

L'EFFECTIVITÉ DES DROITS DE L'HOMME DANS LES OUTRE-MER



**L'EFFECTIVITÉ
DES DROITS
DE L'HOMME
DANS LES
OUTRE-MER**

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE DES DROITS DE L'HOMME

L'EFFECTIVITÉ DES DROITS DE L'HOMME DANS LES OUTRE-MER

La **documentation** Française

En application du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© Direction de l'information légale et administrative, Paris, 2018
ISBN : 978-2-11-145576-4

Loi n° 2007-292 du 5 mars 2007 relative à la Commission nationale consultative des droits de l'homme

Article 1^{er}

La Commission nationale consultative des droits de l'homme assure, auprès du Gouvernement, un rôle de conseil et de proposition dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. Elle assiste le Premier ministre et les ministres intéressés par ses avis sur toutes les questions de portée générale relevant de son champ de compétence, tant sur le plan national qu'international. Elle peut, de sa propre initiative, appeler publiquement l'attention du Parlement et du Gouvernement sur les mesures qui lui paraissent de nature à favoriser la protection et la promotion des droits de l'homme.

La Commission exerce sa mission en toute indépendance.

Elle est composée de représentants des organisations non gouvernementales spécialisées dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire ou de l'action humanitaire, d'experts siégeant dans les organisations internationales compétentes dans ce domaine, de personnalités qualifiées, de représentants des principales confédérations syndicales, du Défenseur des droits, ainsi que d'un député, d'un sénateur et d'un membre du Conseil économique, social et environnemental désignés par leurs assemblées respectives.

www.cncdh.fr

Avertissement

Aboutissement d'un travail collectif avec le soutien d'un comité éditorial spécialement constitué au sein de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) parmi ses membres, cet ouvrage regroupe neuf avis adoptés par la Commission au cours de l'année 2017. Les premiers travaux de recherche ont débuté à l'automne 2016 et se sont poursuivis jusqu'à l'automne 2017. La présente étude a été conçue dans le but de présenter, sans prétention d'exhaustivité, l'état de l'effectivité des droits de l'homme dans les territoires ultramarins français.

Directrices de l'ouvrage : Christine Lazerges et Nicole Questiaux

Coordinatrice : Charline Thiéry

Comité éditorial et rapporteurs des avis : Thierry Bavarday, François Bes, Martine Brousse, Laurène Chesnel, Geneviève de Coster, Régis de Gouttes, Emmanuel Decaux, Marion Doris, Alain Dru, Geneviève Garrigos, Geneviève Jacques, Renée Koering-Joulin, Georges Kutukdjian, Christine Lazerges, Brigitte Martel-Baussant, Françoise Morvan, Pascal Nicolle, Patrick Peugeot, Nicole Questiaux, Diane Roman, Catherine Teitgen-Colly, Philippe Texier, Anne Urtubia

Ont participé à la rédaction : Jaïdat Ali Djae, Martine Brousse, Laurène Chesnel, Geneviève de Coster, Morgane Coulon, Emmanuel Decaux, Manon Delalaunie, Sabrina Delattre, Thomas Dumortier, Lucie Feutrier-Cook, Geneviève Garrigos, Geneviève Jacques, Chadia Janbakli, Renée Koering-Joulin, Christine Lazerges, Mélodie Lehay, Ophélie Marrel, Brigitte Martel-Baussant, Patrick Peugeot, Xavière Prugnard, Nicole Questiaux, Diane Roman, Catherine Teitgen-Colly, Malcolm Theoleyre, Charline Thiéry, Anne Urtubia

Secrétaire générale et secrétaire générale adjointe de la CNCDH : Magali Lafourcade et Cécile Riou-Batista

Présidente de la CNCDH : Christine Lazerges

Sommaire

Avertissement	6
Introduction	15
CHAPITRE I	
La pauvreté et l'exclusion sociale dans les départements d'outre-mer notamment aux Antilles et à La Réunion	21
I. Pauvreté, inégalités et développement outre-mer	24
A. Chômage ultramarin et taux de pauvreté	25
a. Un chômage aux causes multiples.....	25
b. Les taux de pauvreté ultramarins.....	27
B. Les facteurs d'aggravation de la pauvreté	29
a. Familles monoparentales et précarité	29
b. Vieillesse des populations de la Guadeloupe et de la Martinique.....	30
c. Situations démographiques tendues en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte.....	31
d. Finances locales sous tension	32
e. L'aide au financement de l'Agence française de développement aux collectivités d'outre-mer	33
C. Inégalités et coût de la vie	34
a. Inégalités et pouvoir d'achat des plus pauvres.....	34
b. Inégalités et revenus : la question des primes accordées aux agents de la fonction publique.....	35
D. Recommandations générales : les plans de convergence prévus par la loi pour l'égalité réelle outre-mer doivent être informés par le regard des personnes concernées et par des statistiques robustes	37
a. Associer les personnes ayant l'expérience de la pauvreté	37
b. Recommandations sur la robustesse des indicateurs.....	39
II. Pauvreté et droits fondamentaux outre-mer : la nécessité de mesures spécifiques et immédiates	40
A. Les institutions de pilotage des politiques de solidarité	41
B. Garantir l'effectivité de tous les droits, pour lutter contre la pauvreté sous tous ses aspects	43
a. Santé.....	43
b. Travail-emploi-formation.....	44
c. Logement.....	45
d. Culture.....	48
e. Accès au service public et recours aux prestations sociales.....	50

CHAPITRE II

L'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer. Regard particulier sur la Guyane et Mayotte..... 57

I. Lever les entraves à l'accès à l'éducation	62
A. Adapter le calibrage des investissements aux enjeux éducatifs des territoires	62
a. Des infrastructures scolaires insuffisantes, souvent délabrées, et mal réparties	62
b. Une accessibilité inégale aux services conditionnant l'accès à l'école.....	67
B. Recruter, former, accompagner les personnels de l'éducation	72
a. Un déficit d'attractivité pour les personnels enseignants.....	72
b. ... et les personnels non enseignants	76
C. Identifier et scolariser sans discrimination les enfants privés d'école	77
a. Qui sont les enfants non scolarisés?.....	78
b. Les enfants en situation de handicap.....	80
c. Les enfants étrangers ou perçus comme tels	82
II. Garantir à chaque enfant une éducation de qualité	89
A. Adapter la pédagogie et valoriser les potentiels des élèves	89
a. Un enseignement difficilement intelligible faute d'une véritable prise en compte des langues premières pour entrer dans les apprentissages	90
b. Une inclusion insuffisante des réalités ultramarines en milieu scolaire	94
c. Le potentiel sportif des jeunes insuffisamment valorisé en milieu scolaire et extra-scolaire.....	96
B. Redoubler d'efforts en faveur des enfants en situation de grande vulnérabilité	98
a. Des enfants mis en danger et des avenir compromis en raison des défaillances des services publics de base, de l'action sociale et de la protection de l'enfance.....	98
b. Un défaut de prise en charge éducative pour les enfants en conflit avec la loi.....	102
c. L'écart culturel entre le monde de l'école et l'environnement familial.....	103
C. Renforcer et adapter les dispositifs de réussite éducative	106
a. La maîtrise des savoirs de base et la lutte contre le décrochage scolaire.....	107
b. Des avancées réelles mais lentes en matière de formation et d'insertion professionnelle	109
c. Un manque évident d'accompagnement des jeunes mobiles en métropole.....	110

CHAPITRE III

La place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane..... 125

I. Une reconnaissance difficile des peuples autochtones	140
A. La reconnaissance des peuples autochtones face aux dispositions et principes constitutionnels	140
a. L'incertitude terminologique	141
b. Le principe fondamental d'égalité et de non-discrimination : quelle protection des peuples autochtones?.....	145
c. Les aménagements apportés au cadre unitaire	151

B. La reconnaissance des peuples autochtones par la France à travers le prisme des textes internationaux	155
a. Le refus de ratification de la Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du travail	156
b. Une reconnaissance politique : le vote de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones.....	159
II. Analyse de la prise en compte de particularismes à l'égard des peuples autochtones en Nouvelle-Calédonie et en Guyane	161
A. Les Kanaks de Nouvelle-Calédonie	161
a. La question de l'autochtonie en Nouvelle-Calédonie.....	162
b. Une protection de la terre kanak par le biais du droit foncier à améliorer	164
c. Un droit de participer à la prise de décisions partiellement assuré.....	167
B. Les Amérindiens de Guyane	172
a. Un état des lieux alarmant.....	173
b. Des aménagements territoriaux en décalage avec les demandes de propriété collective des Amérindiens	180
c. Une représentation insuffisante dans le pouvoir décisionnel	188
d. Le manque d'accès à l'état civil et les entraves à l'accès aux droits fondamentaux qui en découlent	197

CHAPITRE IV

Le droit à un environnement sain dans les outre-mer. La question des activités extractives en Guyane et en Nouvelle-Calédonie	213
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Première partie : l'or en Guyane	217
-----------------------------------------------	-----

I. L'orpaillage en Guyane : présentation	217
-------------------------------------------------------	-----

A. Historique	218
----------------------------	-----

B. État des lieux	219
--------------------------------	-----

a. L'orpaillage légal	219
-----------------------------	-----

b. L'orpaillage illégal	220
-------------------------------	-----

II. Les effets de l'orpaillage	224
---------------------------------------------	-----

A. Le mercure	224
----------------------------	-----

B. Le cyanure	227
----------------------------	-----

C. Déforestation et protection de la forêt	228
---------------------------------------------------------	-----

III. Le projet de la Montagne d'or	229
-------------------------------------------------	-----

A. Présentation du projet	229
----------------------------------------	-----

B. Analyse des arguments en faveur et en défaveur du projet de la Montagne d'or	230
----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

a. Les arguments en faveur du projet	230
--------------------------------------------	-----

b. Les arguments en défaveur du projet.....	232
---------------------------------------------	-----

C. La question de la consultation préalable et éclairée des populations locales	233
----------------------------------------------------------------------------------------------	-----

Deuxième partie : l'exploitation et l'extraction du nickel en Nouvelle-Calédonie	235
I. La Nouvelle-Calédonie : une terre de nickel	235
A. Le nickel en Nouvelle-Calédonie.....	236
B. La réglementation calédonienne en matière d'environnement	237
II. L'exploitation du nickel et ses effets écologiques et sanitaires	239
A. Les effets du nickel	240
a. Présence du nickel dans l'eau.....	240
b. Le nickel dans l'air	240
B. La question de l'amiante	241
III. Les populations et le droit à un environnement sain : une prise en compte à parfaire	243
A. L'inclusion des populations kanak : un édifice inachevé	244
a. L'apport des textes internationaux	244
b. Le droit d'être consulté et de décider des populations autochtones en Nouvelle-Calédonie	245
B. Les bonnes pratiques à développer.....	247

CHAPITRE V

Le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins	257
------------------------------------------------------------------------------------	-----

I. L'état de santé de la population dans les outre-mer	259
A. Des indicateurs de santé qui révèlent des inégalités sociales et territoriales de santé	260
a. Espérance de vie et vieillissement de la population	260
b. Surmortalité prématurée et évitable : un défi à relever.....	261
c. Mortalité maternelle et périnatale : une réalité que l'on peine à comprendre	262
d. Mortalité infantile : un défi au regard du droit à la protection de la santé de la petite enfance	263
e. Évolution défavorable des facteurs de risques de maladies chroniques (ALD).....	264
f. Prévalence du diabète : un problème de santé publique.....	264
g. Maladies hypertensives et accidents vasculaires cérébraux (AVC)	265
h. Prévalence des maladies infectieuses et parasitaires : un contexte géographique et sanitaire à risques.....	265
B. Des populations particulièrement exposées et vulnérables qui révèlent des inégalités sociales de santé	266
a. Les femmes et jeunes filles en âge de procréer et leurs enfants à naître.....	266
b. Les adolescents : des comportements à risques mal contrôlés.....	267
c. Les populations en situation de grande précarité	268
d. Les personnes migrantes.....	269
e. Les personnes en situation d'handicap.....	270
f. Les personnes détenues.....	270

II. Des systèmes de santé en grandes difficultés : un obstacle à l'accès aux soins.....	271
A. Les obstacles à l'accès aux services de santé.....	272
a. Les barrières géographiques de l'accès aux soins.....	272
b. Les barrières financières ou administratives faisant obstacle à l'accès aux soins.....	272
c. Des professionnels de santé en médecine libérale inégalement répartis et un déficit flagrant de spécialistes.....	272
d. Des programmes de prévention peu performants dans certains DOM.....	273
B. Une efficacité très relative des dispositifs de santé en Guyane et à Mayotte.....	273
a. Périnatalité et protection maternelle et infantile : de graves insuffisances.....	274
b. Des centres hospitaliers sous pression et exsangues, dans un contexte de crise sociale...	274
III. La stratégie santé outre-mer 2016-2023 : une ambition à mettre en œuvre.....	276
a. La Martinique, le département d'outre-mer le plus proche des indicateurs hexagonaux	277
b. La Guadeloupe doit faire face toujours à certains défis.....	278
c. La Guyane : une situation sanitaire dégradée, de graves difficultés d'offres et d'accès aux soins.....	278
d. La Réunion et Mayotte : une situation contrastée pour ces deux départements de l'océan Indien.....	279
e. Les collectivités ultramarines.....	281

CHAPITRE VI

Les violences de genre et les droits sexuels et reproductifs dans les outre-mer.....

I. Le constat : des atteintes aux droits sexuels et reproductifs qui ont de lourdes conséquences sur les personnes et leur situation économique et sociale.....	295
A. La mise en évidence de multiples atteintes aux droits sexuels et reproductifs.....	295
a. Un taux important de violences sexuelles, parfois précoces.....	295
b. Des grossesses précoces lourdes de conséquences.....	296
c. Un nombre élevé d'IVG, révélateur d'un échec des politiques publiques en matière de contraception.....	298
d. Une forte prévalence des infections sexuellement transmissibles.....	299
B. Des sociétés marquées par l'existence de discriminations à l'encontre des femmes et les personnes LGBT.....	302
a. Le poids des préjugés et des stéréotypes de genre.....	302
b. L'influence de certaines communautés religieuses.....	305
c. Le poids des traditions.....	305
C. De nombreux obstacles à l'accès aux droits des femmes et des personnes LGBT : éducation, à la prévention, accès aux soins et à la justice.....	306
a. Surmonter l'isolement géographique, un défi pour les territoires ultramarins.....	306
b. Un manque de moyens accentuant les obstacles à l'accès aux soins et à la prévention...	307

II. Garantir les droits sexuels et reproductifs pour améliorer la situation sociale des femmes et des personnes LGBT : les recommandations de la CNCDH	308
A. Lutter contre les stéréotypes et préjugés de genre et renforcer la prévention	308
a. Faire prendre conscience de l'ampleur du phénomène et renforcer l'engagement des décideurs locaux.....	308
b. Renforcer la prévention en milieu scolaire en mettant l'accent sur la notion de consentement et en abordant l'homosexualité et la transidentité	310
c. Adapter les actions de prévention aux spécificités locales	312
d. Mieux protéger les mineures en prenant en compte la vulnérabilité particulière des adolescentes éloignées de leur famille.....	313
B. Permettre à toutes les femmes d'accéder aux soins et mieux accompagner les victimes de violences de genre	314
a. Favoriser l'accessibilité, renforcer l'offre de soins de proximité et garantir le continuum des soins.	314
b. Améliorer l'accès aux soins grâce à des professionnels et des bénévoles plus nombreux et mieux formés	315
c. Soutenir l'action des associations et des petites structures de terrain	316
d. Pour les zones frontalières, mettre en place une collaboration transfrontalière.....	317
C. Accompagner les victimes et agir pour leur insertion sociale	317
a. Permettre la détection systématique des violences	318
b. Encourager les victimes à porter plainte.....	318
c. Renforcer la réponse pénale	318
d. Garantir un accompagnement, de façon à favoriser l'insertion sociale.....	320

CHAPITRE VII

Les droits des étrangers et le droit d'asile dans les outre-mer. Le cas de la Guyane et de Mayotte

329

I. Un dispositif de contrôle et d'éloignement conçu pour un contexte d'exception	334
A. Mettre un terme aux pouvoirs de contrôle exorbitants du droit commun	334
a. Un régime de contrôle excessif	334
b. Des pratiques de contrôle irrégulières et abusives	336
B. Sortir de la confusion des régimes aux frontières ultramarines	337
a. Un régime dérogatoire à la frontière	337
b. Une confusion entretenue entre régime frontière et régime d'éloignement	338
C. Instaurer une procédure d'éloignement proportionnée et respectueuse des droits fondamentaux	339
a. Mettre fin aux mesures d'éloignement irrégulières	340
b. Instaurer une procédure d'éloignement respectueuse des droits, pourvue d'un contrôle juridictionnel effectif	341
D. Cesser le placement systématique en rétention et améliorer le respect des droits	344
a. Inverser la logique pour que la rétention devienne l'exception.....	344
b. Prohiber la rétention administrative des enfants.....	346

c. Renforcer l'exercice des droits et le contrôle du juge judiciaire en CRA	347
d. Redéfinir la politique d'éloignement.....	349
II. Assurer l'identification et la protection des personnes étrangères vulnérables.....	352
A. Mieux identifier et protéger les mineurs isolés étrangers	352
a. Renforcer l'identification et l'évaluation des mineurs isolés étrangers	352
b. Une identification insuffisante des MIE	353
c. Un isolement consécutif à la politique massive d'éloignement menée à Mayotte.....	354
d. Adapter le dispositif de protection de l'enfance aux besoins.....	355
e. Briser le cercle de la vulnérabilité sociale et administrative	358
B. Créer un dispositif d'identification et de protection des victimes d'exploitation et de traite des êtres humains.....	361
III. Garantir l'effectivité du droit d'asile.....	365
A. Respecter le droit d'asile dès la frontière	365
a. Une demande d'asile en pleine évolution.....	365
b. Permettre un accès effectif à la demande d'asile à la frontière	367
B. Améliorer l'accès à la procédure et le traitement de la demande d'asile	368
a. Améliorer l'accès à la procédure d'asile	368
b. Assurer les garanties procédurales lors de l'examen de la demande d'asile.....	371
C. Garantir les conditions matérielles d'accueil et l'accès aux droits	373
a. Créer un dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile.....	374
b. Renforcer l'exercice des droits sociaux.....	375
c. Développer l'accompagnement juridique et administratif	376
CHAPITRE VIII	
La question pénitentiaire dans les outre-mer	387
I. La surpopulation carcérale et ses incidences	389
A. Un constat alarmant.....	390
B. Les recours fondés sur la surpopulation pénale et l'atteinte au principe de dignité.....	397
a. Les recours devant la Cour européenne des droits de l'homme	398
b. Les recours devant les tribunaux administratifs	400
II. L'accès au travail et à la formation professionnelle.....	402
A. L'impératif de normalisation du travail pénitentiaire sur tout le territoire de la République	403
B. L'impératif d'une véritable politique publique en faveur de la formation professionnelle sur tout le territoire de la République	409

CHAPITRE IX

L'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, notamment en Guyane et à Mayotte	417
I. L'accès à la connaissance du droit et de la justice	421
A. Les entraves à la connaissance du droit et de la justice	422
a. Les entraves liées à l'histoire, la géographie, la culture et la langue.....	422
b. Les entraves liées aux structures d'accès au droit : un maillage territorial disparate et insuffisant	426
B. Des initiatives originales adaptées aux spécificités ultramarines	435
II. L'accès à la justice et à une justice de qualité	440
A. Les réalités locales, obstacles à l'accès à la justice	440
a. L'éloignement des structures	441
b. Les difficultés de détermination de l'adresse postale et d'acheminement du courrier....	446
c. Les défaillances de l'aide juridictionnelle	449
B. Le fonctionnement défectueux des juridictions	451
a. Des conditions matérielles d'accueil des justiciables et des professionnels du droit souvent déplorable	451
b. Une politique de ressources humaines à améliorer	455
c. Des difficultés en matière d'expertise et d'interprétation	458
d. Des contentieux marqués par des réalités locales	460
L'accès à la connaissance du droit et de la justice	466
L'accès à la justice et à une justice de qualité	467
Ministère de la Justice	471
Union syndicale de la magistrature	471
Conclusion	473

Introduction

Christine Lazerges,

*présidente de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH),
professeur émérite de l'université Paris 1 Panthéon-Sorbonne*

*« Pense avec le monde, il ressort de ton lieu,
agis en ton lieu, le monde s'y tient. »*

Édouard Glissant

La France n'est pas hexagonale, la France oublie trop souvent qu'elle n'est pas hexagonale. Trois océans et deux mers tiennent lieu de frontières sur des milliers de kilomètres. Le littoral national français est un des plus longs au monde et peu le savent. Les Ultramarins contribuent au pluriethnisme et au multiculturalisme au sein de la République française, chance et richesse indéniables pour celle-ci.

Pourtant, et il faut le déplorer, seuls des épisodes naturels dramatiques comme l'ouragan Irma au mois de septembre 2017 à Saint-Martin et Saint-Barthélemy, ou encore des mouvements sociaux comme ceux de janvier 2016 en Guyane font prendre conscience douloureusement que les Français ultramarins peinent à disposer des mêmes services publics et des mêmes droits que les Français de la métropole. Les instances internationales, et plus précisément les organes onusiens des traités, n'hésitent pas, depuis des années, à rappeler la France à ses engagements au regard du respect des droits de l'homme, y compris outre-mer et même d'abord outre-mer, et à lui adresser de fermes recommandations.

Partant de ces recommandations fondées sur l'universalité et l'indivisibilité des libertés et droits fondamentaux, à l'occasion du 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) a décidé de consacrer une étude à l'effectivité des droits de l'homme dans les outre-mer français. La CNCDH privilégie une approche par l'accès aux droits et l'effectivité des droits, pleinement consciente que l'universalité des droits de l'homme passe inévitablement par la reconnaissance des identités multiples et des singularités territoriales. Sans cette double reconnaissance, il n'y a ni égalité réelle, ni respect des peuples, des langues et des cultures. L'Institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme a souhaité se pencher sur des territoires de la République dont les difficultés sont trop souvent méconnues, ignorées ou simplement occultées, car liées à des spécificités de nature diverse, historiques, géographiques, géopolitiques, sociales, économiques ou encore culturelles. Nombreux sont les défis à relever pour parvenir à l'égalité réelle avec la métropole ; ils nécessitent de lutter contre toutes les formes d'ignorance ou de préjugés sur les outre-mer avant même de penser les réponses en termes de moyens humains et matériels.

L'année 2016 a été marquée par le rapport sur l'égalité réelle en outre-mer de Victorin Lurel, remis au Premier ministre en mars 2016. Victorin Lurel, député de la Guadeloupe jusqu'en 2017, puis sénateur de Guadeloupe, fut ministre des Outre-mer dans le gouvernement de Jean-Marc Ayrault jusqu'à la nomination d'Ericka Bareigts en qualité de ministre des Outre-mer au sein du gouvernement de Manuel Valls, et ce jusqu'à la fin de la législature en mai 2017. Le rapport Lurel sert de base à la préparation de *la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique*¹. Cette loi de programmation par les plans de convergence dont elle promeut l'élaboration, propre à chaque territoire, donne à l'évidence un souffle nouveau à la politique conduite pour les habitants ultramarins. Nous y reviendrons en conclusion de l'ouvrage.

À la longue marche vers l'égalité formelle, marquée par l'abolition de l'esclavage en 1848, doit faire suite une longue marche vers l'égalité réelle consacrée dans la loi du 28 février 2017 qui nécessite une mise en œuvre volontariste de la part du gouvernement actuel, de sa ministre des Outre-mer, Annick Girardin, et de tous les acteurs de la société civile. L'implication de la société civile sur le terrain est en effet indispensable et doit être soutenue.

La CNCDH a voulu explorer l'état de la situation aujourd'hui dans les outre-mer français au regard de l'égalité réelle dans le respect de leur diversité. Certes, l'ambition peut paraître démesurée mais la mission générale de vigilance de la CNCDH exige de l'ambition et de l'audace. La raison cependant imposait que nous choissions une approche impressionniste pleinement assumée, permettant un tableau d'une grande richesse de couleurs et de jeux d'ombre et de lumière sur non pas tous les territoires pour chacun des sujets retenus, mais en nous appuyant sur des exemples significatifs dans tel ou tel territoire. La Guyane et Mayotte reviennent plus qu'à leur tour, tant les politiques publiques et l'égalité réelle dans ces deux départements ont des difficultés à être mises en œuvre et à parvenir à l'effectivité souhaitée concernant l'accès aux droits. En effet, le problème qui se pose est beaucoup moins celui de l'énoncé des droits de l'homme que celui de l'accès pour tous aux droits énoncés.

Il n'y a dans notre ouvrage aucune prétention de complétude, pas plus que la prétention de réaliser un rapport administratif classique d'évaluation répondant aux codes des rapports administratifs. Le souci de la CNCDH est autre. Il s'agit pour notre institution, composée d'une part, de trente syndicats et associations, et d'autre part, de trente personnalités qualifiées², de poser les bonnes questions quel que soit le sujet traité, et de faire les recommandations nécessaires pour parvenir à l'égalité réelle et préserver l'ensemble des libertés et droits fondamentaux. Il s'agit aussi de ne jamais oublier que la situation institutionnelle de chaque territoire ou collectivité d'outre-mer présente des spécificités.

1. Voir Avis du Conseil d'État sur un projet de loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, 28 juillet 2016.

2. Sont en outre membres de la CNCDH, le Défenseur des droits, un représentant du Conseil économique, social et environnemental (CESE), un député ou une députée, un sénateur ou une sénatrice.

Il est important de rappeler l'article 72-3 de la Constitution aux termes duquel : « *La République reconnaît au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ». Statutairement, les collectivités d'outre-mer relèvent soit de l'article 73, soit de l'article 74 de la Constitution. Les départements et régions d'outre-mer (DROM), Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte, sont régies par l'article 73 de la Constitution et répondent au principe d'identité législative. Les lois sont applicables de plein droit mais peuvent faire l'objet d'adaptations compte tenu des « *caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Les collectivités d'outre-mer (COM), Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et la Polynésie française, sont régies par l'article 74 de la Constitution et s'organisent selon le principe de la spécialité législative. Les lois et règlements de la métropole ne sont en conséquence applicables que sur mention expresse dans lesdits lois et règlements. La Nouvelle-Calédonie est une collectivité d'outre-mer *sui generis* autonome, constitutionnellement reconnue au Titre XIII de la Constitution dans ses articles 76 et 77. Précisons encore que certaines normes dites « lois de souveraineté » ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République, collectivités d'outre-mer comprises. La diversité institutionnelle des outre-mer en fait un laboratoire d'idées et de pratiques démocratiques unique permettant les évolutions nécessaires.

