayotte, la lutte contre l'insécurité préoccupe nos forces de l'ordre parce que l'ordre public y est fréquemment troublé. À l'occasion de la publication annuelle de ses statistiques, le ministère de l'intérieur confirme, pour l'année 2018, que les territoires ultramarins restent plus exposés aux infractions violentes que la métropole. La Guyane est toujours largement en tête en nombre de victimes de vols violents, suivie de Mayotte. Concernant les coups et blessures volontaires, dont l'auteur n'est pas de la même famille que la victime, en Guyane et à Mayotte, le nombre de victimes pour 1 000 habitants y est deux fois supérieur à celui constaté en métropole.

Avec l'**article 4**, nous souhaitons, tout en prenant en compte les exigences conventionnelles de l'article 8 de la convention européenne des droits de l'homme, faciliter le placement en rétention et l'expulsion des étrangers qui constituent par leur comportement des menaces de troubles à l'ordre public à Mayotte et en Guyane.

Nous proposons, à l'**article 5**, d'étendre à Mayotte la procédure spécifique d'éloignement déjà en vigueur en Guyane lorsque l'équipage d'un navire s'est livré à certaines activités illicites.

L'**article 6** permettra au préfet, de manière dérogatoire à Mayotte et en Guyane, de réduire le délai d'instruction des dossiers d'expulsion en supprimant la procédure d'avis préalable consultatif de la commission d'expulsion.

La présence irrégulière sur les territoires de la Guyane et de Mayotte doit être plus fermement sanctionnée.

C'est pourquoi, nous proposons, à l'**article 7**, de doubler la sanction d'entrée irrégulière sur ces territoires. De plus, nous souhaitons renforcer, à l'article 8, les sanctions de l'aide à l'entrée et au séjour irréguliers, de la reconnaissance frauduleuse d'enfants, du maintien indu et du retour illégal sur ces territoires après qu'une décision d'expulsion ou d'interdiction de retour a été formulée.

L'emploi des étrangers non autorisés à travailler doit également être sanctionné plus strictement, c'est pourquoi nous augmentons, à l'**article 9**, la contribution spéciale versée pour avoir employé un travailleur étranger en méconnaissance de l'interdiction.

La protection particulière accordée à certains étrangers en matière d'interdiction de territoire doit être allégée lorsque ceux-ci commettent des délits. C'est pourquoi nous proposons, à l'**article 10**, que la juridiction de jugement, en matière correctionnelle, prononce par principe une peine complémentaire d'interdiction de territoire à l'encontre d'une personne étrangère condamnée, sauf décision spécialement motivée.

Enfin, parce que les enfants mineurs sont souvent l'instrument de filières d'immigration clandestine, il importe de renforcer les sanctions de certaines fraudes à l'état civil.

Nous proposons de lutter plus efficacement contre les adoptions frauduleuses, à l'article 11, en renforçant les conditions ouvrant le droit à la nationalité aux enfants étrangers recueillis sur décision de justice par des Français ou confiés à l'aide sociale à l'enfance, en imposant un délai de 5 ans de recueil, au lieu de 3 ans actuellement.

Afin de mieux détecter les fraudes à l'état civil, nous souhaitons, à l'**article 12**, que le régime des décisions permettant d'accepter la validité des actes de l'état civil étranger ménage une meilleure marge d'appréciation par l'administration, en cas de doute, et qu'il soit adapté en Guyane et à Mayotte, aux nécessités de mieux y contrôler ces actes.

Proposition de loi portant adaptations législatives aux spécificités des territoires d'outre-mer soumis à une pression migratoire importante

Article 1^{er}

- ① Le livre IV du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est complété par un titre V ainsi rédigé :

② « *TITRE V*

③ « *DISPOSITIONS APPLICABLES À MAYOTTE ET EN GUYANE*

④ « *CHAPITRE UNIQUE*

- ⑤ « *Art. L. 451-1. – Les dispositions du présent livre ne sont applicables à Mayotte et en Guyane que lorsque le ressortissant étranger qui demande à bénéficier de son droit à être rejoint, au titre du regroupement familial, séjourne régulièrement en France depuis au moins trois ans et sous couvert d'un des titres de séjour d'une durée de validité d'au moins un an prévus par le présent code ou par des conventions internationales. »*

Article 2

- ① Le titre I^{er bis} du livre I^{er} du code civil est complété par un chapitre IX ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE IX*

③ « *Dispositions propres à la Guyane*

- ④ « *Art. 33-3. – Pour un enfant né en Guyane, le premier alinéa de l'article 21-7 et l'article 21-11 ne sont applicables que si, à la date de sa naissance, l'un de ses parents au moins résidait en France de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour, et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.*

- ⑤ « *Art. 33-4. – L'article 33-3 est applicable dans les conditions prévues à l'article 17-2.*