Le choix fut fait d'un travail collectif, impliquant des mois de septembre 2016 à novembre 2017 les cinq pôles de la CNCDH, chacun pour un ou deux des neuf thèmes retenus correspondant à nombre des dix-sept Objectifs de développement durable (ODD). On sait que ces ODD, adoptés par les Nations unies en 2016 sous forme d'un nouveau programme et appelés à être effectifs à l'horizon 2030, ont pour objet d'assurer la paix et la prospérité pour les peuples et la planète³.

Les membres de la CNCDH, comme ses conseillers juridiques et ses chargés de mission, ne sont pas des spécialistes de l'outre-mer, mais précisément parce qu'ils abordent les sujets traités à juste distance et en spécialistes des droits de l'homme, ils sont en mesure de poser les questions majeures. L'une de ces questions centrales est de savoir qui dans notre pays, hormis les élus des outre-mer et l'administration centrale, se préoccupe, autrement qu'au regard du développement du tourisme, de lever les obstacles de fond qui empêchent la réduction des écarts entre l'effectivité des droits en métropole et outre-mer ? Comment accepter que, sur le territoire de la République, certains n'aient même pas accès à l'électricité, ou aient si difficilement accès à l'état civil, à la justice, à un médecin ou à l'école et plus encore au collège ou au lycée sans parler de l'université, pour ne prendre que ces exemples ? Les chapitres de cet ouvrage recèlent de multiples interrogations et tentent de formuler des recommandations pertinentes.

3. Pas de pauvreté ; Faim zéro ; Bonne santé et bien-être ; Éducation de qualité ; Égalité entre les sexes ; Eau propre et assainissement ; Énergie propre et d'un coût abordable ; Travail décent et croissance économique ; Industrie, innovation et infrastructures ; Inégalités réduites ; Villes et communautés durables ; Consommation et production responsable ; Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques ; Vie aquatique ; Vie terrestre ; Paix et justice et institutions efficaces ; Partenariat pour la réalisation des objectifs.

Les thèmes retenus par la CNCDH, après de très nombreuses et indispensables auditions, ont donné lieu à neuf avis adoptés par notre assemblée plénière à l'unanimité entre février et novembre 2017⁴, et publiés au journal officiel de la République française. Chacun de ces avis constitue un chapitre de l'ouvrage renvoyant à un ou plusieurs Objectifs de développement durable :

- la pauvreté et l'exclusion sociale dans les départements d'outre-mer, notamment aux Antilles et à La Réunion ;
- l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer. Regard particulier sur la Guyane et Mayotte ;
- la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane ;
- le droit à un environnement sain dans les outre-mer : la question des activités extractives en Guyane et en Nouvelle-Calédonie ;
- le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins ;
- les violences de genre et les droits sexuels et reproductifs dans les outre-mer ;
- les droits des étrangers et le droit d'asile dans les outre-mer. Le cas de la Guyane et de Mayotte ;
- la question pénitentiaire dans les outre-mer ;
- l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, notamment en Guyane et à Mayotte.

Cet énoncé prouve la richesse de l'étude de la CNCDH malgré son caractère nécessairement parcellaire. La CNCDH assume les légitimes frustrations que certains éprouveront à la lecture des neuf chapitres de son étude. L'ouvrage aura répondu à son ambition si, au-delà de l'intérêt de sa lecture, il participe à faire mieux connaître les outre-mer français et parvient à démontrer l'absolue nécessité de penser la France avec les outre-mer pour la défense de tous les droits et libertés fondamentaux, dans le respect des institutions de chaque territoire et de la volonté de ses citoyens.

4. Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français (la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane), 23 février 2017, *JORF* n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33 ; Avis sur la question pénitentiaire des outre-mer, 18 mai 2017, *JORF* n° 0138 du 14 juin 2017, texte n° 77 ; Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, 22 juin 2017, *JORF* n° 0157 du 6 juillet 2017, texte n° 89 ; Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer, regard particulier sur la Guyane et Mayotte, 22 juin 2017, *JORF* n° 0269 du 18 novembre 2017, texte n° 77 ; Avis sur les droits des étrangers et le droit d'asile dans les outre-mer, le cas de la Guyane et de Mayotte, 26 septembre 2017, *JORF* n° 0276 du 26 novembre 2017, texte n° 42 ; Avis sur le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins, 17 octobre 2017, *JORF* n° 0270 du 19 novembre 2017, texte n° 26 ; Avis sur le droit à un environnement sain dans les outre-mer : la question des activités extractives en Guyane et en Nouvelle-Calédonie, 17 octobre 2017, *JORF* n° 0275 du 25 novembre 2017, texte n° 51 ; Avis sur les violences de genre et les droits sexuels et reproductifs dans les outre-mer, 21 novembre 2017, *JORF* n° 0281 du 2 décembre 2017, texte n° 81.

I. Pauvreté Exclusion sociale

CHAPITRE I

La pauvreté et l'exclusion sociale dans les départements d'outre-mer notamment aux Antilles et à La Réunion

Ce chapitre reproduit un avis qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée plénière de la CNCDH le 26 septembre 2017.

JORF n° 0276 du 26 novembre 2017, texte n° 42.

De tous les territoires de la République, les départements, régions d'outre-mer, ainsi que les collectivités d'outre-mer (DROM-COM) sont, sans conteste, les espaces où la pauvreté est la plus prononcée¹. L'extrême pauvreté constituant un obstacle majeur à la jouissance des droits de l'homme², la CNCDH a considéré qu'il lui appartenait de se saisir de cette question. La Commission espère proposer des pistes de réflexion et des solutions durables à un problème structurel, qui n'est pas sans rapport avec les différents mouvements sociaux secouant régulièrement ces territoires. Car, quelle que soit la revendication directe exprimée par les manifestants lors des événements du Chaudron à La Réunion en 1991, de la grève générale des Antilles françaises en 2009 visant la *Pwofitasyon*, ou des manifestations du mouvement *Pou Lagwiyann dékolé*, survenues au printemps 2017 en Guyane, la pauvreté et les inégalités constituent un élément de contexte déterminant.

1. C'est à ce titre que la lettre de mission adressée à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) par le Premier ministre, portant sur l'évaluation du *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, demandait à ce qu'une attention particulière soit portée à l'outre-mer. IGAS, 2014. *Évaluation de la première année de mise en œuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, p. 65.

2. Le texte abordera les questions de pauvreté et d'extrême pauvreté selon la définition du Conseil économique et social, reprise dans les travaux du Conseil des droits de l'homme des Nations unies. L'extrême pauvreté, caractérisée par la persistance de situations de précarités multiples sur une longue période apparaît comme un élément contribuant à l'aggravation d'une situation de pauvreté en situation de misère. La précarité se définit par l'absence d'une ou plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible. Voir à ce sujet l'avis du CES, *Grande pauvreté et précarité économique et sociale (1987)* et le *Rapport d'information n° 445 (2007-2008)* de M. Bernard Seiller, fait au nom de la Mission commune d'information pauvreté et exclusion, déposé le 2 juillet 2008.

Certes, les dispositions en matière de politiques de solidarité applicables aux départements d'outre-mer ont été progressivement harmonisées avec celles de l'hexagone au cours des dernières décennies. Cette extension outre-mer du droit commun en matière sociale, qui a vu le Revenu de solidarité active s'appliquer outre-mer en 2011 – à l'exception de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna –, a connu comme plus récent développement la loi « pour l'égalité réelle outre-mer » du 28 février 2017³. Cependant, et bien qu'elle y ait contribué, cette évolution vers l'égalité de droit ne s'est pas traduite en une égalité sociale et économique de fait : malgré les évolutions positives apportées par les politiques de convergence, les territoires d'outre-mer continuent de souffrir de difficultés en termes de développement économique, affectant directement les niveaux de pauvreté.

La CNCDH s'inquiète de ce que les difficultés économiques persistantes maintiennent les DROM au côté des COM en queue de presque tous les classements nationaux par indicateur de richesse ou de niveau de vie. Ces difficultés économiques éprouvent aujourd'hui l'effectivité des dispositifs de la solidarité nationale, qui, en dépit de leur application complète dans les territoires ultramarins, ne permettent pas, à eux seuls, d'endiguer la détresse sociale. À cet égard, il est apparu, lors des auditions conduites par la CNCDH, que des systèmes de solidarité historiquement robustes ont joué une fonction importante de protection contre la marginalisation des plus démunis et d'atténuation de l'intensité de la pauvreté. Ces systèmes s'érodent aujourd'hui sous l'effet de plusieurs facteurs, dont l'évolution des modes de vie, particulièrement en milieu urbain, et des structures familiales, qui tendent à affaiblir les solidarités intergénérationnelles.

Or, depuis sa création, la CNCDH a rappelé sans relâche que la pauvreté, en particulier dans ses manifestations les plus sévères, constitue une violation des droits de l'homme : l'extrême pauvreté, pour reprendre les termes de l'avis du 14 juin 2007, « est non seulement une négation flagrante de la dignité de la personne humaine, mais constitue une violation continue de droits spécifiques, relevant aussi bien des droits civils et politiques, que des droits économiques, sociaux et culturels. C'est au regard de chaque droit particulier, à l'égard de chaque personne, que l'effectivité doit être pleinement garantie⁴. »

Cette position s'appuie sur un ensemble de textes nationaux et internationaux par lesquels le Gouvernement français s'est engagé à lutter contre l'extrême pauvreté, dans l'esprit de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui proclame que toute personne « a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté » (article 25-1). Cet engagement a été décliné dans de nombreux traités internationaux, tels que le Pacte des droits économiques, sociaux et culturels ou la Convention internationale des droits de l'enfant, dont les dispositions encadrent

3. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, nommée ci-après « loi pour l'égalité réelle outre-mer ».

4. CNCDH, *Avis droits de l'homme et extrême pauvreté*, adopté le 14 juin 2007.

aujourd'hui le premier objectif de développement durable (ODD) adopté par la résolution A/RES/70/1 du 25 septembre 2015. Celui-ci tend à l'« *élimination de la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde* ». Il a également été réaffirmé dans les Principes directeurs de lutte contre l'extrême pauvreté adoptés par l'ONU en 2012⁵. À l'échelle du Conseil de l'Europe, le principe est garanti en vertu de l'article 30 de la charte sociale européenne (CSE) qui stipule que : « *Toute personne a droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale*⁶. » Au niveau national, la loi d'orientation du 29 juillet 1998 *relative à la lutte contre les exclusions*⁷ et le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en 2013⁸, traduisent la volonté des pouvoirs publics de donner corps et effet à ces principes. Aussi, la grande pauvreté et l'évaluation des politiques de solidarité sont-elles au cœur des préoccupations de la CNCDH, car il s'agit d'une question de droits fondamentaux.

À titre liminaire, il convient de souligner que les politiques publiques françaises de lutte contre la pauvreté en France demeurent un sujet de préoccupation pour les instances de suivi des conventions internationales dont la France est signataire. Ainsi, dans ses conclusions du 4 décembre 2015, le Comité européen des droits sociaux (CEDS) a souligné le caractère lacunaire des rapports remis par le Gouvernement français. Selon le CEDS, ils ne satisfont pas l'article 13§1 de la (CSE) en ce qu'ils ne permettent pas d'apprécier le niveau de l'assistance sociale en France et de s'assurer que celui-ci est adéquat au sens de la CSE⁹.

En ce qui concerne la pauvreté des enfants plus particulièrement, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies a invité la France à « *faire de l'éradication de la pauvreté des enfants une priorité nationale et d'allouer les moyens nécessaires aux programmes visant à soutenir les enfants et les familles les plus démunis, en particulier les enfants et les familles touchés par la crise économique qui vivent dans la pauvreté, les enfants des familles monoparentales et les enfants qui vivent dans des bidonvilles ou dans des 'zones urbaines sensibles', les enfants des départements et territoires d'outre-mer et les enfants migrants non accompagnés* »¹⁰.

Enfin, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Comité DESC) a exprimé sa préoccupation à l'égard du taux élevé de pauvreté dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer (DROM-COM), et jugé « *insuffisants, fragmentés et pas suffisamment basés sur les droits de l'homme les dispositifs spécifiques tels que le bouclier*

5. HRC, 2012, version finale du projet des principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/HRC/21/39).

6. Charte sociale européenne révisée du 3 mai 1996.

7. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation *relative à la lutte contre les exclusions*.

8. Circulaire du Premier ministre du 7 juin 2013 *portant sur la mise en place du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*.

9. CEDS, Conclusions 2015 (France) : article 13-1 de la Charte révisée.

10. CRC, Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France, *op. cit.*, §70.

qualité prix¹¹ et les mesures en faveur de la croissance et de l'emploi ». Il a donc recommandé à l'État d'adopter une approche véritablement axée sur les droits de l'homme dans sa lutte contre la pauvreté, en s'attaquant « en priorité à l'extrême pauvreté, notamment à Mayotte, en veillant à ce que les personnes vivant dans l'extrême précarité aient accès aux prestations sociales » et à « accompagner la mise en œuvre outre-mer du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de ressources budgétaires proportionnelles aux inégalités et établir un échéancier pour combler les écarts existants dans la jouissance du droit à un niveau de vie suffisant¹² ». Ce faisant, le Comité relaie l'inquiétude persistante de la CNCDH et de la société civile française plus largement à l'égard du retard économique et social qu'accuse les outre-mer et ses conséquences sur l'effectivité des droits fondamentaux pourtant théoriquement reconnus à chacun. Cet avis entend compléter en ce qui concerne les outre-mer les recommandations de l'avis de la CNCDH relatif au suivi des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits sociaux, économiques et culturels du 6 juillet 2017¹³.

Ne pouvant étudier chaque DROM-COM, ni se rendre sur place, la CNCDH a mené des auditions en se concentrant plus particulièrement sur les Antilles – y compris Saint-Martin – et La Réunion, afin de dégager un certain nombre de recommandations, dont certaines sont applicables à d'autres territoires de la République.

Par cet avis, la CNCDH entend d'abord rappeler les éléments du diagnostic de la pauvreté outre-mer, pour ensuite recommander des évolutions allant dans le sens d'une meilleure mesure de la pauvreté, tant en termes qualitatifs, que quantitatifs (1). La CNCDH suggérera enfin une série de recommandations dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, fondées sur une approche par les droits de l'homme (2).

I. Pauvreté, inégalités et développement outre-mer

Le rapport soumis au Premier ministre par Victorin Lurel en mars 2016, intitulé *Égalité réelle en outre-mer*, qui appuie la loi du même nom, fait état d'un « essoufflement du modèle économique ultramarin »¹⁴. Si au cours des dernières décennies, le niveau de développement humain a crû significativement outre-mer, le rapport de Victorin

11. Mis en place dans le cadre de la loi *relative à la régulation économique des Outre-mer* du 20 novembre 2012, dite « loi Lurel », le Bouclier qualité/prix (BQP) est une mesure visant à lutter contre la vie chère en réglementant les prix des produits de consommation courante outre-mer. Il s'agit d'une liste de produits devant être vendus à un prix modéré, élaboré à l'échelle du DROM ou COM, en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, et publiée par décret préfectoral. Le bouclier est renégocié tous les ans, donnant lieu à un avis de l'observatoire des prix et une nouvelle concertation entre les acteurs concernés.

12. *Ibid.*, §34.

13. CNCDH, *Avis relatif au suivi des recommandations du Comité des Nations unies sur les droits sociaux, économiques et culturels à l'attention de la France*, adopté le 6 juillet 2017, *JORF* n° 0254 du 29 octobre 2017, texte n° 39.

14. Victorin Lurel, *Égalité réelle outre-mer*, rapport remis au Premier ministre, mars 2016, p. 8.

Lurel souligne que la progression de l'indice de développement humain (IDH) dans les territoires ultramarins tient essentiellement à l'augmentation sensible de l'espérance de vie et de la durée de scolarisation¹⁵ ; la richesse économique (PIB par tête), troisième composante du faisceau, fait figure, quant à elle de « *parent pauvre du développement humain* », en ce que sa contribution à l'amélioration de l'IDH est limitée, voire négative dans le cas de la Polynésie française¹⁶ ; et, de fait, comme le soulignait déjà le rapport d'Éric Doligé et Michel Vergoz, en 2012, « *les niveaux de richesse par habitant des départements d'outre-mer étaient inférieurs au PIB hexagonal par habitant dans une proportion allant de 31 à 37 % pour la Martinique et la Guadeloupe jusqu'à 79 % pour Mayotte, en passant par 38 % pour La Réunion et 51 % pour la Guyane. Le PIB par habitant de la Guadeloupe serait inférieur de 27 % à la moyenne des régions françaises (hors Île-de-France) et de 12 % à celui du département le moins riche de l'hexagone, le Limousin*¹⁷ ». Aussi, en 2016, le rapport Lurel proposait-il de porter les efforts sur le développement économique, « *maillon faible du développement outre-mer*¹⁸ ».

Le retard accusé par les DROM-COM en matière de développement économique se traduit par un problème de chômage massif et persistant, cause de niveaux élevés de pauvreté. Il s'agit de mesurer l'ampleur et les manifestations spécifiques de celle-ci, en consultant les personnes qui en sont directement affectées et en constituant des outils d'analyse statistique et de comparaison robustes.

A. Chômage ultramarin et taux de pauvreté

a. Un chômage aux causes multiples

Les taux de chômage des DROM et COM, élevés en comparaison avec la métropole et persistants¹⁹, expliquent le niveau de richesse globalement inférieur. Ils sont le reflet d'économies sinistrées par la crise de 2008, certes, mais cumulant de surcroît des caractéristiques défavorables à l'emploi propres aux territoires d'outre-mer. Il peut s'agir des difficultés qu'éprouvent les petites économies insulaires à générer de l'emploi, du fait, notamment, de l'éloignement du marché européen et de l'impossibilité d'effectuer des économies d'échelle.

Il faut souligner, par ailleurs, le problème d'appariement entre offre et demande d'emploi. Plusieurs facteurs sont en cause : les taux d'illettrisme nettement supérieurs à la moyenne nationale et les niveaux généralement faibles d'éducation : on compte ainsi, outre-mer, un nombre important de jeunes déscolarisés et sans emploi, dits NEET (« *ni*

15. *Ibid.*, p. 65.

16. Olivier Sudrie, « Quel niveau de développement des départements et collectivités d'outre-mer ? Une approche par l'indice de développement humain », *AFD*, 2012, p. 11.

17. Éric Doligé et Michel Vergoz, *Les niveaux de vie dans les outre-mer : un rattrapage en panne ?* Rapport d'information au Sénat n° 710, 9 juillet 2014, p. 27.

18. Victorin Lurel, *op. cit.*, p. 66.

19. Voir la synthèse récente consacrée à la question dans le rapport 2016 de l'Observatoire des territoires : Observatoire des territoires, 2016, *Emploi et territoires. Rapport de l'Observatoire des territoires 2016*, p. 140-144.

en emploi, ni en formation, ni en études)²⁰. Le manque d'appariement entre offre et demande d'emploi est également lié au nombre limité de filières de formation supérieure et l'inadéquation, plus généralement, entre les formations proposées et les profils demandés sur le marché local. Enfin, la rencontre entre l'offre et la demande d'emploi est rendue difficile par les problèmes de mobilité et d'accès aux zones d'emploi, indissociables des carences en matière de transports en commun que connaissent globalement les DROM. Il faut noter enfin, que les fortes migrations qui existent entre DROM et métropole, concernent surtout les plus diplômés ; les moins diplômés – et donc plus vulnérables au chômage – sont ainsi surreprésentés sur les marchés du travail ultramarins^{21, 22}. Outre le taux chômage, il faut considérer les personnes qui ne sont pas inscrites à Pôle emploi, tout en souhaitant travailler²³. Il est ressorti des discussions entre la CNCDH et ses interlocuteurs, que le non-recours à Pôle emploi était fréquemment lié au découragement des usagers compte tenu du peu de succès que rencontrent les démarches de recherche d'emploi menées *via* ce dispositif²⁴. Le taux de chômage ne prend pas en compte, non plus, les personnes exerçant des activités professionnelles non déclarées, ni des activités non-rémunérées socialement utiles, souvent exercées par des femmes.

C'est au titre de ces spécificités propres aux « régions ultrapériphériques » que le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne autorise que des mesures économiques faisant exception aux politiques communes soient appliquées outre-mer « *compte tenu de la situation économique et sociale structurelle de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique, de La Réunion, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, des Açores, de Madère et des îles Canaries, qui est aggravée par leur éloignement, l'insularité, leur faible superficie, le relief et le climat difficiles, leur dépendance économique vis-à-vis d'un petit nombre de produits, facteurs dont la permanence et la combinaison nuisent gravement à leur développement*²⁵ ». C'est ainsi que la France applique outre-mer une politique d'exonération des cotisations sociales dans certains secteurs d'activité, qui concernait, en 2006, 62 % des salariés des quatre départements d'outre-mer historiques²⁶.

20. Voir à ce sujet l'avis de la CNCDH consacré à l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer du 6 juillet 2017, *JORF* n° 0269 du 18 novembre 2017, texte n° 77, voir *infra* chapitre II.

21. Yannick L'Horty, « La persistance du chômage ultramarin : un problème aux causes multiples », *Revue française des affaires sociales*, n° 4, avril 2014, p. 114-135.

22. Le désappariement entre l'offre et la demande et l'adaptation des formations est le critère principal retenu par l'Observatoire des territoires, *op. cit.*, p. 143.

23. Il s'agit de ce que les économistes appellent le « halo ». Audition de M. Franck Temporal, le 8 mars 2017.

24. Voir *infra*.

25. Article 349, TFUE.

26. Nicolas Baudin, François Legendre, Yannick L'Horty, « Les baisses de cotisations sociales ultramarines », *Revue française d'économie*, vol. XXIV, 2009/3, p. 167-193, p. 168.

b. Les taux de pauvreté ultramarins

Ce contexte de chômage massif outre-mer conduit à des taux de pauvreté supérieurs à ceux de la métropole. Il est à noter que le taux de pauvreté dépend du revenu médian de référence que l'on choisit. Il s'agit ici d'une question d'échelle, puisque le revenu médian des DROM étant inférieur à celui de la métropole, le taux varie sensiblement selon que l'on calcule la pauvreté à l'échelle nationale ou départementale²⁷. Les chiffres montrent néanmoins qu'un grand nombre de personnes vit dans la pauvreté et que, pour beaucoup, le niveau de pauvreté est élevé, y compris dans les « Quatre vieilles » : en 2011, les taux de pauvreté y variaient entre 48,6 % en Martinique et 61,3 % en Guyane, alors que la moyenne française s'élevait à 14,7 %²⁸.

Ces taux de pauvreté reflètent une société où de nombreuses personnes sont contraintes d'avoir recours aux prestations sociales : en Martinique et Guadeloupe, les personnes auditionnées par la CNCNDH et les publications sur ce sujet se recoupent pour estimer entre 20 et 25 % les personnes qui vivent grâce au RSA²⁹.

Revenu des ménages et taux de pauvreté dans les DOM

Le tableau ci-dessous a été établi par l'INSEE, à la demande de la CNCNDH, en se basant sur l'enquête budget des familles 2011 : les commentaires qui l'accompagnent (« Nota » et « remarque ») ont été aussi fournis par l'INSEE.

	Revenu disponible annuel médian par ménage	Niveau de vie mensuel médian	Seuil de pauvreté mensuel	Taux de pauvreté 1 (par rapport au seuil de pauvreté local)	Indice de Gini	Rapport interdépartementales D9/D1	Taux de pauvreté 2 (par rapport au seuil de pauvreté métropolitain)
Unité	Euro	Euro	Euro	%			%
Martinique	18 960	1 025	600	20,6	0,35	5,6	48,6
La Réunion	21 970	960	580	16,0	0,37	5,2	51,2
Guyane(r)	20 290	695	420	30,2	0,44	13,8	61,2
Guadeloupe	18 720	995	600	20,1	0,37	5,5	49,1
Mayotte	11 480	384	230	32,4	0,49	14,2	84,5

Source : enquête budget de famille 2011.

Nota : le seuil de pauvreté métropolitain pris en compte est celui issu d'enquête et revenus fiscaux et sociaux.

r : données révisées.

Remarque : Pour La Réunion, les données présentées ici ont été produites uniquement pour permettre une comparaison avec les autres DROM, pour lesquels la qualité des fichiers administratifs ne permet pas le calcul du taux de pauvreté avec ces sources.

27. La CNCNDH remercie l'INSEE d'avoir traité les données nécessaires à la constitution de ce tableau et de l'avoir mis à sa disposition.

28. Pour un aperçu synthétique de la pauvreté en France, voir les travaux en ligne de l'Observatoire des inégalités : <http://www.inegalites.fr/spip.php?article270>, consulté le 20 juin 2017.

29. Ces chiffres sont issus des discussions tenues lors des auditions de Mme Myriam Thiroit, le 21 mars 2017 et Mme Justine Benin, le 24 février 2017.

L'étendue du secteur informel outre-mer rend plus complexe encore la mesure de la pauvreté. En effet les revenus issus des transferts sociaux sont fréquemment associés à des revenus issus de l'économie informelle^{30, 31} : centraux à la vie des quartiers populaires, les « djobs » et les « papiers de la DDASS » en sont devenus des illustrations, consignées dans les fresques sociales de la littérature antillaise³². Ainsi la mesure du taux de pauvreté sur la base des revenus déclarés aux impôts ne rend-elle pas entièrement compte de la réalité des revenus des ménages. Cette association explique en partie que la pauvreté ultramarine soit plus souvent « intégrée »³³, c'est-à-dire n'exposant pas à la marginalisation³⁴.

Parmi les facteurs qui contribuent à diminuer l'intensité de la pauvreté et qui exigent de relativiser la pertinence d'une mesure statistique de la pauvreté, il faut également mentionner l'importance du « coup de main ». Cette expression fait référence à l'entraide, fruit des solidarités réputées de la société populaire antillaise³⁵, et que l'on peut identifier sous des formes similaires à La Réunion³⁶. Ces solidarités, souvent évoquées au cours des auditions conduites par la CNCDH, n'en restent pas moins difficiles à cerner précisément, dans la mesure où elles procèdent de déterminants historiques et culturels complexes. Il semblerait qu'aux Antilles et à La Réunion, les *minima* sociaux, très répandus depuis des générations et peu stigmatisants par conséquent, s'articulent à de l'activité informelle et au soutien familial et communautaire, au point de garantir une subsistance qui ne prémunit pas contre la pauvreté en tant que telle, mais protège de l'exclusion³⁷.

30. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017. L'expression « Michel Maurin », employée en Guadeloupe, permet de décrire ce que recouvre la notion de « djob », c'est-à-dire une personne exécutant des tâches multiples dans le bâtiment, l'entretien, l'aide à la personne ; l'image de « l'homme à tout faire ».

31. Audition de M. Justin Daniel, le 22 mars 2017.

32. On pense, bien sûr, au roman de Patrick Chamoiseau, *Texaco*, Paris, Gallimard. Prix Goncourt 1992.

33. Audition de Mme Myriam Thiroit, le 21 mars 2017.

34. Audition de M. Justin Daniel, le 22 mars 2017.

35. Voir à ce sujet : Justin Daniel, « La crise sociale aux Antilles françaises », *EchoGéo*, en ligne, *Sur le Vif*, mis en ligne le 30 mars 2009, URL : <http://echogeo.revues.org/11117>, consulté le 30 septembre 2016. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017 ; de Myriam Thiroit, le 21 mars 2017 ; de M. Thierry Mahler et Mme Marie-Hélène Coutant, le 5 avril 2017.

36. Voir à ce sujet : Nicolas Roinsard, *La Réunion face au chômage de masse : Sociologie d'une société intégrée*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007.

37. Pour La Réunion, Nicolas Roinsard propose ainsi que « l'on ne saurait comprendre pourquoi la dépendance aux minima sociaux ne fait pas ou peu l'objet de stigmatisation dans la société créole sans s'en référer, de nouveau, à l'histoire et à la fonction sociale du travail à La Réunion. Que l'on soit travailleur pauvre ou pauvre et assisté, la pauvreté renvoie pour beaucoup à un ordre social sur lequel on n'a bien peu d'emprise, et au sein duquel les stratégies de survie dépendent des solidarités horizontales (famille, quartier, etc.) sur lesquelles se développe notamment toute l'économie informelle, mais aussi et surtout de la solidarité verticale et, dans ce cadre, du bon vouloir d'une autorité supérieure ». Nicolas Roinsard, « Soixante ans de départementalisation à La Réunion : une sociologie des mutations de l'organisation sociale et de la structure de classe en contexte postcolonial » *Revue Asylon(s)*, n° 11, mai 2013, *Quel colonialisme dans la France d'outre-mer?*, <http://www.reseau-terra.eu/article1278.html>, consulté le 20 juin 2017.

B. Les facteurs d'aggravation de la pauvreté

Cependant, ces solidarités, qui restent une voie de survie pour de nombreuses familles, doivent à leur tour être nuancées, au vu de leur effritement progressif, en particulier dans les contextes urbains : cette pauvreté qui était généralement « intégrée » par le passé est, de manière croissante, une cause de marginalisation – de « désaffiliation » au sens sociologique du terme³⁸. En 2007, les auteurs du rapport *Pauvreté, précarité et formes d'exclusions en Martinique : une approche qualitative* écrivaient : « on assiste à l'émergence depuis quelques années, en dépit du rôle de l'environnement social et familial, d'îlots de population en déshérence ou en voie de désaffiliation, constitutifs d'une pauvreté moderne et justifiant une intervention particulière de la part des pouvoirs publics³⁹ » ; une dynamique dont le coordinateur du rapport, Justin Daniel, a souligné la persistance lors des échanges avec la CNCDH⁴⁰. La protection qu'apporte la famille, cœur de ces « solidarités traditionnelles » observées outre-mer, se trouve fragilisée dans les Antilles, où se jouent des mutations importantes des structures familiales⁴¹. Si ces dernières sont moins mises à l'épreuve à La Réunion, Nicolas Roinsard n'y observait pas moins « l'apparition assez récente dans l'île de centres d'accueil pour sans domicile fixe (SDF) », dès 2007⁴². Au constat de cet effritement, la CNCDH voudrait ajouter, dans le propos qui suit, celui de la multiplication des facteurs aggravants de la pauvreté auxquels les DROM sont aujourd'hui confrontés. La Commission voudrait ainsi poser avec d'autant plus de force la question des filets de sécurité qui doivent être déployés outre-mer pour éviter une généralisation de ce phénomène de désaffiliation.

a. Familles monoparentales et précarité

Dans la description de la pauvreté outre-mer, il faut mentionner la part de la monoparentalité dans le profil des familles ultramarines. À ce sujet Claude-Valentin Marie suggère que « c'est l'importance de la monoparentalité qui distingue aujourd'hui encore les structures familiales des DOM de celles de la métropole⁴³ ». Ainsi, en 2011, les DOM historiques connaissaient des proportions de familles monoparentales oscillant entre

38. Audition de M. Justin Daniel, le 22 mars 2017.

39. Justin Daniel et al., 2007, *Pauvreté, précarité et formes d'exclusions en Martinique : une approche qualitative*, p. 10.

40. Audition de M. Justin Daniel, le 22 mars 2017.

41. Voir l'intervention de Claude-Valentin Marie au Sénat, le 23 novembre 2012 : « À ce titre l'impact des changements dans la vie des familles (relations entre les membres, formes nouvelles d'organisation) est déterminant. Plus dans une société se transforment les relations et les dynamiques familiales, plus importants sont les risques d'effritement des solidarités. C'est peut-être ce qu'indiquent déjà les différences observées, sur ce plan, entre les réalités martiniquaises et réunionnaises. L'enquête Mfv montre, en effet, que ce sont les Réunionnais qui semblent maintenir le plus fortement les traditions de solidarités familiales. » Sénat, 2012, Rapport d'information n° 159 sur les actes de la conférence-débat « Le développement humain et la cohésion sociale dans les outre-mer » organisée le 23 novembre 2012. Accessible en ligne : <http://www.senat.fr/rap/r12-159/r12-1598.html>, consulté le 20 juin 2017.

42. Nicolas Roinsard, *op. cit.*

43. Claude-Valentin Marie, « Mutations sociodémographiques dans les DOM et nouveaux défis pour la protection sociale », in Haut Conseil du financement de la protection sociale, 2015, *Rapport sur l'impact de la protection sociale et de son financement sur la distribution territoriale des revenus*, p. 161.

37,7 % (La Réunion) et 53,6 % (Martinique), alors que la moyenne nationale est de 25,4 %. En 2015, l'Observatoire des territoires soulignait quant à lui que l'ensemble des DROM tendaient vers l'amplification du phénomène dans des proportions supérieures à la moyenne nationale, avec des taux d'augmentation du nombre de familles monoparentales supérieur à 6 % en Guyane et à 4 % à La Réunion⁴⁴.

Monoparentalité et pauvreté se recoupent outre-mer de manière plus saillante qu'en métropole. En 2014, 40 % des bénéficiaires du RSA dans les DROM étaient des femmes élevant seules un ou plusieurs enfants, contre 30 % en métropole⁴⁵. Les familles monoparentales, dans les DOM historiques, constituent une part d'allocataires des prestations des CAF bien supérieure à la métropole, puisqu'entre 56 % (La Réunion) et 62 % (Martinique) des allocataires des CAF sont des familles monoparentales, contre moins de 30 % dans l'hexagone⁴⁶.

Le phénomène contribue d'ailleurs à la pauvreté infantile, dans la mesure où, en Guadeloupe et en Martinique par exemple, 44 % et 45 % des enfants vivent au sein d'une famille monoparentale respectivement⁴⁷ et que les restes à vivre de ces familles peuvent s'avérer très faibles en dépit des prestations sociales⁴⁸. Il est à noter que les conjoints ayant quitté le ménage se trouvent dans des situations également précaires : de nombreuses aides étant « familiarisées » – notamment l'allocation de logement familiale⁴⁹ – les personnes en rupture familiale – souvent jeunes de surcroît – sont plus exposées à l'exclusion⁵⁰.

Des initiatives imaginatives ont pu être mises en place pour faciliter le retour à l'emploi des parents de familles monoparentales, associant à des aides à l'emploi et à la formation, des services ou aides à la garde d'enfants. La CNCDH recommande le développement des dispositifs d'accueil pour la petite enfance et la prise en charge des personnes âgées pour faciliter l'emploi des femmes. Elle regrette tout particulièrement l'abandon de dispositifs innovants associant garde d'enfant, formation et insertion professionnelle qui devraient au contraire être développés et pérennisés.

b. Vieillesse des populations de la Guadeloupe et de la Martinique

Il n'en reste pas moins que le visage de la pauvreté diffère considérablement d'un DROM à l'autre en raison de dynamiques démographiques différenciées. En Martinique et en Guadeloupe, le vieillissement de la population pourrait laisser présager son appauvrissement. Si, au cours de la vie active, le travail informel atténue la pauvreté monétaire

44. La moyenne nationale d'augmentation du nombre de familles monoparentales est de 1,7 %. Observatoire des territoires, 2015, *Qualité de vie, habitants, territoires. Rapport 2014*, p. 197.

45. CNAF, 2014, *Prestations légales, aides au logement, revenu de solidarité active au 31 décembre 2014*, p. 135.

46. Claude-Valentin Marie, « Mutations sociodémographiques dans les DOM et nouveaux défis pour la protection sociale », *op. cit.*, p. 167.

47. Audition de M. Franck Temporal, le 8 mars 2017.

48. Audition de Mme Myriam Thiroit le 21 mars 2017.

49. CNAF, 2014, *op. cit.*, p. 115.

50. Audition de M. Franck Temporal, le 8 mars 2017.

observée par les services statistiques, il a partie liée avec des parcours professionnels fragmentés et marqués par la précarité. Lors du départ en retraite, la faible part des revenus déclarés au cours de la vie active a pour conséquence de plonger les personnes âgées dans la pauvreté⁵¹. Le vieillissement de la population suggère donc l'accroissement de cette catégorie pauvre et vulnérable^{52,53}. Victorin Lurel propose cependant que l'on puisse cultiver les aspects bénéfiques d'une telle transition, notamment l'émergence d'une *silver economy* – une économie du troisième âge⁵⁴. La CNCDH juge cet axe de développement d'autant plus souhaitable que la Martinique et la Guadeloupe semblent souffrir du sous-dimensionnement du secteur des services à la personne⁵⁵, dans un contexte d'effritement des solidarités familiales traditionnelles⁵⁶. En 2014, l'Observatoire des territoires notait ainsi que si les personnes âgées étaient globalement « mieux entourées » en Martinique, en Guyane, à La Réunion et dans la partie Est de la Guadeloupe que dans la France en général⁵⁷, il remarque tout de même que l'évolution de la situation pointe vers une solitude de plus en plus fréquente des personnes âgées – mises à part certaines régions de la Guyane – dans des proportions plus élevées que la moyenne nationale⁵⁸.

c. Situations démographiques tendues en Guyane, à Saint-Martin et à Mayotte

Dans l'espace caribéen, le cas de la Guyane et de Saint-Martin diffère de celui de la Martinique et de la Guadeloupe, puisque les dynamiques démographiques tendent vers un accroissement rapide de la population, nourri par d'importantes entrées migratoires. Au point de vue économique et de l'emploi, ces phénomènes migratoires produisent un effet ambivalent, car, si la pyramide des âges permet d'envisager les équilibres démographiques de demain plus sereinement qu'en Martinique et en Guadeloupe, les situations de précarité se multiplient sous l'effet des flux issus de pays voisins autrement plus pauvres que les DROM, Suriname, régions du Brésil proches de la Guyane, République dominicaine, Haïti... ; migrations économiques principalement⁵⁹, que le marché du travail peine à absorber au rythme des arrivées⁶⁰. Il en va de même en matière de prestations sociales et d'accès aux services publics, l'État et les collectivités étant peu armés pour répondre au rythme de l'accroissement démographique de Saint-Martin, comme de la Guyane, ou de Mayotte. C'est le cas, par exemple, du fonctionnement

51. Audition de Mme Myriam Thiroit, le 21 mars 2017.

52. Audition de Mme Myriam Thiroit, le 21 mars 2017.

53. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017.

54. Victorin Lurel, *op. cit.*, p. 77.

55. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017.

56. Cet aspect a été cité dans plusieurs auditions, notamment celles de Mme Myriam Thiroit, le 21 mars 2017, et de M. Justin Daniel, le 22 mars 2017.

57. L'Observatoire des territoires utilise le taux de personnes de 75 ans ou plus vivant seules.

58. Observatoire des territoires, 2015, *Qualité de vie, habitants, territoires*, rapport 2014, p. 193.

59. Audition de Mme Dominique Voynet, le 1^{er} mars 2017 ; audition de M. Thierry Mahler et Mme Marie-Hélène Coutant, le 5 avril 2017.

60. Audition de M. Franck Temporal, le 8 mars 2017. Au cours de cette audition, M. Franck Temporal traitait plus spécifiquement du cas de Mayotte.

des services de santé : au cours des auditions conduites par la CNCDH, il est apparu qu'entre la faillite de l'hôpital de Guyane, les déficits chroniques de ceux de Mayotte et de Saint-Martin, et l'engorgement des services qui fait peser la réputation « d'hôpitaux pour immigrés » sur certains établissements⁶¹, les tendances démographiques constituent un défi pour les services de l'État.

d. Finances locales sous tension

Il faut noter de surcroît que les collectivités ultramarines connaissent des difficultés financières importantes. Parmi les facteurs identifiés par la Cour des comptes – concernant les communes, mais susceptibles de s'appliquer à la fiscalité des départements – on notera la « base fiscale étroite et peu fiable », en raison, notamment, des nombreux abattements et exonérations, et des bases cadastrales « peu ou mal renseignées »⁶². Depuis 2011 et la transposition du RSA outre-mer, l'effet croisé de la progression de la part budgétaire allouée aux prestations sociales – particulièrement élevée dans les DROM⁶³ – et de la baisse de la participation de l'État dans les finances des collectivités, met les finances des DROM dans une situation critique, dont s'inquiétait la Cour des comptes en 2015⁶⁴.

La CNCDH voudrait souligner le cas particulier de Saint-Martin, qui, en vertu de son statut de COM, a sa fiscalité propre et lève notamment l'impôt sur le revenu. Le budget de la collectivité souffre d'un effet ciseau combinant des levées fiscales limitées – environ 30 % de foyers imposables⁶⁵ – et le nombre élevé d'allocataires du RSA : le budget RSA est passé de 800 000 euros en 2009 à 5 000 000 aujourd'hui⁶⁶. La collectivité, en grande difficulté financière, s'est de surcroît inquiétée du fait que les effets du RSA sur la consommation étaient limités par la « fuite des devises » : les bénéficiaires peuvent dépenser leurs revenus à Sint Maarten – partie néerlandaise de l'île –, ou pour certains, originaires des îles voisines, en envoyer une partie à des relations établies à

61. Ces aspects sont ressortis des discussions lors des auditions de M. Fabrice Richy et de Mme Sévane Marchand, le 1^{er} mars 2017 ; de Mme Dominique Voynet, le 1^{er} mars 2017 ; ainsi que, pour Saint-Martin, lors de l'audition de M. Thierry Malher et Mme Marie Hélène Coutant, le 5 avril 2017.

62. Cour des comptes, 2011, *La situation financière des communes des départements d'outre-mer*, p. 40-41 ; voir également *infra*.

63. Il faut noter que, dans les DROM, le poids budgétaire des aides sociales – le RSA notamment – représente un montant par habitant près de deux fois supérieur à la moyenne métropolitaine (1058 €/hab. dans les DOM ; 578 euros/hab. en métropole). Observatoire des finances locales, 2016, *Les finances des collectivités locales en 2016 : état des lieux*, p. 79.

64. Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, octobre 2015, p. 78 : « *Les dispositifs instaurés dans la loi de finances pour 2014 et maintenus en 2015 ne pourront suffire à compenser la dynamique, qui devrait rester forte, des allocations individuelles de solidarité. D'ici 2017, à législation constante, de nombreux départements pourraient être dans l'incapacité d'équilibrer leur budget. En effet, la baisse de la DGF devrait représenter environ 6 % de leurs recettes réelles de fonctionnement entre 2015 et 2017, toutes choses étant égales par ailleurs. Or, si les départements présentaient en moyenne en 2014 un taux d'épargne brute de 11 %, ce taux était inférieur ou égal à 6 % dans neuf départements qui ne pourront donc vraisemblablement pas absorber la baisse de la DGF prévue.* »

65. Audition de M. Thierry Malher et Mme Marie Hélène Coutant, le 5 avril 2017.

66. Audition de M. Alex Richards, le 5 avril 2017.

l'étranger⁶⁷. Ainsi les élus de l'assemblée de Saint-Martin ont voulu démonétiser une partie de la prestation ; mais cette décision a été censurée par le Conseil d'État⁶⁸.

En raison de ces situations financières difficiles, les collectivités ultramarines peinent à assurer l'ensemble des missions qui leur sont dévolues. Parmi les exemples évoqués lors des auditions conduites par la CNCDH, on peut citer l'abandon de dispositifs relatifs à l'aide de retour à l'emploi en Guadeloupe, en raison du tarissement des budgets de la collectivité⁶⁹. On peut également se rappeler l'annonce, en 2015, selon laquelle le conseil départemental de Guyane se trouvait dans l'incapacité de verser aux caisses d'allocations familiales les fonds destinés au financement du RSA, laissant présager une impossibilité pour les bénéficiaires de recouvrer la prestation⁷⁰. L'affaire avait conduit le préfet à solliciter une aide d'urgence auprès de l'État.

e. L'aide au financement de l'Agence française de développement aux collectivités d'outre-mer

Les besoins de financement élevé des collectivités ultramarines, DROM ou COM, pour réaliser leurs investissements, expliquent qu'elles fassent appel à l'appui de l'Agence française de développement (AFD), le secteur privé ayant peu d'appétence pour le financement des investissements du secteur public. L'AFD met en place des appuis qui peuvent être techniques : analyse des comptes, audits et études en vue d'améliorer la soutenabilité financière des budgets des collectivités, appui à la structuration de projet, ou de politiques publiques (schémas directeurs). Sur le plan financier, l'AFD intervient majoritairement sous forme de prêt. Les prêts peuvent bénéficier de bonifications par l'État permettant d'atteindre de très faibles taux d'intérêt (jusqu'à zéro) dès lors que l'investissement concerne un secteur défini comme prioritaire par l'État : les principaux domaines en sont le climat, l'environnement, la santé, et l'eau. Le montant des prêts octroyés par l'AFD est très variable allant de 100 000 euros, à plus de 100 millions

67. Ces éléments sont apparus lors des discussions conduites avec M. Thierry Malher et Mme Marie-Hélène Coutant, le 5 avril 2017.

68. Voir la décision du Conseil d'État n° 399584, du mercredi 8 février 2017, annulant la délibération de la collectivité.

69. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017 ; l'Aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), en particulier, a été affectée par les coupes budgétaires opérées par la collectivité. Cette aide est pourtant particulièrement importante dans les départements, tels que la Guadeloupe, marqués par un fort taux de familles monoparentales et des difficultés de mobilité, puisqu'il prévoit, entre autres aides financières, un soutien au financement des frais de garde d'enfant et des frais de véhicule.

70. Les intervenants de l'AFD ont précisé que les enveloppes prévues par l'État pour le financement du RSA étaient figées depuis 2012, année où le RSA a été transféré aux départements. De ce fait, en Guyane, la situation est la suivante : du fait d'une population jeune, avec un taux de chômage élevé, et une croissance démographique importante, la charge du RSA a quasiment doublé depuis 2012. Aujourd'hui, le déficit entre le montant alloué par l'État et la charge du RSA est supérieur à 50 millions d'euros par an. Une enveloppe d'aide complémentaire qui pourrait être de 15 à 20 millions d'euros a été prévue fin 2016, mais ne suffira pas à combler le déficit. Le poids financier pour la collectivité s'avère insupportable et crée un risque d'importants conflits entre l'État et les élus de Guyane. Audition de M. Fabrice Richey et Mme Sévane Marchand, le 1^{er} mars 2017.

d'euros. Globalement, les financements ultramarins de l'AFD se sont élevés en 2016 à 1,6 milliard d'euros dont 1,1 de financements directs⁷¹.

La CNCDH salue l'action de l'AFD auprès des collectivités d'outre-mer, mais regrette que les produits financiers de l'Agence, compte tenu de la nature du soutien financier de l'État consistant en la mise à disposition de bonifications sur les prêts, ne soient pas en mesure de répondre aux besoins de financement du secteur associatif. En effet, celui-ci est plutôt en demande de subventions que de prêts à taux bonifiés, en particulier les petites structures. À l'image de la ligne budgétaire accordée par le ministère des Affaires étrangères à l'AFD, destinée à financer les projets d'associations œuvrant dans les pays en voie de développement, la CNCDH invite le ministère des Outre-mer à envisager un soutien de nature équivalente pour les DROM.

Par ailleurs, renseignée sur les avantages considérables que constitue le recours aux fonds structurels européens, la CNCDH invite le Gouvernement français à réfléchir sur l'amélioration des actions financées par l'Union européenne et à rendre compte de l'effectivité sur les populations les plus désavantagées.

C. Inégalités et coût de la vie

a. Inégalités et pouvoir d'achat des plus pauvres

La pauvreté est encore renforcée par un coût de la vie particulièrement élevé. En raison de la faiblesse des productions locales et l'importance du marché de l'importation tenu par un oligopole de la grande distribution, les produits de consommation sont plus coûteux outre-mer. L'indice de Gini et le rapport interdéciles montrent par ailleurs que les situations au sein de chaque DOM sont nettement inégalitaires⁷². Sous l'effet de ces inégalités de revenus, le prix des produits vendus sur les marchés ultramarins tendent à être tirés vers le haut, hors de portée des ménages les plus modestes.

Ainsi, en 2010, le différentiel de prix constaté par l'INSEE à La Réunion pour les produits alimentaires, s'élevait à 36,6 % ; un taux supérieur à celui des produits de consommation moins courante et donc d'autant plus durement ressenti par les foyers modestes⁷³. La vie chère outre-mer a suscité l'action des acteurs publics à tous les niveaux depuis 2007 avec la création des observatoires des prix, jusqu'à la loi de régulation économique outre-mer de 2012, qui met en place le « bouclier qualité prix » (BQP). Cette mesure

71. Ces éléments ont été fournis à la CNCDH lors de l'audition de M. Fabrice Richy et Mme Sévane Marchand, le 1^{er} mars 2017.

72. Voir le tableau reproduit plus haut. L'INSEE donne la définition suivante de l'indice de Gini : « L'indice (ou coefficient) de Gini est un indicateur synthétique d'inégalité de salaires (de revenus, de niveaux de vie...). Il varie entre 0 et 1. Il est égal à 0 dans une situation d'égalité parfaite où tous les salaires, les revenus, les niveaux de vie... seraient égaux. À l'autre extrême, il est égal à 1 dans une situation la plus inégalitaire possible, celle où tous les salaires (les revenus, les niveaux de vie...) sauf un seraient nuls. Entre 0 et 1, l'inégalité est d'autant plus forte que l'indice de Gini est élevé. »

73. François Hermet et Jean-Yves Rochoux, « Vie chère et pauvreté à La Réunion », *Informations sociales*, n° 186, 2015/6, p. 90-97, p. 92.

doit être saluée, bien que la CNCDH invite les observatoires des prix et les acteurs de la révision annuelle de la liste des produits, à porter une attention particulière à la qualité nutritionnelle et à l'origine des produits intégrés au bouclier⁷⁴. Quoi qu'il en soit, la réduction des inégalités semble s'imposer si l'on veut atténuer la cherté de la vie et ses effets démultipliés sur les plus pauvres.

b. Inégalités et revenus : la question des primes accordées aux agents de la fonction publique

Au-delà de leur effet sur les prix, les inégalités ultramarines renforcent le sentiment d'exclusion et d'injustice des plus démunis ; sentiment qui, sous la notion de « profita-tion », a nourri les mouvements sociaux de 2009. La CNCDH voudrait cependant mettre en garde contre la tentation de stigmatiser les fonctionnaires ou certaines catégories de population identifiées selon des critères ethniques, en raison de leur richesse réelle ou supposée⁷⁵. Si un « système colonial » persistant, plutôt que l'économie de marché, est volontiers dénoncé par certains mouvements sociaux ultramarins^{76,77}, il est nécessaire que le diagnostic s'appuie sur des données matériellement avérées.

Or, précisément, la CNCDH voudrait souligner que les effets de la prime accordée aux fonctionnaires sur l'économie et la cohésion sociale ultramarines – positifs ou négatifs – ne sont pas précisément établis. Il faut noter, d'une part, que la proportion des actifs appartenant à la fonction publique outre-mer est importante : un actif sur quatre était un fonctionnaire en Guadeloupe et en Martinique en 2011⁷⁸, et, avec plus de 160 000 agents de la fonction publique, les DROM comptent parmi les taux d'administration les plus élevés de France⁷⁹. Par conséquent, ladite « surprime » favorise la consommation de nombreux ménages, dont il convient de ne pas exagérer l'aisance dans la mesure où l'on compte une majorité d'agents de catégorie C⁸⁰. Ces derniers, quand ils sont natifs d'outre-mer, contribuent souvent à venir en aide à la famille élargie, tels que les

74. Voir *infra*.

75. Ces dernières décennies, il a été souligné que le pouvoir économique de la population dite « béké », en Martinique, a fortement décliné. Si les « békés », héritiers de système familiaux fortement solidaires, semblent continuer d'être identifiés par l'ensemble de la société martiniquaise comme une catégorie particulière et pour peu qu'ils puissent être dénombrés, ils ne détiendraient aujourd'hui plus que le tiers du PNB martiniquais. Voir à ce sujet : Pierre Guillaume, « La résistance du pouvoir béké à la démocratisation de la société antillaise », in Laurent Coste et Sylvie Guillaume (dir.), *Élites et crises du XVI^e au XXI^e siècle en Europe et outre-mer*, Paris, Armand-Colin 2014, p. 299.

76. Audition de M. Nicolas Roinsard, le 30 mars 2017.

77. Pour La Réunion, François Hermet et Jean-Yves Rochoux suggèrent que le souvenir d'une économie coloniale sert de « loupe » aux Réunionnais dans l'interprétation des prix élevés qu'affiche la grande distribution. François Hermet et Jean-Yves Rochoux, « Vie chère et pauvreté à La Réunion », *Informations sociales*, n° 186, 2015/6, p. 90- 97, p. 92.

78. INSEE, 2013, « La fonction publique emploie près d'un quart de la population active en Guadeloupe », *Pages économiques et sociales des Antilles-Guyane*, n° 42, décembre 2013, p. 1.

79. DGAFF, 2016, *Fonction publique : Chiffres-clef 2016*, rapport annuel, n. p.

80. INSEE, 2013, « La fonction publique emploie près d'un quart de la population active en Guadeloupe », *op. cit.*, p. 2.

parents ne réunissant pas les conditions pour bénéficier des prestations, ou les frères et sœurs faisant face à de moindres opportunités sur le marché du travail⁸¹.

Il faut également rappeler les éléments de complexité qui président à la question de l'origine – métropolitaine ou ultramarine – des fonctionnaires ultramarins. À la dénonciation d'un « *sursalaire [...], privilège hérité du statut colonial* »⁸², laissant planer l'ombre du « zoreille » parachuté de métropole, il convient de rappeler qu'une jurisprudence confirmée par une circulaire du 1^{er} mars 2017, publiée à la suite de la loi pour l'égalité réelle outre-mer, élargit de manière exceptionnelle, pour les fonctionnaires d'origine ultramarine, le critère de « *centre des intérêts moraux et matériels* » en matière de priorité de mutation⁸³. Par ailleurs, il n'existe pas, pour l'heure, un aperçu précis concernant l'attractivité des postes ultramarins, qui, vraisemblablement, est variable d'un secteur et d'un département à l'autre^{84, 85, 86}.