- ⑥ « Toutefois, les articles 21-7 et 21-11 sont applicables à l'enfant né en Guyane de parents étrangers avant l'entrée en vigueur de la loi n° du portant adaptations législatives aux spécificités des territoires d'outre-mer soumis à une pression migratoire importante si l'un des parents justifie avoir résidé en France de manière régulière pendant la période de cinq ans mentionnée aux mêmes articles 21-7 et 21-11.
- ⑦ « Art. 33-5. – À la demande de l'un des parents et sur présentation de justificatifs, la mention qu'au jour de la naissance de l'enfant, il réside en France de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour, et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois est portée sur l'acte de naissance de l'enfant selon des conditions et modalités fixées par décret en Conseil d'État.
- ⑧ « Lorsque l'officier de l'état civil refuse d'apposer la mention, le parent peut saisir le procureur de la République, qui décide, s'il y a lieu, d'ordonner cette mesure de publicité en marge de l'acte, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État. »

Article 3

- ① L'article 21-7 du code civil est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « À Mayotte et en Guyane, ces institutions, et notamment les services de maternité des établissements de santé, sont en outre tenus d'informer spécifiquement le public des dispositions dérogatoires en matière de nationalité figurant, respectivement, aux articles 33-3 à 33-5 et 2492 à 2495. »

Article 4

- ① Le livre V du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié :
- ② 1° Le titre II du est complété par un chapitre V ainsi rédigé :
- ③ « CHAPITRE V
- ④ « *Dispositions propres à la Guyane et à Mayotte*
- ⑤ « Art. L. 525-1. – Les articles L. 521-2 et L. 521-3 ne sont pas applicables à Mayotte ni en Guyane. » ;

⑥ 2° Le titre V est complété par un chapitre VII ainsi rédigé :

⑦ « *CHAPITRE VII*

⑧ « *Dispositions propres à la Guyane et à Mayotte*

⑨ « *Art. L. 557-1.* – Pour l’application du présent titre à Mayotte et en Guyane :

⑩ « 1° Au premier alinéa de l’article L. 552-7, les mots : “menace d’une particulière gravité” sont remplacés par le mot : “menace” ;

⑪ « 2° Aux deuxième, troisième et avant-dernière phrases de l’article L. 552-10, les mots : “menace grave” sont remplacés par le mot : “menace”. »

Article 5

① Le chapitre II du titre III du livre V du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile est ainsi rédigé :

② « *CHAPITRE II*

③ « *Dispositions propres à la Guyane et à Mayotte*

④ « *Art. L. 532-1.* – Lorsque l’équipage d’un navire se livrant à des activités de pêche illicite est contraint par l’autorité administrative de se rendre à terre, ses membres peuvent être éloignés d’office, avec leur accord et aux frais de l’État :

⑤ « 1° En Guyane, à destination du Venezuela, du Brésil, du Surinam ou du Guyana, s’ils ont la nationalité de l’un de ces États ;

⑥ « 2° À Mayotte, à destination des Comores et de Madagascar, s’ils ont la nationalité de l’un de ces États.

⑦ « L’autorité administrative prend toutes mesures à cette fin dans un délai qui ne peut excéder quarante-huit heures. »

Article 6

① L’article L. 522-1 du code d’entrée et de séjour des étrangers et du droit d’asile est complété par un II ainsi rédigé :

② « II. – Le 2° du I n’est pas applicable à Mayotte ni en Guyane. »

Article 7

- ① L'article L. 621-2 du code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile est ainsi modifié :
- ② 1° Au début du premier alinéa, est insérée la mention : « I. – » ;
- ③ 2° Au 3°, les mots : « , en Guyane, » et les mots : « , à Mayotte, » sont supprimés ;
- ④ 3° Avant le dernier alinéa, il est ajouté un II ainsi rédigé :
- ⑤ « II. – Est puni d'une peine d'emprisonnement de deux ans et d'une amende de 7 500 € l'étranger qui n'est pas ressortissant d'un État membre de l'Union européenne et a pénétré en Guyane ou à Mayotte sans se conformer à l'article L. 211-1 du présent code.
- ⑥ « La juridiction peut, en outre, interdire à l'étranger condamné, pendant une durée qui ne peut excéder six ans, de pénétrer ou de séjourner en France. L'interdiction du territoire emporte de plein droit reconduite du condamné à la frontière, le cas échéant à l'expiration de la peine d'emprisonnement. » ;
- ⑦ 3° Au début du dernier alinéa, est ajoutée la mention : « III. – ».