La situation est donc complexe et la visibilité sur les effets que pourrait avoir une suppression de la « surprime » est faible. On ne peut exclure qu'une telle suppression aurait des conséquences indésirables sur l'économie et la qualité du service public outre-mer et la CNCDH invite donc à faire preuve de réserve dans les déclarations faites à ce sujet et de précaution dans les mesures appliquées à son traitement. Elle rejoint à ce titre l'analyse de Victorin Lurel selon qui « *on peut s'interroger sur l'adaptation de ce dispositif aux motifs qui ont justifié sa création. Il est régulièrement critiqué pour ses effets négatifs sur les économies locales même si on ignore trop souvent ses effets positifs sur la consommation et son effet d'entraînement*⁸⁷ », et qui ajoute que : « *Si, après une large concertation des organisations syndicales et après au moins deux plans quinquennaux successifs, les collectivités territoriales décidaient, en concertation et en responsabilité avec l'État, de réformer ces dispositifs de surrémunération, l'Inspection*

81. Contribution écrite adressée à la CNCDH par ATD-Quart monde – La Réunion.

82. Françoise Vergès, « L'outre-mer et la République française », *Regards sur l'actualité*, n° 355, novembre 2009, p. 56-67, p. 66.

83. Ministères de la Fonction publique et des Outre-mers : circulaire du 1^{er} mars 2017, relative au critère du centre des intérêts matériels et moraux dans une des collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie en tant que priorité d'affectation prévue par l'article 60 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 *portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État*.

84. Victorin Lurel, *op. cit.*, p. 106.

85. La Cour des comptes estime, pour sa part que « *si les sur-rémunérations viennent en général conforter une volonté de partir, elles ne jouent pas un rôle déterminant dans la décision. Le manque d'information des candidats au départ est également souligné, ouvrant une piste d'amélioration possible de la part des administrations centrales pour rendre plus attractive une affectation outre-mer* », Cour des comptes, 2015, Rapport public annuel, T.1, vol. 2, p. 332. Lors des discussions entre les membres de la CNCDH et Nicolas Roinsard, l'idée que les postes ultramarins sont attractifs pour des raisons indépendantes de la surprime a également été avancée.

86. *A contrario*, lors des discussions avec les agents de la Direction de la sécurité sociale (DSS), il est apparu qu'en dépit de la majoration des rémunérations, il demeurerait difficile de convaincre les professionnels de santé de s'installer durablement outre-mer. La DSS n'exclurait pas de mettre en place des dispositifs additionnels destinés à renforcer l'attractivité des postes ultramarins. Audition de Mme Armelle Beunardeau et M Benjamin Voisin, le 5 avril 2017.

87. Victorin Lurel, *op. cit.*, p. 105.

générale des finances pourrait envisager une méthode basée sur un scénario réaliste, progressif et prenant en compte la question de son acceptabilité sociale⁸⁸. »

D. Recommandations générales : les plans de convergence⁸⁹ prévus par la loi pour l'égalité réelle outre-mer doivent être informés par le regard des personnes concernées et par des statistiques robustes

La loi pour l'égalité réelle outre-mer adoptée le 28 février 2017, s'est donnée pour objectif d'assurer une convergence des situations économiques ultramarine et européenne à moyen terme. Prenant en compte les défis cumulés des DROM-COM relatifs à l'emploi, les inégalités, l'éducation, le logement, les prestations sociales, la loi prévoit une résorption de l'ensemble des difficultés spécifiques à l'outre-mer par un alignement sur la métropole.

La CNCDH salue l'adoption, dans la loi pour l'égalité réelle outre-mer, d'une perspective en termes de droits, puisque ses articles 4, 5 et 6, insistent sur l'importance de « garantir l'effectivité des mêmes droits » des ultramarins, vis-à-vis des métropolitains, dans les champs de « l'accès à l'énergie et à l'eau potable » ; « l'accès au commerce électronique » ; « l'attractivité fiscale » ; « les transports et les déplacements » ; « le domaine social et la santé »⁹⁰. La CNCDH se félicite par ailleurs que les plans de convergence soient élaborés « en partenariat avec les acteurs économiques et sociaux » (article 7-I), prennent en compte les inégalités (article 7-II-3^o), et ménagent des possibilités d'adaptation et d'expérimentation au titre des articles 37-1, 72 et 73 de la Constitution (article 7-II-6^o). Concernant ces aspects, la CNCDH juge important, en effet, que les plans de convergence et les voies du développement prennent en compte la réalité de vie de toutes les personnes vivant sur les territoires ultramarins et, en particulier, les personnes en situation de pauvreté.

a. Associer les personnes ayant l'expérience de la pauvreté

La CNCDH, qui suivra avec grand intérêt l'élaboration des « contrats de convergence » prévus par la loi pour l'égalité réelle outre-mer, invite les différents acteurs impliqués à s'inspirer des *Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, adoptés par le Conseil des droits de l'homme des Nations unies en septembre 2012⁹¹. Ceux-ci visent à garantir que les politiques publiques atteignent les groupes les plus

88. Victorin Lurel, *op. cit.*, p. 107.

89. Cela vaut aussi pour le Plan jeunesse outre-mer lancé en 2016.

90. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

91. HRC, 2012, version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme (A/HRC/21/39).

défavorisés de la société, respectent leurs droits et les protègent effectivement. À ce titre, le Conseil des droits de l'homme en appelle à une approche des politiques de publiques « *fondée sur les droits de l'homme [qui] respecte la dignité et l'autonomie des personnes vivant dans la pauvreté et leur permet[te] de participer effectivement et de façon constructive à la vie publique, y compris à la conception de la politique publique, et de tenir les débiteurs d'obligations responsables de leurs actes* » (§7) et préconise que la « *stratégie de réduction de la pauvreté [...] associe étroitement les individus et les groupes, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté, à sa conception et à son application* » (§50).

Ainsi, la CNCDH recommande que les plans de convergence soient élaborés et évalués à l'aune d'une large participation des populations ultramarines et, en particulier, les populations les plus défavorisées, sur le modèle adopté par le *Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*. Pour mémoire, les principes directeurs du plan, énoncés par le Premier ministre, incluaient notamment le principe « d'objectivité », selon lequel « les personnes confrontées à la pauvreté ne peuvent plus être considérées comme une minorité marginale » et le principe de « participation des personnes en situation de pauvreté ou de précarité à l'élaboration et au suivi des politiques publiques »⁹². C'est à ce titre que la première évaluation du plan confiée à François Chérèque, avait donné lieu à une consultation directe de la société civile et des personnes en situation de pauvreté dans les territoires ultramarins⁹³. La mission avait ainsi « *tenu à réaliser plusieurs rencontres dans ces territoires, dont les modalités ont été définies en tenant compte des spécificités institutionnelles*⁹⁴ » : ces rencontres se tinrent en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion, réunissant, à chacune des trois réunions entre 100 et 300 personnes⁹⁵. Dans les discussions entre la CNCDH et l'un des auteurs du premier rapport d'évaluation du plan contre la pauvreté, il est apparu que les acteurs locaux avaient manifesté le souhait d'être impliqués dans l'application et l'orientation du plan^{96,97}. Saluant cette initiative, la CNCDH soutient l'idée selon laquelle l'efficacité et la pérennité des politiques publiques dépend du degré d'adhésion et d'investissement des bénéficiaires eux-mêmes à leur élaboration, à leur mise en œuvre et à leur évaluation. Cette recommandation prend une portée d'autant plus importante, face aux désastres causés par les récents cyclones qui ont frappé certains territoires des Antilles et dont la CNCDH illustre la situation déjà particulièrement fragile au cours de cet avis. La CNCDH invite le gouvernement et les acteurs locaux à prendre en compte dans le projet de reconstruction les personnes les plus pauvres. Que

92. Circulaire du Premier ministre du 7 juin 2013, portant sur la mise en place du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

93. IGAS, 2014, *Évaluation de la première année de mise en œuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, p. 65.

94. *Ibid.*, p. 65.

95. *Ibid.*, p. 65.

96. Audition de M. Simon Vanackere, le 7 mars 2017.

97. Pour mémoire, la mise en œuvre du Plan jeunesse outre-mer n'a pas non plus associé les associations de jeunes, notamment les jeunes en précarité. Pourtant ceux-ci sont désireux de se faire entendre et de contribuer à l'application des politiques qui les concernent, comme l'a démontré l'audition des jeunes du Secours catholique devant la CNCDH le 28 février 2017 porteur d'une initiative en ce sens : « le Défi jeunes ».

les compétences, les savoirs de chacun, quelles que soient sa situation et ses origines, soient reconnus. Qu'elles soient associées au débat et à la recherche de solutions afin d'être acteurs de la reconstruction, et non destinataires de politiques publiques qui seraient pensées sans elles⁹⁸.

b. Recommandations sur la robustesse des indicateurs

Au-delà de la consultation des acteurs, une vue d'ensemble de la pauvreté outre-mer, ancrée dans des données statistiques précises, adaptées aux contextes étudiés, et permettant des comparaisons objectives paraît indispensable. Cette nécessité est prise en compte par la loi pour l'égalité réelle outre-mer qui fixe dans son 148^e article, les conditions dans lesquelles des indicateurs de pauvreté nouveaux doivent être élaborés, en vue d'évaluer correctement la situation dans chacun des territoires ultramarins⁹⁹. La CNCDH invite donc le Parlement à rappeler le Gouvernement à son devoir si, dans le délai de six mois imparti par l'article 148 de la loi pour égalité réelle outre-mer, il n'avait pas remis le rapport portant sur les bases et les périmètres de calcul des taux de pauvreté, de façon à mettre en œuvre des mesures en adéquation avec la situation de chaque territoire.

Cependant, en l'état de la statistique relative à l'outre-mer, cette recommandation ne saurait suffire car, quelle que soit la composition retenue pour ces indicateurs, ils pourraient être confrontés à l'irrégularité des données accessibles. Il s'agit d'un problème relevé par l'INSEE, dont le directeur général auditionné par la CNCDH reconnaît les difficultés rencontrées par son administration à proposer des chiffres pour l'outre-mer strictement comparables à ceux de la métropole, en dépit de l'importance des moyens humains déployés : 15 % des enquêteurs de l'INSEE travaillent à la collecte de statistiques ultramarines ; une proportion qui excède largement l'importance démographique de ces territoires¹⁰⁰. Un des problèmes rencontrés provient de la qualité des adresses dans les fichiers administratifs utilisés comme intrants des statistiques, à Mayotte particulièrement mais également en Guyane et en Guadeloupe. Même dans certains territoires où la domiciliation constitue un moindre problème, l'INSEE se trouve confronté à la fragilité des données reçues et à l'impossibilité de présenter des indicateurs fiables¹⁰¹, ce qui conduit à faire état avec prudence des indications statistiques contenues dans le présent avis. Le problème est lié au caractère parcellaire des données administratives issues des déclarations d'impôts, les services de l'INSEE ayant noté que celles-ci étaient renseignées de manière relativement inconstante outre-mer. L'INSEE souhaiterait pouvoir tisser plus de partenariats avec les exécutifs des collectivités et les administrations locales en vue d'améliorer la qualité des sources ou de produire

98. *Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, §37 et 38.

99. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

100. Audition de M. Jean-Luc Tavernier, le 3 mai 2017.

101. *Ibid.*

des données nouvelles^{102, 103}. Les carences en matière statistique nuisent à la capacité de comparaison avec la situation métropolitaine : fait regrettable, l'Observatoire des territoires, dont l'action est mise au service des politiques de cohésion territoriale, se trouve souvent dans l'incapacité de renseigner la situation ultramarine dans ses tours d'horizon économiques et sociaux de la France¹⁰⁴.

Concernant plus précisément les dispositifs d'évaluation de la pauvreté, la CNCDH s'inquiète que l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) fasse état d'une même difficulté à mobiliser les collectivités et les administrations locales en vue de recueillir des données propres à informer les évaluations du plan pluriannuel contre la pauvreté¹⁰⁵. Le premier rapport d'évaluation de l'IGAS a d'abord fait état de la surprise de l'inspection face à la faible quantité de données disponibles en matière de recours aux prestations sociales outre-mer, alors même que les Caisses générales de sécurité sociale semblaient en capacité d'y pourvoir ; ce constat a donné lieu à une recommandation de l'inspection¹⁰⁶. Le second rapport d'évaluation fait également état de préoccupations relatives à la collecte de données ultramarines : selon les termes de sa 45^e recommandation, le rapport appelle à « *améliorer les remontées d'information d'outre-mer*¹⁰⁷ ».

La CNCDH invite le gouvernement à ajouter aux dispositions relatives à la collecte de données de la loi pour l'égalité réelle outre-mer, des mesures en vue d'engager la responsabilité des collectivités et des services publics locaux dans la communication effective des données et informations sollicitées par les administrations centrales, d'une part, et sur la qualité et la couverture des sources administratives fiscales ou sociales nécessaires à la statistique publique, d'autre part.

II. Pauvreté et droits fondamentaux outre-mer : la nécessité de mesures spécifiques et immédiates

La CNCDH a eu l'occasion de se prononcer à de nombreuses reprises au sujet de l'indivisibilité des droits de l'homme et de souligner que l'extrême pauvreté constitue une violation des droits fondamentaux. Outre-mer – comme en métropole –, l'extrême pauvreté constitue une atteinte au droit à un logement salubre et sûr, à une éducation

102. *Ibid.*

103. Des préoccupations similaires ont été exprimées par les représentants de la DIHAL en matière de données cadastrales, très lacunaires outre-mer – mise à part La Réunion – en comparaison avec la métropole : audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.

104. Voir à ce titre le rapport 2016 : Observatoire des territoires, 2016, *Emploi et territoires. Rapport de l'Observatoire des territoires 2016*.

105. Audition de M. Mustapha Khennouf, le 21 mars 2017.

106. IGAS, 2014, *Évaluation de la première année de mise en œuvre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, p. 65.

107. *Ibid.*, p. 96.

de qualité, à une bonne alimentation, au droit de vivre dans un environnement sain ou d'accéder à la justice¹⁰⁸. Si la plupart des sociétés d'outre-mer sont fondées sur un modèle collectif et familial protecteur, l'observation de cas de plus en plus nombreux de désaffiliation, mentionnés plus haut, laissent entrevoir des conséquences inquiétantes sur la cohésion sociale : la marginalisation, la désespérance, la violence et la délinquance, les addictions menacent encore davantage la jouissance des droits fondamentaux par ces personnes qui se retrouvent en situation d'exclusion^{109, 110}.

Ainsi, sans sous-estimer le besoin de programmes d'aide économique, il convient de rappeler la priorité que doit constituer la protection des droits de l'homme qui ne saurait se contenter de solutions à moyen terme. Sans attendre le retour de la croissance et de l'emploi, toute mesure nécessaire doit être prise pour limiter les effets de l'extrême pauvreté.

Préalable à l'accès à tous les droits, la CNCDH voudrait en premier lieu rappeler l'importance de garantir l'inscription à l'état civil et la domiciliation de tous les habitants d'outre-mer¹¹¹. Cette question, qui est abordée dans les avis sur la place des peuples autochtones et sur l'accès aux droits et à la justice outre-mer adoptés par la Commission en 2017, relève à la fois de l'effectivité des droits, mais également de la fiabilité de l'appareil statistique employé pour mesurer l'accès aux droits.

Mais il s'agit aussi d'adopter des mesures propres à renforcer la gouvernance des politiques de solidarité, ainsi que des mesures spécifiques à chacun des droits qui, fragilisés, entretiennent les situations de pauvreté.

A. Les institutions de pilotage des politiques de solidarité

Sans être spécifique à l'outre-mer, le manque de coordination des acteurs des politiques de solidarité a été cité de manière transversale au cours des auditions menées par la CNCDH. L'éradication de la pauvreté doit nécessairement passer par des politiques prenant expressément en compte les multiples aspects de la pauvreté et la diversité des champs dans lesquels s'expriment les besoins des plus démunis. Les nombreuses

108. À ce sujet, depuis l'avis portant sur *La grande pauvreté et droits de l'homme* du 19 mai 1988, la CNCDH a consacré plusieurs travaux à la question de la pauvreté et de l'indivisibilité des droits, dont, entre autres : l'avis sur le droit au logement, du 22 septembre 1994 ; l'avis sur l'indivisibilité des droits face aux situations de précarisation et d'exclusion, du 23 juin 2005 ; ou encore, l'avis sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, du 14 juin 2007. En ce qui concerne l'outre-mer, la CNCDH souhaite rappeler que le présent avis consacré à la pauvreté doit être lu en perspective avec l'ensemble des avis portant sur l'outre-mer adoptés en 2017, qui s'attachent à explorer l'effectivité de l'accès aux droits sous tous ses aspects dans ces territoires.

109. Audition de M. Justin Daniel, le 22 mars 2017.

110. Dans son *Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, adopté le 23 février 2017, JORF n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33, la CNCDH a consacré une partie de sa réflexion aux taux de suicide parmi les populations autochtones de Guyane et de Nouvelle-Calédonie, voir *infra* chapitre III.

111. Voir à ce sujet l'avis de la CNCDH portant sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, du 22 juin 2017, JORF n° 0157 du 6 juillet 2017 texte n° 89, voir *infra* chapitre IX.

administrations concernées doivent pouvoir agir de concert, au moyen d'un cadre général et cohérent englobant tous les domaines d'intervention des pouvoirs publics et de l'action politique, et informer la population au sujet des politiques et des dispositifs qui les concernent¹¹². Aussi la CNCDH recommande-t-elle la nomination d'un délégué interministériel pour la lutte contre la pauvreté et l'inclusion explicite dans les attributions des sous-préfets chargés de la cohésion sociale, d'une mission relative à la lutte contre la pauvreté.

Afin que l'action publique puisse être coordonnée de manière efficace outre-mer, la CNCDH insiste sur la nécessité d'assurer la stabilité des personnels en charge du plan de convergence de la loi pour l'égalité réelle outre-mer et de prévoir des formations aux spécificités locales quand elles sont nécessaires.

Ces politiques de solidarité ne sauraient cependant toucher les populations concernées sans le relais du secteur associatif et sans les compétences locales qu'il apporte. Dans le domaine de l'alimentation saine et de lutte contre l'obésité, par exemple, on citera le rôle joué par les instances régionales d'éducation et de promotion de la santé (IREPS) de Martinique, de Guadeloupe et de la Guyane relayant sur le terrain les objectifs de l'ARS : le programme « Écoles caramboles » qui met à disposition des intervenants en milieu scolaire et du personnel éducatif des mallettes pédagogiques pour l'éducation à l'alimentation saine, a été mentionné au cours des auditions conduites par la CNCDH, comme un exemple saillant de l'importance de l'appui associatif aux politiques sociales outre-mer. Ces politiques doivent également tâcher d'appuyer et de reconnaître les solidarités locales animées par les personnes vivant dans la pauvreté. Il en va ainsi de l'œuvre de soin, discrète et ininterrompue, que de nombreuses familles guadeloupéennes entreprennent à l'égard des plus âgés d'entre elles, permettant à ces personnes dépendantes de continuer à vivre au sein de la communauté, plutôt qu'en établissement d'hébergement¹¹³.

En dépit de ces exemples positifs, le réseau associatif ultramarin est globalement sous dimensionné au regard des défis auquel il fait face¹¹⁴ et mériterait d'être encouragé. Ce d'autant qu'au-delà des services qu'il rend, le secteur associatif est un pourvoyeur d'emploi, en proportion supérieure outre-mer à la moyenne nationale¹¹⁵. La CNCDH invite donc les pouvoirs publics à encourager l'engagement dans le secteur associatif et à dégager les financements nécessaires au dynamisme de celui-ci, et à reconnaître, valoriser et s'appuyer sur les solidarités de proximité mises en œuvre par la population.

112. Pour mémoire, l'enquête réalisée par les Young Caritas du Secours catholique sur la question du Plan jeunesse a révélé que le plan gouvernemental jeunesse outre-mer adopté en 2015 l'a été sans consulter les premiers concernés, révélant ainsi des décalages entre les aspirations des jeunes et les propositions du plan.

113. Lors des discussions entre Mme Justine Benin et les membres de la CNCDH, l'intervenante a souhaité souligner la réticence assez générale des Guadeloupéens vis-à-vis des EHPAD, tout en soulignant qu'en l'état des dynamiques à l'œuvre il était nécessaire d'envisager une action plus soutenue en faveur de la construction de tels établissements.

114. Ministère de la Ville, de la Jeunesse et des Sports, 2016 [quatre fascicules], *L'essentiel de la vie associative de la Martinique*; *L'essentiel de la vie associative de la Guyane*; *L'essentiel de la vie associative de la Guadeloupe*; *L'essentiel de la vie associative de La Réunion*.

115. *Ibid.*

B. Garantir l'effectivité de tous les droits, pour lutter contre la pauvreté sous tous ses aspects

a. Santé

L'accès aux services de santé révèle des enjeux cruciaux auxquels la CNCDH entend consacrer un avis. Cependant, dans le cadre du présent avis, la Commission souhaiterait attirer l'attention des pouvoirs publics sur les risques de malnutrition qui pèsent sur les personnes les plus pauvres et qui sont particulièrement prononcés outre-mer. La prévalence de l'obésité outre-mer avait ainsi motivé la loi *visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer* en 2013¹¹⁶. Cette « loi Lurel sur le sucre », entendait mettre un terme à la pratique tendant à ce que les produits vendus en outre-mer soient plus sucrés que ceux vendus dans l'hexagone, augmentant les taux de sucre assimilé pour une consommation alimentaire équivalente en volume.

Aujourd'hui, entre autres axes d'action, la lutte contre l'obésité et le diabète outre-mer doit être menée sur le terrain du bouclier qualité prix (BQP) : la teneur en sucre et en graisse des produits doit être au cœur des préoccupations des acteurs en charge de la négociation annuelle du « panier Lurel ». Dans son avis du 8 décembre 2016, l'Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion (OPMR), mettait en garde contre la sous-représentation des fruits et légumes frais et des produits laitiers dans le BQP « *au regard des critères d'équilibre nutritionnel* », et, à l'inverse, une surreprésentation des produits carnés, et des produits trop gras et trop sucrés¹¹⁷. L'Observatoire recommandait également que les préférences des consommateurs fussent observées plus strictement et que les produits qui rencontraient le moins de succès, fussent exclus de la liste. Les préférences des consommateurs et les principes d'hygiène alimentaire ne paraissent d'ailleurs pas nécessairement contradictoires si l'on en croit le sondage réalisé par l'OPMR auprès des consommateurs, publié le 15 décembre 2015. Il apparaissait dans ce sondage que 55 % des consommateurs interrogés ne trouvaient pas que le BQP fit la promotion de produits « *bons pour la santé* », tandis que 70 % trouvaient que le bouclier pouvait être amélioré¹¹⁸. En tête des améliorations suggérées par les consommateurs, l'enquête citait : plus de produits locaux ; l'introduction de produits issus de l'agriculture biologique ; plus de produits dits « de marque » ; une baisse plus importante des prix ; une meilleure communication autour du dispositif¹¹⁹. La CNCDH recommande que le critère de qualité nutritionnelle soit placé au premier chef des considérations présidant à la négociation annuelle du bouclier qualité prix. L'introduction dans les BQP des DROM d'un plus grand nombre de produits maraîchers cultivés localement doit être encouragée.

116. Loi n° 2013-453 du 3 juin 2013 *visant à garantir la qualité de l'offre alimentaire en outre-mer*.

117. Observatoire des prix, des marges et des revenus de La Réunion, 8 décembre 2016, avis concernant la mise en œuvre des dispositions prévues par l'article 15 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 *relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer*, p. 3.

118. OPMR, 2015, *Enquête sur le bouclier qualité-prix*, n. p. ; accessible en ligne : <http://www.opmr.re/wp-content/uploads/2015/11/Pr%C3%A9sentation-UDAF-Enquete-BQP-modif-du-24-09-15.pdf>, consulté le 19 juin 2017.

119. *Ibid.*

Comme elle le fait par ailleurs dans son avis sur l'effectivité du droit à l'éducation en outre-mer¹²⁰, la CNCDH insiste sur la nécessité d'encourager l'éducation à l'alimentation saine, notamment en soutenant les actions locales et en favorisant l'autoconsommation.

b. Travail-emploi-formation

Clef à la résorption de la pauvreté et droit reconnu par le bloc de constitutionnalité et les conventions internationales, l'accès des ultramarins à l'emploi est une priorité au prix de laquelle tout effort doit être consenti. Une attention particulière doit concerner les demandeurs d'emploi de longue durée et les jeunes qui sont les plus affectés par l'absence d'emploi.

Au cours des auditions conduites par la CNCDH, le dispositif dit « *garantie jeunes* » est apparu d'importance capitale pour soutenir l'accès à l'emploi des jeunes les plus vulnérables, relevant de l'indicateur NEET. Mis en place à La Réunion en 2013, il apparaît que « *ses effets positifs sont avérés : 3.930 jeunes ont été suivis dans ce cadre et 87 % d'entre eux ont réalisé une ou plusieurs formations professionnelles pendant leur parcours* »¹²¹. À la suite de l'expérimentation réunionnaise, le dispositif a été étendu à la Guadeloupe, la Martinique et la Guyane en 2015.

Il n'en reste pas moins qu'outre-mer, comme en métropole, des obstacles à l'accès aux dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle peuvent exister et qu'il convient d'évaluer l'effectivité de ceux-ci à l'aune des remarques formulées par les bénéficiaires. Il apparaît en effet nécessaire, dans l'esprit des recommandations formulées par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le collectif Alerte^{122, 123}, que les jeunes soient impliqués dans l'élaboration et l'adaptation du dispositif, pour tenir compte de l'hétérogénéité de leur situation. Il s'agit, par exemple, de ne pas mettre fin à la garantie tant que l'accès à l'emploi durable n'est pas obtenu¹²⁴, et de veiller à aller à la rencontre des jeunes éloignés géographiquement et socialement des dispositifs afin que les plus précaires y soient inclus.

La CNCDH recommande expressément, le renforcement concerté du dispositif dit « *garantie jeunes* », vital pour l'intégration au marché du travail de nombreux jeunes ultramarins¹²⁵, ainsi que, plus généralement, le maintien des aides au retour à l'emploi.

120. Noter que l'avis sur l'éducation couvre d'autres territoires qu'uniquement ceux cités dans le présent avis, voir *infra* chapitre II.

121. Ministère des Outre-mer, 2015, *Bilan d'étape de la mise en œuvre des engagements présidentiels pour les outre-mer*, deuxième semestre 2015, p. 20.

122. CESE, 2015, *Sécuriser le parcours d'insertion des jeunes*, p. 27.

123. Collectif Alerte, 2017, *Bilan des cinq ans du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017)*, p. 18.

124. La CNCDH renvoie à la 23^e recommandation du rapport de Célia Vérot et Antoine Dulin qui évoquent la nécessité « *[d'] expérimenter de nouvelles modalités de la Garantie Jeunes sans limite de temps ou ouverte à un public plus large* ». Célia Vérot, Antoine Dulin, *Arrêtons de les mettre dans des cases ! Pour un choc de simplification en faveur de la jeunesse*, rapport remis au Premier ministre, mars 2017.

125. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017.

Face à la détérioration structurelle du marché de l'emploi et des risques pour la cohésion sociale, il semble impératif de trouver des voies innovantes de retour à l'emploi. À ce titre, la CNCDH regrette que le projet « *Territoires zéro chômeur de longue durée* », initié par les plus grandes associations de solidarité française, et conforté par la loi n° 2016-231 du 29 février 2016 d'*expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée*, n'ait retenu aucun projet ultramarin. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de mettre en place des expérimentations de cette nature dans les territoires d'outre-mer.

En raison du manque d'appariement entre offre et demande d'emploi, la formation promet d'être un levier important de la lutte contre le chômage pourvu qu'elle soit adaptée. La CNCDH se félicite des initiatives spécifiques qui existent outre-mer, telles que celles portées par le Service militaire adapté (SMA), ou l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM)¹²⁶, qui propose le dispositif de formation dit « *passerport mobilité formation professionnelle* »¹²⁷. Par ce dispositif, LADOM prend acte de l'éloignement de nombreux jeunes ultramarins des formations adaptées à leur projet professionnel et « *facilite, organise, accompagne des projets de formation qualifiante en mobilité* »¹²⁸. Ce programme, financé par le Fonds de continuité territoriale établi par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer¹²⁹, « *s'inscrit dans la politique de continuité territoriale qui repose sur les principes d'égalité des droits, de solidarité nationale et d'unité de la République* »¹³⁰. La Commission recommande la multiplication de ces initiatives de formation des jeunes actifs en permettant aux jeunes vivant dans des familles touchées par l'extrême pauvreté d'en bénéficier. D'autres recommandations en matière de formation sont suggérées dans l'avis de la CNCDH consacré à l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer, du 6 juillet 2017.

c. Logement

Autre aspect de la pauvreté ultramarine, la CNCDH voudrait attirer l'attention sur le caractère répandu de l'habitat indigne outre-mer, dans des proportions autrement importantes qu'en métropole¹³¹. Que ce soit en matière d'humidité sur les murs, d'installations électriques défectueuses, de logements sans eau courante, entre autres défauts de qualité recensés par l'INSEE, tout indique que les logements ultramarins sont globalement de moindre qualité que les logements de l'hexagone¹³². Par ailleurs si le phénomène tend à diminuer dans les centres urbains en raison du fait d'opérations

126. LADOM est l'héritière du Bureau pour le développement des migrations dans les départements d'outre-mer (Bumidom).

127. LADOM, 2015, *Rapport d'activité 2015*, p. 7.

128. *Ibid.*, p. 7.

129. Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer. Décret n° 2010-1425 du 18 novembre 2010 relatif au fonctionnement et à la gestion du fonds de continuité territoriale.

130. LADOM, 2015, *Rapport d'activité 2015*, p. 7.

131. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.

132. Philippe Schmit, Conseil général de l'environnement et du développement durable, 2012, *Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM*, p. 15.

d'aménagement, l'habitat dégradé devient diffus et éparpillé reléguant les plus pauvres dans les régions de moindre attractivité¹³³.

Le logement indigne outre-mer est indissociable d'un problème de logement informel. Si la première notion renvoie à un logement qui pose un risque pour la santé ou la sécurité de l'habitant, au sens de la loi *de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion* du 25 mars 2009, la notion de logement informel, définie par la loi dite « Letchimy » du 23 juin 2011, désigne une réalité alors propre à l'outre-mer, à savoir : les « locaux ou installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voirie ou équipement collectifs propres à en assurer la salubrité et la sécurité, dans des conditions satisfaisantes ». Outre-mer, on parlera ainsi volontiers d'habitat « indigne et informel »¹³⁴. Dans les cinq départements d'outre-mer, on estime à 70 000 le nombre de logements indignes et informels¹³⁵, abritant environ 220 000, personnes¹³⁶. Il s'agit d'une estimation, car comme le soulignent les agents de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) auditionnés par la CNCDH, la méthode habituellement employée pour mesurer le « parc privé potentiellement indigne » ne s'applique pas dans les territoires d'outre-mer. En effet, elle repose sur l'élaboration d'une base de données recoupant classement cadastral et données sur les revenus, qui sont, l'un et l'autre, renseignés de manière plus parcellaire outre-mer que dans les départements métropolitains. Si l'on sait que l'étendue du problème est particulièrement préoccupante outre-mer, l'absence d'une cartographie précise des logements indignes, rend malaisée la connaissance du problème¹³⁷.

Face à ces difficultés, la loi du 14 octobre 2015 *d'actualisation du droit des outre-mer* a rendu obligatoire la démarche d'un plan communal ou intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI)¹³⁸. Plusieurs communes ou intercommunalités dans les DROM se sont engagées dans cette démarche. On peut citer les trois PILHI signés à La Réunion et les deux PILHI signés en Guadeloupe¹³⁹. Cependant, si l'on est en droit d'espérer que les engagements prescrits par la loi du 14 octobre 2015 porteront des fruits en matière de lutte contre l'habitat indigne, il faut reconnaître que les collectivités ultramarines sont confrontées à des obstacles matériels nombreux et indissociables du problème global de développement qui touche les DROM : la faiblesse de l'ingénierie

133. Préfecture de La Réunion, 2013, *Diagnostic territorial pour le Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale*, p. 46.

134. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.

135. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017 ; voir aussi le rapport de Philippe Schmit, *op. cit.*

136. Le rapport de Serge Letchimy de 2009 estime qu'il y a 50 000 logements d'habitat indigne concernant 150 000 personnes dans les quatre DOM de l'époque.

137. Cependant, à La Réunion un travail important de repérage et de traitement entrepris depuis de nombreuses années, a permis de résorber de nombreuses zones d'habitat indigne et informel. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.

138. Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 *d'actualisation au droit des outre-mer*.

139. À Mayotte, l'ensemble des dix-sept communes sont engagées dans un PILHI. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.

locale, le travail informel et les situations de séjour irrégulier qui favorisent l'émergence de « bidonvilles » autour des agglomérations, les difficultés de mobilisation du foncier en raison des litiges relatifs aux titres de propriété, une moindre maîtrise des coûts de construction en raison des prix supérieurs des matériaux importés sont autant de facteurs retenus par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour expliquer les limites de l'action en faveur de l'habitat digne outre-mer¹⁴⁰.

Un grand nombre de logements sociaux est également insalubre, dans des quartiers mal entretenus et dangereux. À la problématique de l'insalubrité, s'ajoute celle du surpeuplement ou encore l'inadéquation entre le type de logement et la demande, entre autres¹⁴¹. La CNCDH estime que la plupart des remarques et recommandations faites dans son avis du 16 juin 2016, *Logement : un droit pour tous ?*, doivent être prises en compte outre-mer.

Six ans après la loi dite « Letchimy » de 2011, la loi pour l'égalité réelle outre-mer prend de nouveau acte de ce défi et dispose, dans son troisième article, que « [l]a République s'assigne pour objectif la construction de 150 000 logements dans les outre-mer au cours des dix années suivant la promulgation de la présente loi. Cet objectif est décliné territorialement, en tenant compte des besoins de réhabilitation¹⁴² ». Il s'agit certes d'un nombre considérable de logements, propre à résorber le problème de l'habitat indigne et informel outre-mer¹⁴³. Seulement, faute de mécanisme contraignant, la CNCDH peine à voir en quoi cette disposition permettra de surmonter les obstacles soulignés par la DIHAL et le CGEDD.

La CNCDH recommande à ce titre de revenir sur l'article 3 de la loi pour l'égalité réelle outre-mer afin de formuler une disposition contraignante pour l'État en matière de construction de logements outre-mer et de prévoir une mise en application sans délais.

Dans des territoires où l'habitat indigne et informel est répandu, afin de satisfaire la prétention des pouvoirs publics de fournir des logements neufs en quantité suffisante, il pourrait sembler opportun de mener conjointement des actions en faveur de la réhabilitation des logements existants ; y compris les logements édifiés sans droit ni titre. De telles initiatives existent déjà puisque depuis 2008, à La Réunion, les Compagnons bâtisseurs conduisent des chantiers d'autoréhabilitation accompagnée : « *au travers des compétences techniques et pédagogiques de leurs animateurs techniques, les Compagnons Bâtisseurs apportent un soutien à des familles ou personnes isolées pour l'amélioration de leur habitat. Le chantier s'appuie par conséquent sur la participation de ces personnes qui ne sont pas en mesure de faire face aux contraintes financières d'une réhabilitation de leur logement par les entreprises du secteur marchand*

140. Philippe Schmit, *op. cit.*, p. 51-65.

141. Préfecture de La Réunion, 2013, *op. cit.*, p. 42-47.

142. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

143. Audition de Mme Susanne Kulig et M. Michel Polge, le 3 mai 2017.

ou les dispositifs classiques d'amélioration¹⁴⁴ ». S'appuyant sur les dispositions de la loi « Letchimy » relatives aux opérations groupées d'amélioration légère (OGRAL) de l'habitat édifié sans droits ni titres¹⁴⁵, les Compagnons bâtisseurs ont ainsi lancé un projet de réhabilitation de 90 foyers insalubres dans cinq communes du Territoire de la côte Ouest en 2015¹⁴⁶. Dans une optique de régénération de l'habitat informel en collaboration avec les habitants eux-mêmes, la CNCDH estime qu'il faudrait prévoir des dispositions plus ambitieuses encore que les OGRAL ; envisager, par exemple, des prestations d'ingénierie destinées à fournir gratuitement à tous les intéressés des contremaîtres en mesure de les aider eux, leurs familles et leurs proches, à construire ou reconstruire leurs propres maisons, y compris pour le gros œuvre. Ces dispositifs pourraient également subventionner l'achat de matériaux et d'équipements de construction nécessaires à la réalisation du projet¹⁴⁷. Selon la logique réticulaire défendue par les promoteurs de l'autoréhabilitation accompagnée, les habitants formés par les artisans mis à disposition pourraient à leur tour devenir des animateurs de la réhabilitation dans leur communauté. Aussi la CNCDH recommande-t-elle qu'une disposition supplémentaire en faveur de « l'autoréhabilitation accompagnée » soit associée aux objectifs de construction de logement arrêtés dans la loi pour l'égalité réelle outre-mer.

d. Culture

La pauvreté n'est pas seulement socio-économique, mais aussi liée au manque de relations, de pouvoirs, de participation ou encore de responsabilité réelle de la personne dans la vie publique. Cette carence a souvent partie liée avec la stigmatisation des pratiques sociales et des normes comportementales des personnes en situation de pauvreté ; stigmatisation qui tend à discréditer les initiatives publiques de ces personnes. À certains égards, il s'agit d'une négation de la légitimité de leurs références culturelles. Comme l'affirment les *Principes directeurs des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, chacun doit avoir les moyens de revendiquer ses droits : la reconnaissance des droits culturels, et particulièrement le respect de la parole et des modes d'expression des personnes pauvres, est une voie d'accès à l'ensemble

144. Compagnon bâtisseur – Établissement Réunion, 2012, *Autoréhabilitation accompagnée* [brochure]. Dans leur document de présentation, les Compagnons bâtisseurs de La Réunion exposent l'exemple d'intervention suivant : « M R. est propriétaire d'une maison vétuste et inadaptée à l'état de santé de son épouse. M R. ne travaille pas, mais il s'occupe de tout à la maison : enfants, ménage, etc. Du fait de l'insalubrité de son domicile, une certaine honte s'est installée chez ses enfants qui n'invitent plus leurs amis et leur famille. N'ayant aucune expérience technique et découragé par la situation, M R. ne se sentait pas capable de faire face seul à l'état de dégradation de son logement. Grâce à l'intervention des Compagnons Bâtisseurs, il bénéficie de l'encadrement de l'animateur technique et du soutien des volontaires. M R., remobilisé, reprend confiance en ses capacités et acquiert des compétences techniques. La rénovation et la réappropriation de son habitat apporte à sa famille et à lui-même une meilleure estime de soi. »

145. Loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

146. Les informations relatives à ce projet sont accessibles sur le portail dédié à La Réunion du site internet de l'organisation : <http://www.compagnonsbâtisseurs.org/index.php?lg=fr&id=105>, consulté le 20 juin 2017.

147. La CNCDH relaie ici des observations faites par les agents de la DIHAL, auditionnés le 3 mai 2017.

de ces droits¹⁴⁸. Il s'agit en cela, pour reprendre les témoignages confiés à l'Observatoire de la diversité et des droits culturels, de s'assurer qu'aucune parole ne soit rendue invisible au motif qu'elle ne serait pas celle d'une personne dite « sachante » ou « de culture »^{149, 150}. La CNCDH recommande de mettre l'accent sur cette approche qui peut contribuer à comprendre et reconnaître la réalité de vie des populations locales et renforcer l'efficacité des dispositifs.

Par ailleurs, dans une perspective relative à l'indivisibilité des droits, l'accès à la culture joue un rôle important contre l'exclusion. Il peut même recouvrir une dimension vitale dans un contexte où le manque d'emplois et de perspectives pour la jeunesse fait peser un risque d'isolement des personnes, celles-ci étant alors susceptibles d'éprouver des sentiments de honte ou d'échec, voire des états dépressifs, conduisant à des comportements à risque.

Malheureusement, comme le souligne la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer (CNEPEOM) dans son dernier rapport biennal, la dotation en équipements culturels des territoires ultramarins est inférieure à celle de la métropole et la concentration de ces équipements dans les principaux centres urbains les éloigne des publics souffrant de l'isolement imposé par la carence des moyens de transport¹⁵¹. Une fois de plus, l'outre-mer voit dépendre un enjeu spécifique avec le problème plus général du développement économique. En vertu de l'article 104 de la loi NOTRe du 8 août 2015¹⁵², les collectivités territoriales ont la charge du financement des équipements culturels¹⁵³, tels que les bibliothèques municipales et départementales, dont les outre-mer sont moins bien dotés que la métropole¹⁵⁴ : on ne saurait s'en étonner compte tenu des difficultés budgétaires que connaissent les collectivités ultramarines et qui sont mentionnées plus haut. Il semble, dans ce domaine encore, que des transferts financiers des services de l'État en direction des projets portés par les collectivités territoriales soient nécessaires. Aussi la CNCDH recommande-t-elle au ministère de la

148. Dans les considérants de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles du 20 octobre 2005, la Conférence générale de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture « célèbre l'importance de la diversité culturelle pour la pleine réalisation des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclamés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans d'autres instruments universellement reconnus ».

149. ILEDH et Réseau 21, 2015, Pour une nouvelle culture de l'action publique, p. 37.

150. En cela il s'agit d'étendre l'interprétation de l'article 2-3 de la Convention de 2005 aux personnes pauvres en tant que constituant une minorité. Cet article dispose en effet le principe de l'égalité de dignité et du respect de toutes les cultures : « La protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles impliquent la reconnaissance de l'égalité de dignité et du respect de toutes les cultures, y compris celles des personnes appartenant aux minorités et celles des peuples autochtones. » Le respect des principes de la convention a été inscrit dans l'article 103 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite « loi NOTRe ».

151. CNEPEOM, 2016, Rapport biennal 2015-2016, p. 273.

152. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

153. Disposition intégrée au Code général des collectivités territoriales, à l'article 1111-4, al. 2 : « Les compétences en matière de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de culture, de sport, de tourisme, de promotion des langues régionales et d'éducation populaire sont partagées entre les communes, les départements, les régions et les collectivités à statut particulier. »

154. CNEPEOM, 2016, Rapport biennal 2015-2016, p. 273.

Culture d'appuyer un plus grand nombre de projets territoriaux outre-mer, par le biais de conventions établies entre ses directions des affaires culturelles et les acteurs locaux – collectivités ou associations.

e. Accès au service public et recours aux prestations sociales

L'accessibilité aux services, évaluée par l'Observatoire des territoires en termes de « *temps d'accès à un équipement, commerce ou service de la gamme intermédiaire* », est plutôt meilleure dans les DROM que pour la moyenne nationale¹⁵⁵. Cependant, faute de données fiables transmises par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), l'Observatoire n'a pas été en mesure de calculer le temps d'accès physique aux Caisses d'allocations familiales¹⁵⁶ et donc, la facilité d'accès aux prestations sociales. Si l'on ne peut affirmer que l'accès à ces services est généralement moins aisé outre-mer qu'en métropole, la raréfaction des services, la dématérialisation, l'éloignement géographique, l'absence de couverture Internet, les problèmes de langue, le découragement face à des dispositifs de retour à l'emploi jugés inefficaces, les difficultés de déplacements, dans un contexte où l'illettrisme atteint des taux très importants, constituent des freins dans l'accès aux services publics dans les territoires où vivent des personnes en situation de pauvreté, voire des facteurs d'exclusion supplémentaire. Seule la présence humaine peut pallier ces freins et permettre d'aborder la question de la précarité dans sa globalité.

Bien qu'il soit ressorti des auditions conduites par la CNCDH qu'on ne peut pas affirmer que le non-recours aux prestations sociales connaisse des proportions plus importantes outre-mer que sur l'ensemble du territoire national¹⁵⁷ et, bien que les habitants des DROM ne souffrent plus, depuis la loi pour l'égalité réelle outre-mer, de disparités avec la métropole en matière d'éligibilité aux prestations sociales qui leur seraient

155. Observatoire des territoires, *Qualité de vie, habitants, territoires. Rapport 2014*, p. 180-181 : « *La gamme intermédiaire correspond à des équipements dont le recours est fréquent mais non quotidien. Parmi les 32 équipements de cette gamme, les équipements retenus sont au nombre de 12 : trésorerie, magasin de chaussures, police-gendarmerie, supermarché, vétérinaire, magasin de vêtements, magasin de meubles, stade d'athlétisme, bassin de natation, droguerie-quicaillerie-bricolage, laboratoire d'analyse médicale, magasin d'électroménager. [...] Pour un territoire donné, l'accessibilité moyenne aux douze équipements en moins de 15 minutes pour une part importante de la population constitue un élément favorable à la qualité de vie. Elle est mesurée en temps d'accès par la route entre chefs-lieux de communes, en considérant que si l'équipement est présent dans la commune de résidence, il est situé à moins de 15 minutes* ».

156. Un groupe de travail a cependant été constitué pour pallier ce manque.

157. Audition de Mme Armelle Beunardeau et M Benjamin Voisin, le 5 avril 2017 ; audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017 ; audition de Mme Myriam Thiroit, le 21 mars 2017 ; audition de M Justin Daniel, le 22 mars 2017.

défavorables¹⁵⁸, la gravité de la situation ultramarine en matière de pauvreté accroît le besoin d'une couverture effective de tous les bénéficiaires.

Dans ces territoires où les niveaux d'illettrisme sont particulièrement élevés et afin de garantir l'accès aux droits sociaux, la CNCDH invite le Gouvernement à adopter différentes mesures : d'abord, il convient d'enrayer, plutôt que seulement modérer, la réduction des effectifs dans les CAF, Pôle emploi et autres administrations ayant la charge des politiques de solidarité outre-mer. En effet, les accès dématérialisés mis en place par les guichets de prestations sociales pour pallier le nombre insuffisant d'agents ne sont pas toujours adaptés à la spécificité des publics, le coût des connexions outre-mer et la qualité d'accès Internet constituant un frein. Ensuite, le numéro d'appel des CAF ne doit plus être surtaxé. Enfin, la DGOM et la CNAF doivent mettre à disposition de l'Observatoire des territoires les données nécessaires pour estimer les temps d'accès physique à l'ensemble des services publics.

Dans la mesure où le discours assimilant les bénéficiaires des prestations sociales à des « assistés » est de plus en plus intégré par les ultramarins et que ceux-ci – les jeunes en particulier – ressentent douloureusement l'état de dépendance à la solidarité nationale que connaît leur famille, parfois depuis des générations, la CNCDH invite le Gouvernement à envisager une campagne de sensibilisation en vue de rappeler que l'accès à la solidarité nationale est un droit et le socle de la Nation, et qu'elle n'a pas pour fonction de stigmatiser, mais de faciliter l'accès de tous aux droits de tous dans le respect de la dignité. Il appartient à l'État de consacrer tous les moyens nécessaires à leur effectivité et de satisfaire le principe d'unité nationale invoqué par la loi pour l'égalité réelle outre-mer¹⁵⁹, en faisant des politiques de solidarité le socle de la République, dont le caractère indivisible et social est proclamé par la Constitution.

158. Les discussions avec les représentants de la Direction de la Sécurité sociale (DSS) ont permis de rappeler que le code de la sécurité sociale s'applique de manière presque intégrale aux départements d'outre-mer « historiques ». Les différences qui subsistent après la loi pour l'égalité réelle outre-mer sembleraient tenir de l'adaptation aux situations particulières qui caractérisent les DROM, bien que l'on puisse, à ce titre, discuter la pertinence des conditions actuelles d'octroi du complément familial. Les agents de la DSS ont souligné que la réduction des effectifs dans les CAF d'outre-mer se fait à un rythme moindre que dans les départements de l'hexagone. Audition de Mme Armelle Beunardeau et M Benjamin Voisin, le 5 avril 2017.

159. Article 1.

Recommandations

Recommandation n° 1 : La CNCDH invite le Gouvernement français à envisager le renforcement de l'appui technique et de conseil accordé aux collectivités ultramarines et aux associations pour l'accès aux fonds structurels.

Recommandation n° 2 : La CNCDH recommande que les contrats de convergence soient élaborés et évalués à l'aune d'une large participation des populations ultramarines et, en particulier, les populations les plus défavorisées en s'inspirant des *Principes directeurs des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*.

Recommandation n° 3 : La CNCDH invite le Parlement à rappeler le Gouvernement à son devoir si, dans le délai de six mois imparti par l'article 148 de la loi pour l'égalité réelle outre-mer, il n'avait pas remis le rapport portant sur les bases et les périmètres de calcul des taux de pauvreté, de façon à mettre en œuvre des mesures en adéquation avec la situation de chaque territoire.

Recommandation n° 4 : La CNCDH juge nécessaire d'engager la responsabilité des collectivités et des services publics locaux dans la communication effective des données et informations sollicitées par les administrations centrales, d'une part, et sur la qualité et la couverture des sources administratives fiscales ou sociales nécessaires à la statistique publique, d'autre part.

Recommandation n° 5 : La CNCDH rappelle l'importance de garantir l'inscription à l'état civil et la domiciliation de tous les habitants d'outre-mer.

Recommandation n° 6 : La CNCDH recommande la nomination d'un délégué interministériel pour la lutte contre la pauvreté et l'inclusion explicite dans les attributions des sous-préfets chargés de la cohésion sociale, d'une mission relative à la lutte contre la pauvreté.

Recommandation n° 7 : La CNCDH insiste sur la nécessité d'assurer la stabilité des personnels en charge des plans de convergence de la loi pour l'égalité réelle outre-mer et de prévoir des formations aux spécificités locales quand elles sont nécessaires.

Recommandation n° 8 : La CNCDH invite les pouvoirs publics à encourager l'engagement dans le secteur associatif et à dégager les financements nécessaires au dynamisme de celui-ci, et à reconnaître, valoriser et s'appuyer sur les solidarités de proximité mises en œuvre par la population.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande que le critère de qualité nutritionnelle soit placé au premier chef des considérations présidant à la négociation annuelle du bouclier qualité prix. L'introduction dans les boucliers qualité prix des départements et régions d'outre-mer d'un plus grand nombre de produits maraîchers cultivés localement doit être encouragée.

Recommandation n° 10 : La CNCDH insiste également sur la nécessité d'encourager l'éducation à l'alimentation saine, en soutenant les actions locales et en favorisant l'autoconsommation.

Recommandation n° 11 : La CNCDH recommande expressément, le renforcement concerté du dispositif dit « garantie jeunes », vital pour l'intégration au marché du travail de nombreux jeunes ultramarins¹⁶⁰, ainsi que, plus généralement, le maintien des aides au retour à l'emploi.

Recommandation n° 12 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de mettre en place des expérimentations dites « Zéro chômeur de longue durée » dans l'ensemble des territoires d'outre-mer.

Recommandation n° 13 : La Commission recommande la multiplication des initiatives de formation des jeunes actifs sur le modèle du Passeport emploi – formation professionnelle ou du dispositif dit « garantie jeunes ».

Recommandation n° 14 : La CNCDH recommande le développement des dispositifs d'accueil pour la petite enfance et la prise en charge des personnes âgées pour faciliter l'emploi des femmes. D'une manière générale, la Commission invite les collectivités ultramarines à mettre en place et maintenir des dispositifs qui traitent la pauvreté et les précarités dans leur globalité, associant à l'aide à l'emploi d'autres aspects, tels que l'aide aux transports, au logement, à la garde d'enfants.

Recommandation n° 15 : La CNCDH recommande de compléter l'article 3 de la loi pour l'égalité réelle outre-mer en formulant des dispositions contraignantes pour l'État en matière de construction de logements outre-mer et de prévoir une mise en application sans délais.

Recommandation n° 16 : La CNCDH recommande qu'une disposition supplémentaire en faveur de « l'autoréhabilitation accompagnée » soit associée aux objectifs de construction de logement arrêtés dans la loi pour l'égalité réelle outre-mer.

Recommandation n° 17 : La CNCDH recommande au ministère de la Culture d'appuyer un plus grand nombre de projets territoriaux outre-mer, par le biais de conventions établies entre ses directions des affaires culturelles et les acteurs locaux – collectivités ou associations.

Recommandation n° 18 : La CNCDH invite le Gouvernement à enrayer, plutôt que seulement modérer, la réduction des effectifs dans les caisses d'allocations familiales, Pôle emploi et autres administrations ayant la charge des politiques de solidarité outre-mer.

Recommandation n° 19 : La CNCDH appelle instamment la Caisse nationale d'allocations familiales à supprimer la surtaxe appliquée au numéro d'appel des caisses d'allocations familiales.

Recommandation n° 20 : La CNCDH suggère à la Direction générale des outre-mer et la Caisse nationale d'allocations familiales de mettre à disposition de l'Observatoire des territoires les données nécessaires à l'estimation des temps d'accès physiques à l'ensemble des services publics.

Recommandation n° 21 : La CNCDH conseille au Gouvernement de prévoir une campagne de sensibilisation en vue de rappeler que l'accès à la solidarité nationale est un droit et le socle de la Nation, et qu'elle n'a pas pour fonction de stigmatiser.