Article 8

- ① Le livre VI du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile est complété par un titre III ainsi rédigé :
- ② « *TITRE III*
- ③ « *DISPOSITIONS APPLICABLES À MAYOTTE ET EN GUYANE*
- ④ « *CHAPITRE UNIQUE*
- ⑤ « *Art. L. 631-1.* – Pour l'application du présent livre à Mayotte et en Guyane :
- ⑥ « 1° Au premier alinéa de l'article L. 622-1, le montant de l'amende est porté à 50 000 € ;
- ⑦ « 2° Au 5° de l'article L. 622-3, le montant de l'amende est porté à 50 000 € ;

- ⑧ « 3° À l'article L. 623-2 :
- ⑨ « a) La durée de l'interdiction de séjour prévue au 1° est portée à dix ans ou plus ;
- ⑩ « b) L'interdiction du territoire français prévue au 2° est prononcée à titre définitif ;
- ⑪ « c) La durée de l'interdiction prévue au 3° est portée à dix ans ou plus.
- ⑫ « 4° À l'article L. 624-1, les mots : “d'un an d'emprisonnement et de 3 750 € d'amende” sont remplacés par les mots : “de deux ans d'emprisonnement et 7 500 € d'amende” ;
- ⑬ « 5° Le montant des sanctions pécuniaires prévues à l'article L. 626-1 est majoré de 30 % . »

Article 9

- ① Le chapitre I^{er} du titre II du livre III de la huitième partie du code du travail est complété par un article L. 8323-1-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L. 8323-1-3.* – Pour l'application à Mayotte et en Guyane de l'article L. 8253-1, les coefficients : “5 000”, “2 000” et “15 000” sont respectivement remplacés par les coefficients : “6 000”, “3 000” et “17 000”. »

Article 10

- ① Pour l'application en Guyane et à Mayotte de la sous-section 5 de la section 1 du chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du code pénal :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article 131-27, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « dix » ;
- ③ 2° Au début du premier alinéa de l'article 131-30-1, après les mots : « En matière correctionnelle », sont insérés les mots : « , sauf à Mayotte et en Guyane » ;
- ④ 3° Au dernier alinéa de l'article 131-30-2, après les mots : « ne sont pas applicables », sont insérés les mots : « à Mayotte, en Guyane, ni ».

Article 11

- ① Le code civil est ainsi modifié :
- ② 1° Le titre I^{er} du livre V du est complété par un article 2496 ainsi rédigé :
- ③ « *Art. 2496.* – À Mayotte, la durée prévue au 1° de l'article 21-12 est portée à cinq ans. » ;
- ④ 2° Le chapitre IX du titre I^{er bis} du livre I^{er}, dans sa rédaction résultant de l'article 2 de la présente loi, est complété par un article 33-6 ainsi rédigé :
- ⑤ « *Art. 33-6.* – En Guyane, la durée prévue au 1° de l'article 21-12 est portée à cinq ans. »

Article 12

- ① I. – Après le premier alinéa de l'article L. 111-6 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, sont insérés trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Par dérogation aux dispositions chapitre I^{er} du titre III du livre II du code des relations entre le public et l'administration, lorsque, en cas de doute sur l'authenticité ou l'exactitude d'un acte de l'état civil étranger, l'autorité administrative, saisie d'une demande d'établissement ou de délivrance d'un acte ou de titre, procède ou fait procéder, en application de l'article 47 précité du code civil, aux vérifications utiles auprès de l'autorité étrangère compétente, le silence gardé pendant huit mois vaut décision de rejet.
- ③ « Dans le délai prévu à l'article L. 231-4 du code des relations entre le public et l'administration, l'autorité administrative informe par tout moyen l'intéressé de l'engagement de ces vérifications.
- ④ « En cas de litige, le juge forme sa conviction au vu des éléments fournis tant par l'autorité administrative que par l'intéressé. »
- ⑤ II. – L'article 47 du code civil est ainsi modifié :
- ⑥ 1° Au début du premier alinéa, est ajoutée la mention : « I. – » ;
- ⑦ 2° Il est ajouté un II ainsi rédigé :
- ⑧ « II. – À Mayotte et en Guyane, en cas de doute, l'administration, saisie d'une demande d'établissement, de transcription ou de délivrance d'un acte ou d'un titre, peut surseoir à la demande. Elle informe alors l'intéressé qu'il peut, dans un délai de deux mois, saisir le procureur de la République compétent pour qu'il soit procédé à la vérification de l'authenticité de l'acte ou du titre.

- ⑨ « S'il estime sans fondement la demande de vérification qui lui est faite, le procureur de la République en avise l'intéressé et l'administration dans le délai d'un mois.
- ⑩ « S'il partage les doutes de l'administration, le procureur de la République fait procéder, dans un délai qui ne peut excéder six mois, renouvelable une fois pour les nécessités de l'enquête, à toutes investigations utiles, notamment en saisissant les autorités consulaires compétentes. Il informe l'intéressé et l'administration du résultat de l'enquête dans les meilleurs délais.
- ⑪ « Au vu des résultats des investigations menées, le procureur de la République peut saisir le tribunal de grande instance pour qu'il statue sur la validité de l'acte après avoir, le cas échéant, ordonné toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles.
- ⑫ « Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent II et, en particulier, le procureur de la République et la juridiction compétents. »