160. Audition de Mme Justine Benin, le 24 février 2017.

Liste des personnes auditionnées

Justine BENIN, députée de la 2^e circonscription de Guadeloupe.

Armelle BEUNARDEAU, cheffe de projet « départements d'outre-mer » à la Direction de la Sécurité sociale.

Marie-Hélène COUTANT, cheffe du pôle cohésion sociale et protection des populations. Préfecture de Saint-Martin/Saint-Barthélemy.

Justin DANIEL, professeur de sciences politiques à l'université des Antilles.

Michaël GOUJON, économiste, maître de conférences à l'université d'Auvergne.

François HERMET, économiste, maître de conférences à l'université de La Réunion.

Mustapha KHENNOUF, inspecteur des affaires sociales.

Susanne KULIG, chargé de mission « santé/environnement/outre-mer » à la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (Dihal).

Yannick L'HORTY, économiste, professeur à l'université Paris-Est Marne-la-Vallée.

Thierry MAHLER, secrétaire général adjoint de la préfecture de Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Sévane MARCHAND, responsable de la cellule économie, stratégie, communication de la direction des outre-mer, Agence française de développement (AFD).

Claude-Valentin MARIE, sociologue et démographe, conseiller pour l'outre-mer à l'Institut national d'études démographiques (INED).

Michel POLGE, directeur du pôle national de lutte contre l'habitat indigne à la Délégation interministérielle pour l'hébergement et l'accès au logement (Dihal).

Alex RICHARDS, directeur de l'action extérieure et des affaires européennes, cabinet de la présidente de la collectivité de Saint-Martin.

Fabrice RICHY, directeur des outre-mer, Agence française de développement (AFD).

Nicolas ROINSARD, sociologue, maître de conférences à l'université de Clermont Auvergne.

Jean-Luc TAVERNIER, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Franck TEMPORAL, sociodémographe, maître de conférences à l'université Paris-Descartes.

Myriam THIROT, sociologue, chargée d'études à l'Observatoire des non-recours aux droits et services (Odenore).

Simon VANACKERE, inspecteur des affaires sociales.

Benjamin VOISIN, sous-directeur pour l'accès aux soins, les prestations sociales et les accidents du travail à la direction de la Sécurité sociale.

Dominique VOYNET, inspectrice générale des affaires sociales.

II. Éducation

CHAPITRE II

L'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer. Regard particulier sur la Guyane et Mayotte

Ce chapitre reproduit un avis qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée plénière de la CNCDH le 22 juin 2017.

JORF n° 0269 du 18 novembre 2017, texte n° 77.

« L'éducation n'est pas un privilège mais un droit fondamental [...] Près de 7 millions et demi de personnes interrogées dans le cadre de l'enquête MY World font de l'éducation leur préoccupation principale. Nous devons écouter cet appel »¹.

Lors de son discours d'ouverture au Forum mondial de l'éducation en mai 2015, Ban Ki-moon, alors secrétaire général des Nations unies, a fait clairement ressortir que l'éducation est un droit fondamental, indispensable à l'exercice de tous les autres droits de l'homme. Les instruments normatifs des Nations unies, sur la base de l'article 26 de la déclaration universelle des droits de l'homme qui dispose que « toute personne a droit à l'éducation », établissent des obligations légales en matière de droit à l'éducation pour les États parties². De même, le protocole additionnel n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme (CESDH) en son article 2 spécifie que « nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction ». Assurer l'accès de tous à une éducation de qualité, sur un pied d'égalité, a par ailleurs été érigé au rang d'objectif mondial de développement durable par l'Agenda 2030³.

Dans le même esprit, l'éducation dispose d'une place privilégiée dans le droit français. Il s'agit, avec l'accès à la santé, du seul droit inconditionnel reconnu à toute personne résidant sur le territoire national. Précisément, l'exigence constitutionnelle d'égal accès

1. « *Education is not a privilege; it is a birthright [...]. Nearly seven and a half million people who took our MyWorld Survey online said education is their priority concern. We need to listen to this call* ». Discours d'ouverture de Ban Ki-moon, ancien Secrétaire général des Nations unies, lors du Forum mondial de l'éducation, le 19 mai 2015, à Incheon (République de Corée).

2. Voir notamment les articles 28 et 29 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE), ainsi que les articles 13 et 14 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC).

3. Il s'agit de l'Objectif 4 de cet agenda qui accompagne le cadre de développement durable de la déclaration d'Incheon, adoptée en mai 2015, qui représente l'engagement ferme pris par les pays et la communauté éducative mondiale (dont la France) en faveur d'un agenda universel et renouvelé pour l'éducation.

à l'instruction⁴ est mise en œuvre par les dispositions de l'article L. 111-1 du Code de l'éducation qui dispose que « *le droit à l'éducation est garanti à chacun* ». Au-delà de la scolarisation *stricto sensu*, il s'agit de favoriser le vivre-ensemble et donner à chacun la possibilité de bâtir son propre développement⁵. Si l'on retient les quatre indicateurs introduits par Katarina Tomasevski, ancienne Rapporteuse spéciale des Nations unies sur le droit à l'éducation, pour en évaluer l'effectivité (les « 4 A » – à disposition, accessible, acceptable et adaptable)⁶, force est de constater que sa mise en œuvre se heurte encore en France à des difficultés, particulièrement vives dans les territoires d'outre-mer. Avec plus d'1,2 million de jeunes de moins de 30 ans, soit près de la moitié de la population ultramarine, et près de 800 000 jeunes inscrits dans l'enseignement scolaire ou supérieur dans les outre-mer, l'enjeu est d'importance.

Dans la mesure où les collectivités d'outre-mer (COM) et la Nouvelle-Calédonie ont une indépendance accrue en matière d'éducation de par leur statut⁷, et que par ailleurs la Cour des comptes a produit deux rapports sur le système éducatif de Polynésie française ainsi que de la Nouvelle-Calédonie⁸, le présent avis n'abordera ces territoires qu'à la marge.

La douzième édition de la *Géographie de l'école*, publiée en 2017, révèle des disparités prononcées entre la métropole et les départements et régions d'outre-mer (DROM), mais aussi entre les DROM eux-mêmes, qu'il s'agisse de l'environnement économique, social et familial des élèves, des ressources humaines, ou des parcours et du contexte scolaires⁹. Deux territoires se distinguent particulièrement par la faiblesse des valeurs observées sur les indicateurs retenus : la Guyane et Mayotte. Il s'agit par ailleurs des deux territoires ultramarins qui ont fait l'objet de préoccupations particulières du comité des droits de l'enfant et du comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, dans leurs dernières observations adressées à la France¹⁰. L'éducation

4. Préambule de la Constitution de 1946, treizième alinéa.

5. L'article L. 111-1 du Code de l'éducation précise les missions de l'école : « *Outre la transmission des connaissances, la Nation fixe comme mission première à l'école de faire partager aux élèves les valeurs de la République. Le service public de l'éducation fait acquérir à tous les élèves le respect de l'égalité de dignité des êtres humains, de la liberté de conscience et de la laïcité. [...] Le droit à l'éducation est garanti à chacun afin de lui permettre de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté* ».

6. Voir « L'éducation et les 4 A », *Right to education Project*, <http://r2e.gn.apc.org/fr/node/818>

7. La répartition des compétences entre l'État et la collectivité diffère en fonction de chaque territoire ultramarin. Le statut particulier des collectivités d'outre-mer confère aux autorités décentralisées des compétences plus larges en matière éducative. Par exemple, en Polynésie française, l'enseignement pré-élémentaire, élémentaire et secondaire est une compétence de la collectivité, l'enseignement supérieur demeurant compétence de l'État. Dans les DROM, l'organisation académique est la même qu'en métropole.

8. Chambre territoriale des comptes, *Rapport d'observations définitives sur la politique de l'éducation de la Collectivité de la Polynésie française : exercices 2004 et suivants*, novembre 2014.

Chambre territoriale des comptes, *Rapport d'observations définitives relatif à la gestion de la politique de l'éducation de la Nouvelle-Calédonie : exercices 2009 et suivants*, juillet 2015.

9. Cette publication est produite à intervalles réguliers par la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.

10. CIDE, Observations finales concernant le 5^e rapport périodique de la France, CRC/C/FRA/CO/5, 23 février 2016. CODESC, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France, E/C.12/FRA/CO/4, 13 juillet 2016.

a en outre été au cœur des revendications populaires portées lors des mouvements sociaux qui n'ont cessé d'agiter Mayotte et la Guyane ces dernières années. Enfin, dans ces deux départements les plus jeunes de France, l'augmentation des effectifs scolaires, à contre-courant des tendances observées partout ailleurs en France (outre-mer compris), demande des réajustements permanents au niveau de l'organisation scolaire. Sous l'effet d'un fort taux de natalité et des dynamiques migratoires, l'école est sous tension, d'autant plus qu'elle n'arrive déjà pas à accueillir tous les enfants d'âge scolaire dans de bonnes conditions. Aussi la CNCDH a-t-elle fait le choix de porter un regard spécifique sur ces deux territoires.

Si le principal objectif poursuivi par l'Éducation nationale – à savoir l'amélioration des performances scolaires – est en Guyane et à Mayotte similaire à celui des autres académies françaises, la donne de départ est profondément différente.

La Guyane, à la fois plus grand département de France et le moins densément peuplé, est marquée par la concentration de sa population et de l'activité économique sur une étroite bande littorale. Le reste du territoire est couvert d'une vaste forêt tropicale, bordée de part et d'autre de deux fleuves frontaliers avec le Brésil et le Surinam. Plus on s'éloigne de l'île de Cayenne, plus les situations de précarité sont prononcées, de même que l'enclavement géographique (réseau de transports peu développé, couverture mobile et numérique aléatoire...). L'Éducation nationale rencontre de vives difficultés, tout comme l'ensemble des services publics, à se structurer au-delà de la frange côtière, créant de profondes inégalités d'accès aux droits. L'école doit également relever le défi de la croissance démographique : près de 40 % de la population a moins de 18 ans et près d'un guyanais sur trois est d'origine étrangère¹¹. Entre 2015 et 2030, la population devrait croître de 45 % pour atteindre 386 400 habitants d'après l'INSEE, impliquant pour l'école d'accueillir entre 110 000 et 130 000 élèves, soit une hausse moyenne de 55 % des effectifs sur la période¹².

Tout comme la Guyane, Mayotte connaît une croissance démographique comparable à celle de certains pays en voie de développement. La population a triplé depuis 1985¹³. Elle est jeune (plus de la moitié à moins de 18 ans) et à plus de 40 % de nationalité étrangère. Les fortes spécificités culturelles de l'île, à majorité musulmane et non francophone, doivent être relevées, de même que les relations ambiguës entre Mayotte et

11. Le taux de croissance annuel moyen est de 2,4 % entre 2009 et 2014, soit le plus élevé de France, bien que le rythme ralentisse. Il est à noter que le solde naturel est le principal moteur de la croissance démographique, avec en 2015, un indice de fécondité de 3,6 enfants par femme. « Poursuite de la transition démographique en Guyane – Légère inflexion de la natalité », *INSEE Analyses Guyane*, n° 12, janvier 2016.

12. « Près de 120 000 élèves attendus dans les premiers et second degrés d'ici 2030 », *INSEE Analyses*, n° 13, janvier 2016. Selon le scénario médian prévoyant une réduction de moitié des écarts de taux de scolarisation avec les taux nationaux à l'horizon 2030, l'école devrait accueillir près de 120 000 élèves. Si les taux de scolarisation étaient maintenus constants, le nombre d'élèves serait de 112 800. Enfin, s'ils se rapprochaient des taux de France métropolitaine, l'académie compterait environ 128 000 élèves.

13. Le rythme de la croissance s'atténue progressivement, pour atteindre 2,7 % par an entre 2007 et 2012. Elle est portée par la croissance naturelle, l'indice de fécondité par femme étant de 4,1 enfants. Le solde migratoire apparaît déficitaire entre 2007 et 2012 : positif pour les natifs d'autres départements français et pour les natifs de l'étranger, négatif pour les natifs de Mayotte. « Mayotte, département le plus jeune de France », *INSEE Première*, n° 1488, février 2014.

les étrangers comoriens sur son territoire, à la fois perçus comme proches du fait de leur histoire commune et comme responsables de la pression exercée sur les services publics en cours de structuration. Le service public de l'Éducation nationale doit faire face à un engorgement systématique des écoles, toutes sous-dimensionnées. Ce sans compter d'autres facteurs aggravants comme un manque de développement criant de l'île (forte mortalité infantile, extrême précarité des conditions socio-économiques). Les difficultés d'insertion et d'accès à l'éducation sont identifiées parmi les grandes sources de pauvreté de la jeunesse¹⁴.

Alors que les pouvoirs publics sont mobilisés pour l'égalité réelle dans les outre-mer, il apparaît essentiel que cette ambition se concrétise dans le système éducatif, des performances scolaires moindres ne pouvant qu'avoir des répercussions négatives sur l'insertion socioprofessionnelle des jeunes et le développement du territoire. L'effectivité du droit à l'éducation se pose, principalement, à deux niveaux : d'une part, la scolarisation à proprement parler (1); d'autre part, l'accès à une éducation de qualité, prenant en compte les spécificités locales pour la réussite et le bien-être de tous les élèves (2). Avant d'entrer dans le vif du sujet, plusieurs observations préliminaires s'imposent.

En premier lieu, la CNCDH tient à souligner l'implication manifeste des acteurs qu'elle a pu interroger dans le cadre de cet avis, soutenue par des efforts non moins négligeables de l'État en termes d'équipement et de moyens humains ces dernières années pour rattraper les retards en matière scolaire. Ces derniers doivent être mis en perspective avec une longue période de sous-investissement structurel dans les outre-mer. Ce manque d'action publique persiste encore puisque, comme le rappelle le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans son rapport annuel sur l'état de la France 2017, les dépenses d'investissement public par habitant sont inférieures d'un tiers dans les outre-mer par rapport à l'hexagone¹⁵. L'engagement des pouvoirs publics se concrétise, depuis plusieurs années maintenant, à travers une série de feuilles de route thématiques (projet académique, schéma départemental de l'enfance et de la famille, etc.) ou transversales (Plan Jeunesse lancé en septembre 2015, plan Mayotte 2025, l'accord de Guyane d'avril 2017, plans de convergence prévus dans le cadre de la loi du 28 février 2017 pour l'égalité réelle outre-mer¹⁶). Si l'on ne peut ignorer que la situation se soit nettement améliorée à plusieurs égards, d'importants écarts persistent et l'action publique tend souvent à parer au plus urgent, ayant du mal à simultanément combler les besoins (objectif de rattrapage) et en anticiper de nouveaux (pression démographique). On ne peut en effet ignorer l'ampleur de la tâche, qui s'exprime notamment par le poids de l'Éducation nationale dans ces territoires, les effectifs scolaires représentant environ 40 % de la population à Mayotte et 30 % en Guyane,

14. Voir les réponses des 932 jeunes ayant répondu au questionnaire dans le cadre du « Défi Jeunes », initiative portée par le Secours catholique (http://www.secours-catholique.org/sites/scinternet/files/publications/defi_jeunes_outre_mer.pdf)

15. G. Duval, P. Lafont, *Réconcilier la France, rapport annuel sur l'état de la France 2017*, rapport provisoire du CESE de mai 2017, p. 27.

16. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, JORF n° 0051 du 1^{er} mars 2017, texte n° 1, nommée ci-après « loi pour l'égalité réelle outre-mer ».

contre une moyenne de 18 % dans la France entière¹⁷. Néanmoins, il faut constater le décalage fréquent entre les avancées mises en exergue et les ambitions affichées dans les plans d'action d'une part, le calibrage des moyens et les besoins d'autre part.

En deuxième lieu, outre le manque de moyens – la situation financière des collectivités territoriales étant préoccupante –, on relève un certain nombre de freins récurrents à l'action publique. Les difficultés rencontrées par la CNCDH pour obtenir des informations précises et fiables révèlent le manque de données à disposition¹⁸, mais aussi probablement une forme de méconnaissance du territoire sur lequel les acteurs locaux sont censés agir. À plusieurs reprises, des informations factuelles contradictoires ont en effet été délivrées à la Commission. Plus encore, cette situation reflète un manque patent de communication et, par là même, de coordination, entre les parties prenantes (secteur associatif, préfecture, services du rectorat, collectivité unique, communes, experts...). C'est d'ailleurs un des constats partagés par la majorité des personnes entendues par la CNCDH. Si des instances de concertation existent bel et bien, à l'instar du conseil de l'éducation nationale censé réunir tous les partenaires de l'école¹⁹, le manque d'assiduité de certains d'entre eux, notamment des collectivités territoriales, a été mis en exergue. La CNCDH ne saurait trop insister sur la nécessité de mener une politique partenariale, coordonnée et concertée, pour mutualiser et optimiser les moyens humains et financiers extrêmement contraints dans ces deux territoires. Il revient en particulier au recteur ou vice-recteur, garants de la cohérence et de la continuité des politiques éducatives à l'échelle de l'académie, d'impulser, de coordonner et de pérenniser une dynamique multi-acteurs pour répondre aux enjeux éducatifs du territoire.

En troisième lieu, cette exigence de dialogue et de coordination est d'autant plus forte que les compétences en matière d'éducation sont extrêmement éclatées, et que la montée en compétences des collectivités doit être accompagnée. En effet, le transfert de compétence sur les infrastructures scolaires (les écoles du premier degré sont à la charge des communes, les collèges et lycées de la collectivité unique²⁰) est récent en Guyane et en cours à Mayotte, récemment départementalisé. Les collectivités rencontrent encore de vives difficultés à s'acquitter de leurs missions, ces dernières rejaillissant

17. Rapport entre les effectifs d'écoliers, de collégiens et lycéens et la population totale recensée par l'INSEE, en précisant toutefois que les chiffres de l'INSEE dans ces deux territoires sont souvent perçus comme étant sous-estimés.

18. De nombreux indicateurs reposent sur les recensements de l'INSEE, dont la fiabilité dans le contexte mahorais et guyanais est souvent mise en doute. La démographie évolue rapidement et certaines populations peuvent être difficiles à atteindre (villages isolés de Guyane, habitats autoconstruits, barrière de la langue et de l'écrit). La singularité de ces territoires vient aussi d'un va-et-vient de population important le long des frontières.

19. Le Conseil de l'Éducation nationale réunit, sous la présidence du préfet et du président du conseil régional, l'État, le rectorat, les collectivités, les parents d'élèves, les syndicats des personnels ainsi que les représentants de la société civile. Il est consulté sur toutes les questions qui concernent l'enseignement dans l'académie.

20. Dans les DROM, la répartition des tâches entre l'État et les collectivités est comparable aux académies métropolitaines : les collectivités ont en charge les établissements scolaires et l'État est compétent sur la définition des programmes, la délivrance des diplômes, la gestion de la plupart des personnels. La collectivité unique est également compétente en matière de transports scolaires. À Mayotte, la responsabilité des collèges et lycées relève encore de l'État. Par ailleurs, à l'inverse des autres DROM, Mayotte constitue encore un vice-rectorat et le vice-recteur n'est pas chancelier des universités.

ainsi sur les services d'État et sur le secteur associatif, devenu à Mayotte un véritable sous-traitant de l'action publique. Or le tissu associatif reste trop peu dense et mal structuré pour répondre à l'ampleur des besoins. De même en Guyane, l'offre associative est réduite, en plus d'être principalement concentrée sur le littoral.

En quatrième et dernier lieu, L'Éducation nationale rencontre encore de vives difficultés à trouver les adaptations qu'exigent les contextes territoriaux et les attentes des usagers. Trouver le juste équilibre entre convergence et adaptation – tout en précisant que l'adaptabilité ne saurait aucunement porter atteinte aux droits fondamentaux – repose sur un effort collectif et collégial de compréhension des réalités locales. Qu'il s'agisse de la situation d'allophonie de la majorité de la population, des relations nombreuses et anciennes de part et d'autres des frontières de Mayotte et de Guyane, de la faible densité démographique de la Guyane, etc. ; elles sont connues de longue date et il est nécessaire de les intégrer pleinement dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques éducatives.

I. Lever les entraves à l'accès à l'éducation

Assurer l'égalité des chances à l'école, c'est d'abord offrir à chaque enfant les conditions matérielles lui permettant de suivre une scolarité normale. Ce n'est manifestement pas le cas en Guyane et à Mayotte, en raison principalement d'un double déficit structurel en équipements scolaires et en personnels qualifiés, conduisant à l'exclusion persistante d'une partie des enfants du système scolaire.

A. Adapter le calibrage des investissements aux enjeux éducatifs des territoires

a. Des infrastructures scolaires insuffisantes, souvent délabrées, et mal réparties

À Mayotte, l'architecture générale actuelle du système d'enseignement (64 écoles maternelles, 118 classes élémentaires, 21 collèges et 11 lycées) s'est progressivement mise en place depuis les années 1980. Elle est allée de pair avec un accroissement continu de la population scolaire relevant de l'Éducation nationale, qui est passée de quelque 2 900 élèves en 1973 à plus de 94 000 en 2016²¹. Le rythme de la croissance

21. La répartition des élèves scolarisés dans le secteur public par type d'établissement révèle des distorsions importantes entre les niveaux : 17,4 % d'entre eux sont inscrits en maternelle, 38 % en primaire, 29,2 % au collège, 15,1 % au lycée et 0,3 % en ASH (CLIS). Si ces écarts peuvent refléter un phénomène de décrochage scolaire d'un niveau à l'autre, ils recourent également les différentes orientations des conventions État-Mayotte concernant l'enseignement scolaire, avec une priorité d'abord donnée au primaire et à l'amorçage progressif de l'enseignement secondaire, puis le développement du préscolaire à partir de 1992.

reste extrêmement soutenu, les effectifs du second degré ayant presque doublé en l'espace de dix ans. Si les efforts des pouvoirs publics en termes de constructions scolaires sont indéniables²², il faut néanmoins souligner que les objectifs assignés aux programmations ne sont souvent pas atteints. Les problèmes pratiques complexifiant les opérations ne peuvent être sous-estimés, dont ceux relatifs au foncier, les difficultés des entreprises locales à assurer autant d'importants travaux simultanément et le coût élevé des constructions scolaires, en raison de l'importation de la plupart des matériaux. Les pouvoirs publics arrivent à peine à parer au plus urgent tellement les besoins sont élevés et croissants. Ainsi, de nombreuses écoles n'ont pas d'autres choix que de recourir à la rotation des élèves qui, à tour de rôle, ne vont en classe que le matin ou l'après-midi en cinq heures concentrées. Une classe du premier degré sur cinq est concernée, part en légère augmentation ces dernières années²³. Si les besoins semblent difficiles à quantifier précisément²⁴, on estime qu'il faudrait ouvrir une salle de classe par jour pour accueillir dans de bonnes conditions la population scolaire actuelle et à venir²⁵. Il est à noter qu'une cellule de construction scolaire a été mise en place à Mayotte pour accompagner les collectivités dans leurs projets de construction/rénovation scolaire²⁶.

Quant à l'académie de Guyane, elle accueille aujourd'hui plus de 44 000 élèves dans le premier degré (46 écoles maternelles et 1 117 classes élémentaires) et plus de 35 000 dans le second degré, répartis dans 31 collèges et 13 lycées. En l'espace de dix ans, les effectifs ont progressé de 11,2 % dans le premier degré, de 18,2 % au collège et de 50 % au lycée²⁷. L'accroissement de la population scolaire s'est accompagné d'un rythme de construction de deux à quatre nouvelles écoles par an entre 2007 et 2014 et d'un établissement du second degré tous les deux ans sur la même période, ce qui

22. D'après le bilan de l'action du Gouvernement en direction des Outre-mer transmis en mars dernier par l'Élysée, sur les trois dernières années (2014-2016), l'État aurait versé 41,1 M€ pour construire des écoles. Ces crédits auraient permis la création de 195 classes neuves et la rénovation de 522 classes outre la création ou rénovation de trente-quatre réfectoires. En outre, entre 2012 et 2016, Mayotte aurait bénéficié de près de 200 M€ de crédits d'investissement pour construire des collèges et lycées. Ces moyens auraient permis l'ouverture de trois collèges (Majicavo, Kwalé et Ouangani) et du lycée de Dembény, un lycée étant par ailleurs en cours de construction (Mamoudzou-Nord) ainsi qu'un collège à Bouény. De nombreuses extensions auraient également été réalisées entre 2012 et 2015 pour 3 100 places.

23. 387 classes du premier degré sont concernées, soit 19,6 % d'entre elles, contre 18,6 % en 2014. Constat d'effectifs 2016 – vice-rectorat de Mayotte; *Géographie de l'école*, douzième édition, 2017.

24. Les estimations divergent en fonction des acteurs, en lien probablement avec les difficultés d'estimer la population d'âge scolaire. Pour ne prendre qu'un exemple, le rapport biennal 2015-2016 de la CNEPEOM évoque la nécessité de construire, à brève échéance trois collèges et deux lycées supplémentaires.

25. Ce chiffre a été évoqué par de nombreux acteurs auditionnés.

26. Depuis 2014, les communes ont repris la maîtrise d'ouvrage des constructions scolaires du premier degré. Le préfet gère les crédits affectés par l'État à la construction et à la rénovation pour les communes. Une cellule de construction scolaire répond au besoin de coordination des acteurs et d'accompagnement des communes dans leur projet de construction et/ou de rénovation d'infrastructures scolaires. Il est à noter qu'à Mayotte les dépenses d'investissement (construction et équipement) et de fonctionnement (personnel) des établissements du second degré, dont le transfert de compétence au conseil départemental était initialement envisagé pour 2014, a été reporté et sont toujours à la charge de l'État.

27. DEPP, *Géographie de l'école*, douzième édition, 2017 (établissements publics et privés relevant du ministère de l'Éducation nationale).

est néanmoins très en deçà de ce qui était prévu²⁸. Une comparaison réalisée en 2013 par la section locale du syndicat national des enseignements du second degré (SNES) montrait que pour le même nombre de jeunes en âge d'être scolarisés, la Guyane disposait de 16 collèges et de 20 lycées de moins qu'en Martinique²⁹. L'aide substantielle que l'État prévoit d'apporter, dans le cadre du plan d'urgence adopté en avril 2017 en conseil des ministres, est une bonne nouvelle³⁰. Elle devrait permettre, selon le ministère de l'Éducation nationale, d'ouvrir environ dix collèges, cinq lycées et cinq cents classes du premier degré au cours des cinq à dix prochaines années, prévisions que certains acteurs jugent toutefois surestimées au regard notamment des surcoûts liés aux constructions sur sites isolés. En outre, ces estimations officielles ne prennent pas en compte la croissance des effectifs scolaires sur la période considérée, sous l'effet de la pression démographique.

En l'absence d'une politique de rattrapage d'envergure, l'inadéquation entre les possibilités d'accueil et le nombre d'enfants d'âge scolaire pourrait conduire à un accroissement de la non-scolarisation. Des solutions provisoires au rabais pourraient éventuellement être retenues, comme le système de double rotation ou encore l'étalement de la période scolaire dans l'année pour éviter de laisser les écoles inoccupées trop longtemps³¹. Ces alternatives soulèvent, on s'en doute, plusieurs inquiétudes, notamment l'état de désœuvrement, voire de vagabondage de certains enfants livrés à eux-mêmes une partie de la journée. Aussi, face à l'urgence de la situation, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de procéder à un recalibrage de leurs investissements en termes de constructions scolaires, sur la base d'une évaluation la plus fine possible des besoins, en distinguant les objectifs à court, moyen et long terme. Ces derniers doivent bien évidemment prendre en compte le nécessaire rattrapage des taux de scolarité observés au niveau national et les prévisions de la croissance de la population scolaire. Les plans de construction devraient privilégier des constructions bioclimatiques, adaptées aux contextes locaux, afin notamment que les élèves ne se voient contraints de travailler sous de fortes chaleurs, comme c'est le cas dans certaines écoles de Guyane faute d'un système de climatisation en état de fonctionnement.

Autre source d'inquiétude majeure : l'état de délabrement d'une part importante des équipements scolaires (moisissure, humidité, reflux et vétusté des toilettes, sols dégradés...). À Mayotte, il a été rapporté à la CNCDH que près de 80 % des écoles ne respecteraient pas les normes de sécurité et d'hygiène minimales. Il n'est bien entendu pas question de remettre en cause la souplesse dont les commissions de sécurité – chargées de vérifier la conformité des établissements recevant du public avec les règles de

28. D'après les informations communiquées par la FSU Guyane, sur les huit nouveaux collèges programmés par le conseil général sur la période 2007-2013, seuls deux ont été créés. Depuis 2013, un seul collège a été construit, alors même que l'académie scolarise 500 nouveaux collégiens supplémentaires chaque année depuis près de dix ans. Le dernier lycée a quant à lui été construit en 2009-2010.

29. http://www.guyane.snes.edu/S3info/IMG/pdf/Circulaire_Septembre_2013.pdf

30. L'État doit financer à hauteur de 50 millions d'euros par an pendant cinq ans la construction de collèges et de lycées. Pendant dix ans, il portera aussi de 10 à 15 millions d'euros la dotation aux communes pour construire des écoles.

31. C'est l'une des hypothèses émises par l'AFD, dans son étude n° 9 publiée en 2009 « Prospective territoriale à Saint-Laurent-du-Maroni : quels futurs inventer face aux enjeux démographiques ? ».

sécurité et d'accessibilité – font preuve dans leur appréciation de la situation³². Cette dernière doit répondre à un juste équilibre entre l'application stricte des conditions de prévention des risques, pouvant conduire à une fermeture temporaire ou définitive d'un établissement, et une appréciation plus souple, qui ne doit toutefois ni permettre d'ignorer un péril grave imminent, ni de s'éloigner de façon disproportionnée du cadre légal. Il ne s'agit pas non plus de nier les efforts mis en œuvre par les pouvoirs publics pour réhabiliter les locaux³³. En revanche, le manque de réactivité de ces derniers face à des situations d'urgence – ayant déjà conduit à la fermeture d'écoles – interroge. Exemple récent et révélateur s'il en est, l'évacuation en mai 2017 d'une centaine d'élèves de l'internat du collège de Maripasoula (Guyane) – dont l'état d'ensemble est dégradé -, en raison d'une suspicion de gale. Aussi, apparaît-il indispensable que soient privilégiés des contrôles réguliers des commissions de sécurité, de manière à anticiper la détérioration des infrastructures et de repérer des dysfonctionnements, plutôt que de devoir effectuer d'importants travaux nécessitant la fermeture de l'école plusieurs mois. En Guyane, il apparaît que la rénovation et l'entretien des locaux sont difficilement assumés par les collectivités territoriales, les communes mettant notamment en avant le manque de moyens en termes financiers et d'ingénierie. Aussi, l'aide de l'État doit être optimale et l'ingénierie devrait être systématiquement prise en compte dans les programmations.

Troisième et dernière source d'inquiétude, en Guyane, l'inégale répartition des équipements scolaires qui affecte particulièrement les 20 % d'enfants âgés de 0 à 17 ans habitant dans des communes isolées³⁴. Une mobilisation d'envergure des pouvoirs publics est nécessaire pour rétablir l'équilibre, d'autant plus que la croissance démographique est principalement portée par les communes de l'Ouest Guyanais, comme Grand-Santi, Maripasoula, Apatou et Mana, ainsi que Saint-Laurent-du-Maroni, cette dernière disposant toutefois de davantage d'infrastructures scolaires. Poursuivre une scolarité normale pour les élèves des communes isolées relève aujourd'hui du parcours du combattant. Ces derniers sont contraints de quitter l'environnement familial à un jeune âge, séparation qui survient généralement lors de l'entrée au collège vers l'âge de 11-13 ans, et encore davantage à l'entrée au lycée. Concrètement, cela signifie un départ précoce de la famille, une perte de repères et une confrontation brutale avec la société guyanaise. Cette situation peut entraîner de lourdes conséquences sur le développement et le bien-être de l'enfant, bien mis en évidence dans le rapport *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française* établi en 2015 par les parlementaires

32. En matière de rénovation du bâti, les avis rendus ne sont pas contraignants mais, en cas d'incident, les collectivités territoriales peuvent engager leur responsabilité civile et pénale. Le cas échéant, il revient au juge d'apprécier s'il existe un lien de causalité direct ou indirect entre l'accident et la décision du maire de ne pas suivre les réserves émises par la commission ou de ne pas procéder à la mise aux normes.

33. Par exemple, à Mayotte, le vice-rectorat a réalisé un diagnostic pour identifier les sanitaires les plus vétustes en vue d'une remise aux normes. Dernièrement, il s'est chargé du raccordement au réseau d'adduction d'eau des collèges et lycées, plusieurs écoles ayant dû fermer à la suite de la sécheresse exceptionnelle ayant conduit à des coupures programmées d'eau dans le sud de l'île de Mayotte, la préfecture étant en charge du raccordement des écoles du premier degré.

34. DEPP, *Géographie de l'école*, douzième édition, 2017.

Marie-Anne Chapdelaine et Aline Archimbaud³⁵. Elle démultiplie par ailleurs les risques de déscolarisation, nettement plus marqués dans la Guyane de l'intérieur, dès les jeunes âges (6-11 ans), mais surtout à partir du niveau collège³⁶. Aussi est-il primordial que les demandes de construction d'établissements de proximité soient étudiées avec la plus grande attention par les pouvoirs publics, conformément à la recommandation du Comité des droits économiques sociaux et culturels (CODESC)³⁷. Les écoles du premier degré sont mieux réparties sur le territoire, même si les enfants doivent se lever très tôt et effectuer de longs trajets quotidiennement. À ce titre, la CNCDH a été alertée par des cas de refus d'ouverture d'écoles de proximité au nom de la mixité et de la peur du communautarisme, ce qui n'est pas acceptable³⁸. Elle rappelle, à ce titre, le principe de proximité pour les écoles du premier degré, clairement posé par l'article L. 212-2 du Code de l'éducation, qui doit prévaloir sur toutes autres considérations. Il est difficilement compréhensible, par ailleurs, que les réflexions sur la construction de collèges et lycées sur le Haut-Maroni et le Haut-Oyapock soient parfois engagées depuis plus de dix ans sans qu'aucune décision n'ait été prise. La CNCDH recommande ainsi de mieux répartir les établissements, en rétablissant l'équilibre en faveur notamment des communes de l'ouest guyanais et en privilégiant autant que possible les écoles et établissements de proximité. Il serait légitime de répondre, en priorité, aux demandes adressées de longue date par la population.

Il est à noter que les mêmes défis se posent dans les territoires ultramarins archipélagiques comme l'académie de Guadeloupe, Wallis-et-Futuna ou encore la Polynésie française, les îles étant sur cette dernière parsemées sur une surface aussi étendue que l'Europe. Sur ce même territoire, trop peu nombreuses sont les îles comportant un collège, plus rares encore sont celles comportant un lycée professionnel ou d'enseignement général. Il n'y a de lycées d'enseignement général qu'à Tahiti ; un troisième lycée est en construction dans l'île de Bora-Bora³⁹. Pour répondre à la dispersion géographique des élèves, outre les établissements de proximité qui doivent être privilégiés dans la mesure

35. Rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, établi par la sénatrice A. Archimbaud et la députée M.-A. Chapdelaine, remis au Premier ministre le 30 novembre 2015.

36. INSEE Antilles-Guyane, « En Guyane, les conditions de vie matérielles de l'enfant s'imposent comme le premier déterminant de la non-scolarisation », *Antiane Échos*, n° 33, juin 2013. Pour donner un autre exemple, en Polynésie française, seuls 60 % des élèves continuent leurs études au-delà de la seconde, alors qu'en métropole ils sont plus de 80 %.

37. Le comité a recommandé à la France d'« éliminer les barrières à l'accès à l'éducation en augmentant autant que possible l'offre d'enseignement dispensé dans des lieux raisonnablement accessibles, en prenant en charge le transport des élèves, et en développant les structures de soutien et d'accueil des enfants qui quittent leur village pour continuer leurs études » (observations finales du 13 juillet 2016, §54b).

38. Audition de Mme. Nicole Launey. Il est à noter qu'un tel cas avait déjà fait l'objet d'une réclamation auprès du Défenseur des droits en 2011, la commune de Mana ne souhaitant pas ouvrir ce qu'elle considère être « une école ethnique ». Les faits semblaient pourtant plaider la cause d'une ouverture de classe : « Plus d'une centaine d'enfants, âgés de 3 à 11 ans, résidant au village de Gotali pk 229 RN1, doivent se lever aux alentours de 5h du matin et ce aux fins de parcourir 70km en bus pour se rendre à l'école de Mana » explique les organisations signataires. Voir la réclamation auprès du Défenseur des droits relative aux mesures discriminatoires en matière d'accès à l'éducation en Guyane, plus particulièrement à l'encontre d'enfants étrangers et ceux issus de groupes minoritaires, 17 juin 2011.

39. À l'instar de la Guyane, près de 4000 élèves sont obligés de quitter leur famille à partir de 11 ans pour poursuivre leur scolarité en Polynésie française.

du possible, des démarches innovantes du type école numérique et téléenseignement pourraient être développées davantage, afin de permettre aux enfants de se maintenir le plus longtemps possible dans leur foyer familial. Le collège éclaté des îles du Ponant (Bretagne)⁴⁰ ou encore le collège annexe d'Antecume Pata (Guyane) qui avait été mis en place avec le CNED par André Cognat dans les années 1990, puis supervisé à distance par le collège de Maripasoula⁴¹, en sont des illustrations. Il en est de même, par exemple, dans l'atol de Fakarava (Polynésie française). De plus, les démarches visant « à aller vers » les enfants éloignés de l'école (type école hors les murs ou dispositif maître itinérant), encore trop peu répandues⁴², sont intéressantes.

Au-delà de la présence physique des écoles, les problèmes les plus vifs se concentrent, en Guyane, dans les territoires les plus isolés : détérioration du bâti, déficit de personnels, manque d'équipements, etc. Cette situation a entraîné la mobilisation des parents d'élèves dans de nombreux sites, notamment à l'automne 2016 dans la commune de Camopi, après que des instituteurs ont quitté leur poste faute d'un logement décent. Parmi les nombreuses mesures incluses dans le protocole d'accord signé en septembre 2016 engageant le maire, le préfet et le rectorat, seul le traitement des fientes de chauves-souris au sein de l'école primaire semble avoir été réalisé à ce jour. Les autres mesures prévues, telles que la rénovation des locaux (notamment des sanitaires), l'établissement d'une connexion Internet ou la construction de huit logements pour les enseignants (la livraison était prévue en janvier 2017), sont toujours en attente. Les pouvoirs publics doivent tenir leurs engagements, les revendications des parents d'élèves étant plus que légitimes.

b. Une accessibilité inégale aux services conditionnant l'accès à l'école

Dans ses dernières observations adressées à la France, le CODESC des Nations unies préconise de « *veiller à ce que les frais indirects liés à l'enseignement [...] n'entravent pas l'accessibilité de l'enseignement pour les personnes issues des ménages défavorisés* »⁴³. Si ce problème n'est pas spécifique aux outre-mer, les frais occasionnés peuvent s'avérer beaucoup plus élevés du fait de l'importation. Ces sommes peuvent grever le budget des familles modestes, nombreuses dans les outre-mer où, par ailleurs, les services sociaux manquent cruellement. Pour être accessibles, ces services doivent également être proposés équitablement à tous les enfants.

40. <http://www.clg-ponant.net/Pages/default.aspx>

41. Cette antenne a fermé à la rentrée 2010.

42. En Guyane, il y aurait deux maîtres itinérants à la rentrée 2016 (ils étaient huit en 2012). De même, il existe une classe expérimentale (type « école hors les murs »), contre trois en 2012. Informations transmises par la FSU Guyane.

43. CODESC, Observations finales du 13 juillet 2016, §52d).

Les transports scolaires

Si le secteur du transport s'est nettement développé ces dernières années dans les outre-mer, assurer la desserte intérieure d'un territoire aussi étendu que la Guyane reste un défi. Malgré les efforts de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) pour structurer le réseau de transports scolaires⁴⁴, plusieurs difficultés persistent. D'une part, le coût de l'abonnement annuel (110-120 euros par enfant⁴⁵) constitue une somme importante pour les familles modestes, particulièrement lorsqu'elles sont constituées de plusieurs enfants scolarisés. De nombreuses familles n'arrivent pas à obtenir une aide financière et n'ont parfois aucune prestation sociale. En conséquence, il arrive que certains enfants fréquentent l'école tant que les piroguiers n'exigent pas la carte de transport ou que les parents envoient leurs enfants à l'école à tour de rôle. La CNCDH préconise la gratuité des transports scolaires, ou *a minima* la mise en place d'un tarif dégressif. À cet égard, il convient de noter qu'à Mayotte le coût n'est pas un frein aussi important, l'abonnement annuel au transport scolaire coûtant 10 euros par an pour le premier enfant, puis 5 euros à partir du deuxième. D'autre part, en Guyane, l'accès à l'école pour les enfants du fleuve est conditionné par l'affectation de la commune au réseau de transport⁴⁶ et par le passage du piroguier, qui peut s'avérer quelque peu aléatoire, et du nombre de places dans les embarcations (insuffisant notamment à Taluen et à Saint-Georges). Des efforts devraient être réalisés par ailleurs pour améliorer la sécurité des déplacements fluviaux. En définitive, le réseau de transport scolaire doit être développé, afin d'assurer la desserte de l'ensemble du territoire et d'offrir des capacités d'accueil adaptées aux besoins. À ce titre, la CNCDH appelle l'État à ne pas réduire la dotation allouée à la CTG pour compenser les dépenses afférentes aux transports scolaires fluviaux, d'autant plus que le nombre de bénéficiaires ne cesse de croître⁴⁷. Des difficultés similaires ont été rapportées dans les autres territoires d'outre-mer, notamment ceux archipélagiques comme la Polynésie française ou les Antilles. Partant, la

44. La CTG a développé un réseau de transport scolaire, par voie terrestre et par voie fluviale. Le réseau routier étant très faiblement développé à l'intérieur du territoire et le coût du transport aérien, bien que subventionné par la CTG, demeurant très élevé, les voies fluviales constituent les principales voies de communication. Il est à noter que la Communauté d'agglomération du centre littoral Guyane organise le transport public sur son territoire, et certaines communes se sont vues confier l'organisation du transport scolaire pour les classes maternelles et élémentaires (Kourou, Régina). Les inscriptions s'effectuent en début d'année scolaire, dans les bureaux d'inscriptions propres à chaque commune.

45. Sauf exception (par ex. la commune de Régina), les familles doivent s'acquitter d'une participation annuelle de 120 euros par enfant pour le réseau relevant de la CTG et de 110 euros pour celui relevant de la communauté d'agglomération du centre littoral Guyane (avec un tarif dégressif à partir du troisième enfant pour ce dernier).

46. L'affectation d'une commune au réseau de transport scolaire fluvial est subordonnée à la demande adressée à la CTG par le maire et/ou un chef d'établissement souhaitant en bénéficier. La CTG est fréquemment sollicitée par des associations ayant vocation à favoriser l'accès des élèves à ces transports. Néanmoins, il n'est pas toujours possible d'apporter une réponse immédiate, dans la mesure où la prolongation du circuit antérieurement établi suppose la concertation d'une pluralité de partenaires, tels la municipalité et la direction des transports.

47. Échange avec Franck Caronique, directeur adjoint à la direction des transports de la collectivité territoriale de Guyane (CTG), le 10 mai 2017. Depuis 2014, la dotation est en diminution et est tombée sous le seuil des 2 millions d'euros. Or cette réduction ne permet pas de répondre à l'augmentation croissante de bénéficiaires du réseau, et aux charges budgétaires supplémentaires qu'elle induit.

CNCDH encourage les départements, en lien avec les services de l'État, à améliorer le réseau de transports scolaires, en proposant un tarif abordable et dégressif. La question, plus générale, de la mobilité dans les outre-mer est une problématique à part entière dont les pouvoirs publics doivent se saisir pour que les ultramarins ne se retrouvent pas victimes d'une double insularité (isolés de la métropole, isolés du centre d'activité).

L'hébergement

La question de l'hébergement et de l'encadrement des jeunes collégiens ou lycéens contraints de quitter leur domicile pour poursuivre leur scolarité est cruciale. Les élèves peuvent être logés en internat ou en familles hébergeantes, chacune de ces modalités souffrant d'un manque de places et de nombreuses carences. En Polynésie française, par exemple, la collectivité a pris un retard considérable dans la rénovation des internats ; il n'est pas rare de compter plus de 20 élèves par dortoir. À Mayotte, outre l'internat de Dembéni ouvert en 2015, il faut saluer la programmation de trois autres structures similaires. En Guyane, l'internat coûte cher⁴⁸, l'accueil n'est souvent pas prévu pendant les week-ends et les petites vacances scolaires et nombre d'entre eux ne proposent pas d'activités éducatives. Quant aux familles hébergeantes, elles sont souvent surchargées et auraient parfois tendance à se contenter d'offrir le gîte et le couvert. La cohabitation peut en outre s'avérer compliquée en raison de modes de vie différents, l'arrivée à Cayenne pouvant représenter un véritable choc culturel pour les jeunes originaires d'un village éloigné, tout comme pour la famille accueillant l'enfant. Par ailleurs, les familles ont parfois du mal à respecter les échéances de paiement des frais liés à l'hébergement. En outre, la difficulté pour les enfants à joindre leur famille (par téléphone ou par Internet) complique les rapports affectifs. À cet effet, la CNCDH salue l'inauguration le 14 mars 2017 de la « Maison Ressource » du programme PRÉMICES (Programme de réussite éducative pour les mineurs issus des communautés éloignées scolarisés), gérée par l'association AGAPÉ, elle-même présidée par les Apprentis d'Auteuil. Dès la rentrée 2017, la « Maison Ressource » devrait proposer un « guichet » unique d'information, d'écoute et d'orientation pour les parents et les jeunes en risque d'errance. Ce dispositif vise à coordonner et accompagner les acteurs concernés (internats scolaires, familles d'accueil, parents, communes, CTG, rectorat, préfecture...), pour aider les jeunes dans leurs démarches administratives, favoriser le développement d'activités périscolaires et proposer une médiation entre les jeunes et la structure d'accueil en cas de nécessité. La CNCDH encourage les pouvoirs publics à s'impliquer pleinement dans ce dispositif pour assurer sa réussite et sa pérennité. Par ailleurs, les internats devraient rester ouverts autant que nécessaire les week-ends et un traitement équitable devrait être assuré entre les élèves, tant sur la qualité pédagogique que sur les critères matériels d'accueil, quel que soit le type d'établissement dans lesquels ils se trouvent. Dans les autres territoires ultramarins, le problème est

48. Pour donner un ordre d'idées, les frais pour inscrire un enfant varient de 900 à 1 000 euros par an à Remire-Montjoly (Guyane), selon que les enfants restent ou non le week-end.

sensiblement le même : capacités d'accueil insuffisantes⁴⁹, coût (l'internat de Marie-Galante, en Guadeloupe, peine pour cette raison à trouver des candidats...⁵⁰), détérioration d'une partie du bâti. La CNCDH invite les rectorats et les collectivités territoriales à mener un travail conjoint en vue d'accroître les capacités d'accueil des internats, en y intégrant un véritable volet pédagogique et en fixant des tarifs abordables.

La restauration scolaire

Le problème de la restauration scolaire – service public facultatif soumis au principe de libre administration des collectivités territoriales – se pose avec acuité à Mayotte et en Guyane, malgré une récente avancée liée aux crédits PARS (prestation accueil et à la restauration scolaire)⁵¹. De nombreux enfants ne déjeunent pas, mais « collationnent », voire restent le ventre vide toute la journée durant. Le rapport biennal 2015-2016 de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État dans les outre-mer (CNEPEOM) dresse un état des lieux alarmant : « [À Mayotte], dans la quasi-totalité des écoles du primaire et dans 24 établissements du second degré sur 30, une simple collation [goûter dans le courant de la matinée] est servie entre 10 et 12h. De même, en 2013, dans les établissements du premier et second degré en Guyane, moins d'un élève sur six bénéficie du service de la restauration scolaire. En 2013, les collèges publics comptaient 13,5 % de demi-pensionnaires tandis que les lycées publics en recensaient 16 % »⁵². Dans son rapport sur les droits des enfants à Mayotte, le Défenseur des droits précise par ailleurs que « beaucoup d'élèves ne demandent pas à bénéficier de la PARS [prestation accueil et restauration scolaire] car c'est afficher sa pauvreté, d'autres ramènent chez eux la collation pour la partager »⁵³. Les efforts des pouvoirs publics portent actuellement sur la construction des infrastructures adéquates (espaces repas) et, en l'absence de telles infrastructures, sur la revalorisation des collations. Dans le cadre du Plan Mayotte 2025, le vice-rectorat a élaboré un projet

49. La proportion des collèges publics dotés d'un internat est de 0 en Martinique, en Guadeloupe et à Mayotte, de 2,6 % à La Réunion et de 3,2 % en Guyane contre une moyenne nationale de 4,9 %. Dans les lycées publics, elle se situe, dans les DROM, entre 0 à Mayotte et 46,2 % en Guyane, alors que la moyenne nationale est de 56,2 % (voir *Géographie de l'école*, 2017). En Polynésie française, alors que les élèves scolarisés hors cadre familial représenteraient 13 % de l'ensemble des élèves relevant de l'enseignement secondaire, seuls 5,3 % d'entre eux bénéficieraient d'une place en internat en collège et 18,8 % en lycée (discours du Président de la Polynésie française prononcé le 22 octobre 2016 lors de la visite de la ministre de l'Éducation nationale, in CNEPEOM, *Rapport biennal*, p. 55).

50. Audition du recteur de Guadeloupe, M. Camille Galap.

Les frais pour intégrer l'internat de Marie-Galante sont de l'ordre de 2 800 euros par an pour un élève inscrit dans une voie générale (week-ends non inclus).

51. La PARS mis en place en 2015 vise à développer la restauration scolaire dans les établissements des départements d'outre-mer. Les caisses d'allocations familiales financent ainsi une fraction de la restauration scolaire ou de collation selon un niveau fixé par arrêté annuel. Les communes et les familles doivent participer à ce financement.

52. CNEPEOM, *Rapport biennal 2015-2016*, p. 58.

53. Défenseur des droits, *Rapport de mission, Mayotte : Situation sur les droits et la protection des enfants*, 12 janvier 2016.

d'envergure visant à mettre en place une véritable restauration scolaire⁵⁴. La CNCDH encourage les pouvoirs publics à soutenir ce dernier, qui présente par ailleurs l'avantage de s'inscrire dans une dynamique de développement local. En Guyane, pareille mobilisation est tout aussi indispensable, dans la mesure notamment où nombre d'écoles ne proposent pas aux élèves *a minima* une collation. Pour ces enfants, cela conduit à arriver à l'école le ventre vide, alors qu'ils se sont parfois levés vers 5 heures du matin pour arriver à l'heure et qu'ils doivent faire des efforts supplémentaires en classe pour comprendre une langue qu'ils maîtrisent souvent mal. La fatigue occasionnée par les temps de transport et le manque d'apport énergétique n'est pas propice à la réussite éducative. Comme prévu par le Plan jeunesse outre-mer, la CNCDH recommande en Guyane la mise en place effective du comité départemental de la restauration placé sous la présidence du représentant du préfet, à l'instar de celui instauré en avril 2014 à Mayotte. Ce dernier devrait, en concertation avec le rectorat et les collectivités territoriales, travailler à l'élaboration d'un projet d'envergure afin que tous les élèves puissent bénéficier d'un service de restauration scolaire, ou *a minima* d'une collation. Cette dernière devrait se présenter sous forme d'une collation déjeunatoire se rapprochant d'un repas complet, ou *a minima* d'une collation composée d'un solide (fruit, yaourt, pain, etc.) et d'un liquide (jus de fruit, boisson lactée etc.). Eu égard aux informations qui lui ont été transmises, la CNCDH tient à souligner que l'aménagement des rythmes scolaires en Guyane de telle sorte que les enfants n'aillent parfois pas en classe l'après-midi⁵⁵ ne peut justifier l'absence de toute collation, dans la mesure où les élèves n'ont pas toujours accès à un repas équilibré en dehors de l'école.

Les équipements et les fournitures scolaires

Les écoles guyanaises et mahoraises manquent d'équipements (bibliothèque, salle informatique, photocopieuse, encre...), mais aussi de fournitures et de manuels scolaires, dont le coût tend à peser de plus en plus sur les familles⁵⁶. À cet égard, la CNCDH rappelle la circulaire du 11 juin 2015 du ministère de l'Éducation nationale qui préconise, à l'instar du rapport *Grande pauvreté et réussite scolaire* (2015) de J.-C. Delahaye, des listes raisonnables de fournitures individuelles demandées par les enseignants. La facture des fournitures scolaires est plus élevée dans les outre-mer, en lien avec le surcoût lié à l'importation, auquel s'ajoute les frais de logistique pour se procurer lesdites fournitures, particulièrement dans les communes isolées⁵⁷; en Guyane, des familles sont parfois contraintes d'effectuer une journée ou plus de pirogue pour effectuer les achats. Résultat, de nombreux enfants – tant en Guyane qu'à Mayotte – vont à l'école

54. Projet du vice-rectorat « Vers une véritable restauration scolaire » qui vise à répartir sur le territoire six cuisines centrales, rénover les cuisines de production des trois lycées qui en disposent et doter tous les établissements d'installation de restauration.

55. Par ex., les rythmes scolaires dans certaines écoles situées le long des fleuves Maroni et Oyapock sont parfois aménagés, la journée de classe pouvant ainsi s'étendre de 7 heures 30 à 13 heures.

56. L'article 212-4 du Code de l'éducation précise que seules les fournitures à usage collectif sont financées par les budgets communaux et que les fournitures scolaires à usage individuel ne constituent pas une obligation pour les communes. Il revient aux maires d'apprécier s'ils accompagneront financièrement ou non les familles à l'achat des fournitures à usage individuel.

57. Le rectorat indique aider certaines familles pour le fret en utilisant ses pirogues.

sans trousseau de base ; certains enseignants font parfois la démarche de leur fournir du matériel sur leurs fonds propres, ce qui n'est bien entendu pas acceptable. À cet égard, il convient de mettre en exergue les bonnes pratiques de certaines collectivités et établissements scolaires consistant à aider les familles pour procéder à l'achat des fournitures scolaires (remise d'un trousseau de base, système d'achat groupé...), et les encourager massivement dans les territoires d'outre-mer, notamment pour diminuer les coûts et faciliter l'approvisionnement. En outre, la CNCDH souligne l'importance du raccordement au haut débit et d'équiper en matériel informatique les écoles⁵⁸, qui sont souvent le seul lieu d'accès à Internet pour de nombreux élèves ultramarins.

De manière générale, au-delà de la structuration de ces services, la CNCDH recommande d'accroître les aides financières à la scolarité (fonds sociaux des collèges et lycées...) à Mayotte et en Guyane pour que les coûts indirects liés à la scolarisation ne soient pas un frein à l'accès à l'école. Une revalorisation de ces fonds est d'autant plus nécessaire qu'ils servent aussi, surtout à Mayotte, à couvrir des besoins incombant en principe à l'action sociale du conseil départemental.

B. Recruter, former, accompagner les personnels de l'éducation

a. Un déficit d'attractivité pour les personnels enseignants

Les académies d'outre-mer ont peu de difficultés de recrutement et ont parmi les meilleurs ratios du nombre de candidats par poste⁵⁹, à l'exception de la Guyane et de Mayotte. En l'absence d'un vivier local de professeurs titulaires, les effectifs sont principalement constitués de titulaires en provenance de métropole. Toutefois, le manque d'attractivité de ces deux académies, qui peut s'expliquer par une multitude de facteurs (climat d'insécurité⁶⁰, conditions de vie difficiles...) est criant. À titre d'exemple, pour le premier degré, le rectorat de Guyane constate, en moyenne, une demande d'entrée de titulaires pour dix demandes de sorties du territoire⁶¹. Aussi est-il recouru massivement au recrutement de contractuels. Ces derniers représentent, à la rentrée

58. Le niveau d'équipement informatique des écoles est faible dans les DROM. En 2016, le nombre d'ordinateurs pour 100 élèves est de 0,5 à Mayotte et de 2,8 en Guyane dans les écoles élémentaires (la moyenne nationale étant de 12,1), puis respectivement de 8,6 et de 11,7 dans les collèges publics (contre une moyenne nationale de 25,1).

59. À cet égard, il est à noter que depuis les lois portant sur la déontologie des fonctionnaires et sur l'égalité réelle dans les outre-mer, les liens matériels et moraux avec le territoire deviennent une priorité légale d'affectation qui permettra aux fonctionnaires d'État d'être affectés, s'ils le souhaitent, en priorité sur leur territoire d'origine. Cette disposition constitue une avancée historique et légitime pour les fonctionnaires originaires des outre-mer. Elle devrait profiter à de nombreux enseignants.

60. Si la sécurisation des établissements scolaires (caméras de vidéosurveillance, emploi d'agents de sécurité...) peut constituer une solution de court terme, qui mobilise déjà les pouvoirs publics, ce problème d'insécurité dépasse le cadre du service public de l'Éducation nationale et nécessite un travail de long terme des services de l'État et des collectivités locales prenant en compte toutes les dimensions du problème.

61. Audition de M. Joseph Vallano, DASEN de Guyane.

2015, près de 36,6 % des effectifs à Mayotte et 33,4 % en Guyane dans les collèges et lycées du secteur public, alors que la moyenne nationale est de 7,5 %. Ils devraient représenter près de la moitié des effectifs à la rentrée 2017 à Mayotte. Si le recours aux contractuels permet à la Guyane de se situer dans la moyenne nationale en termes d'encadrement des élèves⁶², la situation est plus préoccupante à Mayotte où les classes sont surchargées : 26,7 élèves par classe en moyenne dans le premier degré à la rentrée 2016, malgré le système de double rotation scolaire. L'État a créé de nombreux postes dans les outre-mer ces dernières années⁶³. Toutefois, le problème à Mayotte et dans les zones les plus isolées de Guyane est surtout le manque de personnels pour les pourvoir. En 2016, la rentrée a une nouvelle fois été assurée au prix d'une campagne de recrutement très difficile à opérer.

L'Éducation nationale tente de pallier ce manque d'attractivité par une série de mesures incitatives, mises en place dès les années 1950. Il s'agit principalement d'avantage de nature financière (indemnités et majorations du traitement...). Des mesures ponctuelles sont également prises pour contrecarrer le déficit anticipé de personnels, à l'instar de la mesure d'accompagnement à l'installation des néocontractuels à la rentrée 2016 à Mayotte⁶⁴. Toutefois, les effets induits par ces dispositifs n'apparaissent pas à la hauteur des besoins et des attentes dans les académies de Mayotte et de Guyane. Ainsi est-il primordial de réfléchir aux conditions de leur attractivité. Il faudrait par ailleurs veiller à ce que le mode d'attribution des primes n'ait pas pour effet pervers d'encourager la rotation accélérée de certains personnels de territoire en territoire⁶⁵. À tous égards, il serait utile de requérir de l'Inspection générale de l'Éducation nationale une étude visant à la fois à évaluer l'impact des mesures prises jusqu'ici au regard des objectifs poursuivis, puis à identifier des leviers d'action pour accroître l'attractivité de Mayotte et de la Guyane pour les personnels de l'éducation.

La CNCDH souhaite mettre l'accent sur deux points particuliers.

Première observation, le recrutement local ainsi que la montée en compétences des contractuels constituent probablement la piste la plus susceptible de répondre aux besoins. Ils sont tels à Mayotte qu'une division des personnels contractuels a été créée en 2016 au sein du vice-rectorat pour procéder à de nouveaux recrutements, en faisant appel à l'expertise des inspecteurs et des conseillers pédagogiques, ainsi qu'au service de Pôle emploi et aux ambassades. La CNCDH ne peut qu'encourager l'Éducation

62. À l'exception de Mayotte, il est à noter que le nombre de postes pour 100 élèves du premier degré est plus élevé que la moyenne nationale (5,4) dans tous les départements d'outre-mer, de même que le nombre d'élèves par classe (23,6) est plus faible. Ce constat est également vrai pour le second degré dans la quasi-totalité des outre-mer.

63. En décembre 2016, le ministère de l'Éducation nationale indiquait ainsi, pour les DROM, 290 enseignants de plus à Mayotte, 223 en Guyane, 205 à La Réunion, 2 en Guadeloupe et – 23 en Martinique. En l'espace de cinq années scolaires, ce ne sont pas moins de 1 040 postes qui ont été créés à Mayotte, 913 en Guyane et 780 à La Réunion, les territoires de Guadeloupe et de Martinique ayant vu quant à eux chuter tant leur nombre de postes que les effectifs d'élèves.

64. L'équivalent de cinq mois de salaires en quatre fractions a été versé aux néocontractuels.

65. Audition de M. Christian Forestier, président de l'École supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE) de Guyane.

nationale à poursuivre les efforts de formation des contractuels, ainsi qu'à faciliter un recrutement local. Les dispositifs locaux tendent actuellement à faire prévaloir un alignement sur le parcours de formation métropolitain avec quelques aménagements⁶⁶. La CNCDH invite l'Éducation nationale à étudier la possibilité d'élargir le spectre des candidats possibles, notamment en proposant une formation en vue d'une titularisation à tous les contractuels, même si ces derniers ne sont pas licenciés. En outre, un travail de réflexion doit être engagé pour rendre attractive cette profession dans lesdits territoires, une enquête menée auprès des jeunes de Guyane ayant notamment mis en évidence qu'il s'agissait de métiers peu prisés⁶⁷.

Seconde observation, il apparaît que le manque d'accompagnement des primo-arrivants est un facteur aggravant de la rotation des effectifs. Le choc culturel peut être important pour de jeunes enseignants non originaires des outre-mer, confrontés à un milieu aux spécificités locales marquées, en contact avec une population majoritairement non-francophone. Une meilleure préparation à la prise de poste – au-delà du séminaire de rentrée d'une demi-journée⁶⁸ et des quelques modules de sensibilisation (encore trop rares) proposés dans le cadre de la formation initiale et continue⁶⁹ – est indispensable pour faciliter cette rencontre avec une altérité culturelle et linguistique parfois forte dans certaines écoles. Il convient de noter qu'un séminaire d'accueil de deux jours est organisé à Paris au mois de mai pour les personnels encadrants (inspecteurs, chefs d'établissement) affectés dans les COM, à Mayotte et, *a priori*, à partir de l'année prochaine, en Guyane. Aucun dispositif similaire n'est proposé aux enseignants et aux autres personnels de l'éducation. Le ministère de l'Éducation nationale pourrait, afin d'assurer un meilleur accompagnement de ses personnels, s'inspirer de ce qui est mis en place dans d'autres services publics. À titre d'exemple, plusieurs dispositifs de

66. À Mayotte, les enseignants, tout comme l'ensemble des agents publics, sont intégrés progressivement dans la fonction publique de droit commun. À compter de la rentrée prochaine, le concours de recrutement des IERM (instituteur d'État recruté à Mayotte) de niveau bac + 2 sera remplacé par le concours de droit commun de recrutement des professeurs des écoles de niveau Master. Les candidats possédant une licence universitaire pourront accéder au master MEEF 1 (Métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation) préparé par l'antenne de l'ESPE de La Réunion en partenariat avec le Centre universitaire de formation et de recherche de Mayotte (CUFR). À cet effet, le CUFR a mis en place une licence pluridisciplinaire pour favoriser un recrutement local. Par ailleurs, il est dans certains cas possible pour les candidats n'ayant pas la licence de bénéficier de la validation des acquis de l'expérience. En Guyane, le rectorat et l'ESPE ont mis en place un parcours aménagé de formation en alternance pour le master MEEF dans plusieurs disciplines, afin de préparer les étudiants de niveau licence ou bac + 2 (complété par une validation d'acquis personnels et professionnels – VAPP) au concours.

67. Restitution des résultats de l'enquête menée auprès des 15-25 ans dans le cadre de la « démarche jeunesse » en Guyane (<http://www.crvp-guyane.org/publication/demarche-jeunesse-en-guyane-restitutions-thematiques/>)

68. À Mayotte, notamment, le séminaire « interculturalité et réussite des élèves » a lieu le premier samedi suivant la rentrée scolaire. Un séminaire semblable a lieu en Guyane.

69. On trouve par exemple, dans le plan de formation académique des personnels du premier degré de Guyane, un module de formation « vivre et enseigner sur site isolé » ou encore « familles venues d'ailleurs et approches ethnologiques ». Dans le PAF du second degré, on trouve des modules tels qu'« enseigner l'histoire de la Guyane » ou « enseigner l'histoire de Mayotte ». De même, dans le cadre de formation initiale, l'université de Guyane propose, par exemple, un Master MEEF professorat des écoles langues et cultures régionales option langues de Guyane. À Mayotte, le CUFR propose, par exemple, la possibilité de passer un DU « Société, langues et cultures de Mayotte » dans le cadre de la formation continue.

formation et d’information ont été développés par la Direction des services judiciaires à destination des magistrats en mobilité. Un référent des outre-mer a été nommé à l’École nationale de la magistrature (ENM) et des journées d’accueil pour les primo-arrivants sont organisées chaque année. Dans le cadre de la formation initiale, une présentation des postes en outre-mer est délivrée aux auditeurs de justice au début de leur formation, puis quelques mois avant le choix des postes, en faisant intervenir des magistrats ayant exercé dans les outre-mer⁷⁰. Dans le cadre de la formation continue, l’ENM propose en outre une session intitulée « être magistrat en outre-mer » d’une durée de cinq jours, fondée sur une approche pluridisciplinaire (magistrats, anthropologues, sociologues...) ⁷¹. Par ailleurs, la CNCDH a été alertée à plusieurs reprises sur la difficulté d’accéder à la formation continue en Guyane et à Mayotte, malgré l’effort des services du rectorat pour enrichir le plan de formation continue (pédagogie différenciée, apprentissage en contexte plurilingue...). Le recrutement difficile de formateurs spécialisés constitue un premier obstacle. Les vives difficultés que rencontrent certains enseignants pour suivre une formation, en raison de l’éloignement du lieu d’affectation des centres de formation et, le cas échéant, du nombre insuffisant de personnels remplaçants, en constitue un second, notamment mis en exergue en Guyane. La CNCDH ne peut que soutenir le projet du rectorat de Guyane visant à créer des postes supplémentaires de remplaçants.

Dans cette même académie, les conditions de vie précaires des enseignants affectés dans les villages de l’intérieur ou du fleuve expliquent le manque d’attractivité accru : logement souvent rudimentaire, voire insalubre, eau et électricité parfois rationnées, couverture téléphonique, numérique et télévisuelle limitée, difficultés de ravitaillement, éloignement et isolement, impossibilité pour certains de se rendre sur le littoral les week-ends, les transports en pirogue étant longs et fastidieux, etc. Au-delà du manque d’attractivité initiale, que l’Éducation nationale tente de pallier notamment par une revalorisation de l’indemnité d’éloignement pour les personnels affectés sur site isolé, il semble que le taux d’absentéisme pour longue maladie y soit plus important ⁷². La présence d’une antenne du rectorat à Saint-Laurent-du-Maroni et d’un inspecteur de l’Éducation nationale à Maripasoula, ainsi que la nomination d’un personnel référent sur le site de l’Intérieur, sont des avancées, bien qu’insuffisantes. *A minima*, il convient d’assurer à l’ensemble des personnels des conditions de vie décentes, notamment un logement salubre. Par ailleurs, si le rectorat met parfois ses pirogues à disposition de ses personnels à des fins diverses (ravitaillement, déménagement...), c’est loin d’être systématique, lesdites pirogues n’étant pas assez nombreuses. La CNCDH recommande au rectorat de se doter de davantage de pirogues, et d’en faciliter l’accès aux personnels de l’éducation, en étudiant le cas échéant la possibilité d’une mise en commun avec les agents relevant d’autres services publics.

70. Au cours de cette seconde présentation, des magistrats en poste dans les outre-mer, ou y ayant exercé, font part de leur expérience.

71. Voir Avis de la CNCDH sur l’accès au droit et à la justice, essentiellement en Guyane et à Mayotte, JORF n° 0157 du 6 juillet 2017, texte n° 89. Voir *infra* chapitre VIII.

72. Audition de M. Joseph Vallano, DASEN de Guyane.

b. ... et les personnels non enseignants

Si le nombre de personnels enseignants dans les outre-mer se situe peu ou prou dans la moyenne nationale, Mayotte fait encore une fois figure d'exception, et d'importantes disparités territoriales caractérisent les autres académies. Le service public de l'éducation manque des compétences indispensables à la bonne marche des écoles à tous les niveaux (médecins scolaires, infirmières, conseillers d'orientation, assistantes sociales...).

Une médecine scolaire dans l'impasse

Dans son rapport sur la santé dans les outre-mer, la Cour des comptes parle d'une médecine « *dans l'impasse* » à Mayotte⁷³. Au-delà de ce territoire, il apparaît que les services de santé scolaire dans les outre-mer ne sont pas à la hauteur des enjeux des territoires ultramarins où les conditions sanitaires et l'accès aux soins élémentaires sont pourtant difficiles. Ainsi, les élèves ne bénéficient pas tous d'un bilan médical à l'âge de 5-6 ans (article L. 541-1 du Code de l'éducation) alors même que celui-ci constitue, pour nombre d'entre eux, le seul moyen de bénéficier d'une consultation. À cet égard, l'ambition du vice-rectorat de Mayotte d'en faire bénéficier tous les enfants dès la rentrée scolaire 2017, avec le concours d'infirmiers libéraux, doit être encouragée. En effet, nombre d'enfants, à Mayotte, vivent et dorment dehors et n'ont parfois qu'un repas par jour, démultipliant les risques de développer des pathologies. En Guyane, le rectorat rencontre de vraies difficultés de recrutement sur certains sites isolés. Aussi un suivi est-il assuré, mais pas toujours avec la régularité souhaitée. La CNCDH encourage les pouvoirs publics à soutenir les services de santé scolaire pour garantir les visites médicales et organiser des actions de prévention contre les risques de toute nature (maladies, addictions...).

Des services sociaux débordés et réduits dans certains établissements à la portion congrue

De même, l'accès au service social relevant de l'Éducation nationale n'est pas toujours assuré. Cette pénurie est particulièrement forte à Mayotte ; elle est plus localisée sur les sites isolés en Guyane. Un exemple parlant de cette carence institutionnelle a été notifié à la CNCDH, celui de Maripasoula, commune la plus étendue de France située le long du fleuve Maroni. Le Centre communal d'action sociale (CCAS) n'y est à ce jour pas opérationnel et Grand-Santi et Papaïchton, communes avoisinantes, en sont également dépourvues. À défaut, les familles peuvent en théorie consulter l'assistant social du collège qui ne se rend néanmoins à Maripasoula que de manière extrêmement épisodique. Il a en outre été rapporté à la CNCDH que le planning annuel des assistants sociaux n'est pas connu à l'avance, la date de leur passage pouvant être communiquée à l'établissement seulement quelques jours en amont. Partant, moult familles ne peuvent bénéficier d'un accompagnement social effectif, notamment pour obtenir des documents ou des aides financières nécessaires à la scolarisation de leur

73. Cour des comptes, *La santé dans les outre-mer, une responsabilité de la République*, rapport rendu public le 12 juin 2014, p. 54.

enfant⁷⁴. Cette situation est d'autant plus problématique que les difficultés sociales, particulièrement prégnantes sur ces sites et fortement corrélées à l'échec scolaire, nécessiteraient une présence renforcée des assistants sociaux. La CNCDH recommande d'assurer une intervention régulière des personnels non enseignants, au premier chef les professionnels de santé et les assistants sociaux, dans les établissements scolaires isolés, en s'assurant de prévenir suffisamment en amont les chefs d'établissement pour qu'ils puissent alerter les familles.

C. Identifier et scolariser sans discrimination les enfants privés d'école

Ce double déficit en infrastructures et en personnels qualifiés implique, en Guyane comme à Mayotte, que la loi sur l'obligation scolaire peine à être respectée, si ce n'est au prix d'une conception parfois minimaliste du devoir de l'État en matière de scolarisation. La CNCDH rappelle que l'obligation scolaire de 6 à 16 ans est un devoir s'imposant à l'enfant et à ses responsables légaux⁷⁵. La responsabilité et le devoir des pouvoirs publics en la matière s'étendent au-delà de cette tranche d'âge, et consistent bel et bien à garantir à chaque enfant l'accès à l'école, la scolarisation avant 6 ans et après 16 ans étant de droit pour les familles et les enfants qui le souhaitent. La CNCDH dresse les constats suivants :

- la scolarisation des enfants de moins de 3 ans est presque inexistante, alors même que la loi dispose qu'elle doit être développée en priorité dans les zones d'éducation prioritaire, ceci concernant la totalité des écoles mahoraises et guyanaises ;
- tous les enfants de 3 à 5 ans ne sont pas accueillis en maternelle malgré le souhait des parents⁷⁶, à l'inverse des autres territoires d'outre-mer où l'école maternelle est répandue⁷⁷. Le manque de places à Mayotte et en Guyane contraint à scolariser en priorité les enfants de 5 ans, puis de 4 ans, puis de 3 ans. Cette situation est particulièrement dommageable pour ces enfants, en majorité non francophones, le rôle

74. D'après Thibaut Lemièrre, l'association Astipa suit déjà à elle seule près de 200 dossiers sur Maripasoula concernant diverses démarches administratives.

75. « L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre 6 et 16 ans. la présente disposition ne fait pas obstacle à l'application des prescriptions particulières imposant une scolarité plus longue » (article L. 131-1 du Code de l'éducation).

76. « Tout enfant doit pouvoir être accueilli, à l'âge de 3 ans, dans une école maternelle ou une classe enfantine le plus près possible de son domicile, si sa famille en fait la demande. [...] Les enfants peuvent être accueillis dès l'âge de 2 ans révolus [...] en priorité dans les écoles situées dans un environnement social défavorisé, que ce soit dans les zones urbaines, rurales ou de montagne ou dans les régions d'outre-mer » (article L. 113-1 du Code de l'éducation).

77. Le taux de scolarisation des enfants de 2 ans serait de 4,1 % à Mayotte et de 2,3 % en Guyane à la rentrée 2016, contre 13,5 % à La Réunion, 21,7 % en Guadeloupe, 33,5 % en Martinique, la moyenne nationale étant de 11,9 % (*Géographie de l'école*, douzième édition, 2017).

propédeutique de la préscolarisation ayant été largement démontrée, notamment pour la maîtrise de la langue⁷⁸ ;

– si les efforts des uns et des autres se concentrent sur les enfants âgés de 6 à 16 ans, soumis à l'obligation scolaire, l'accès à l'école n'est pas non plus assuré à tous les enfants de cette tranche d'âge ;

l'entrée à l'école pour un mineur de plus de 16 ans est particulièrement difficile, alors même qu'elle est de droit⁷⁹.

En ce sens, la CNCDH a bien accueilli la disposition prévue par l'article 58 de la loi du 28 février 2017 pour l'égalité réelle outre-mer qui prévoit une expérimentation de la scolarité obligatoire de 3 à 18 ans⁸⁰, ce bien que les conditions de mise en œuvre appellent toutefois à être précisées. En effet, pour la CNCDH, le droit à l'éducation doit être appréhendé comme un *continuum*, de l'entrée à l'école à l'insertion socioprofessionnelle. Toutefois, contrairement à la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion, où la scolarisation de tous les enfants âgés de 6 à 16 ans est globalement assurée, la faisabilité d'une telle expérimentation paraît plus difficile en Guyane et à Mayotte, où nombre d'enfants de cette tranche d'âge n'arrivent déjà pas à accéder à l'école.

a. Qui sont les enfants non scolarisés ?

Estimer le nombre d'enfants non scolarisés relève de la gageure, dans ces deux territoires plus que dans tout autre. Les chiffres à disposition doivent être maniés avec précaution. Ceux obtenus par déclaration aux enquêteurs de l'INSEE lors du recensement semblent contredire, en Guyane, les données publiées en 2010 par l'Observatoire de la non-scolarisation, dont la méthodologie diffère. En fonction des indicateurs retenus,

78. C'est ce que montre notamment une étude de l'INSEE de décembre 2014 pour la Guyane : « *L'âge de première scolarisation est un facteur influant sur le risque de se retrouver en situation préoccupante à l'écrit. En 2011, 40% de la population des 16 à 65 ans vivant sur la bande côtière en Guyane se retrouve en difficulté à l'écrit. Lire un programme TV ou une liste de courses, comprendre une ordonnance, écrire des mots simples sont des actes difficiles à réaliser pour 50 000 Guyanais. Le risque augmente de 30% si la première scolarisation est tardive (6 ans et plus). Il diminue en revanche de 30% si la personne est scolarisée entre 2 et 3 ans. Si l'individu n'est pas scolarisé du tout, le risque est multiplié par 2,5* ». (« L'état de l'école en Guyane : des progrès à poursuivre », *INSEE Analyses Guyane*, n° 4, décembre 2014).

79. L'article L. 122-2 du Code de l'éducation précise que « *tout mineur non émancipé dispose du droit de poursuivre sa scolarité au-delà de l'âge de 16 ans* ». Cela a été rappelé par la circulaire interministérielle du 25 janvier 2016 en son annexe 6. En effet, la circulaire rappelle que : « *Les services de l'Éducation nationale veillent donc à ce que la scolarisation des élèves de 16 à 18 ans, même s'ils ne sont plus soumis à l'obligation scolaire, puisse être assurée en prenant en compte leur degré de maîtrise de la langue française et leur niveau scolaire* ». Par ailleurs, la circulaire n° 2002-063 du 20 mars 2002 relative aux modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés rappelle que « *le refus de scolariser un jeune qui n'est plus soumis à l'obligation scolaire doit être motivé (arrêt de section du Conseil d'État du 23 octobre 1987 consorts Métrat)* ».

80. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle Outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, *JORF* n° 0051 du 1^{er} mars 2017, texte n° 1.

l'estimation du taux de non-scolarisation varie entre 3 % et 10 % pour les 6-16 ans⁸¹. Comme le souligne en outre Sylvie Abbe, de la section Ligue des droits de l'homme de Cayenne, « ces chiffres ont toujours paru en dessous de la vérité aux associations »⁸². À Mayotte, les estimations sont tout aussi hasardeuses⁸³. Ce phénomène de non-scolarisation est d'autant plus difficile à appréhender que de nombreux enfants arrivent en cours d'année scolaire, du fait des dynamiques migratoires. Cette situation n'est pas acceptable, eu égard à l'enjeu que cette comptabilisation représente. Une mauvaise estimation fausse en effet le calibrage des besoins prévisionnels en termes de constructions scolaires, d'ouvertures de classes et de créations de postes. La CNCNDH appelle ainsi les maires à s'acquitter de leur obligation légale d'établir une liste de tous les enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire (articles L. 131-6 et R. 131-3 du Code de l'éducation), ce qui n'est aujourd'hui pas le cas. Le cas échéant, une assistance technique devrait leur être apportée par les services du rectorat. *A minima*, il serait nécessaire de procéder à un travail d'identification des îlots de non-scolarisation avant chaque rentrée scolaire, tel qu'il avait été prévu notamment en Guyane en 2013 dans le cadre de l'Observatoire de la non-scolarisation, et de prendre en compte ces enfants dans les besoins prévisionnels.

La CNCNDH s'inquiète particulièrement des difficultés accrues que rencontrent certaines catégories d'enfants pour faire valoir leur droit à l'éducation, notamment les publics les plus vulnérables. Eu égard aux informations recueillies ces dernières semaines, la Commission est particulièrement préoccupée des atteintes au droit à l'éducation des enfants en situation de handicap et des enfants étrangers ou perçus comme tels.

81. En 2008, l'INSEE indiquait que « la non-scolarisation est en hausse continue depuis la rentrée de 2007 » (revue *Antiane*, n° 7 de 2008). En 2009, ce même institut constatait une augmentation du nombre de non-scolarisés en collège, avec 2 222 enfants de 6 à 16 ans non scolarisés (« En Guyane, les conditions de vie matérielles de l'enfant s'imposent comme le premier déterminant de la non-scolarisation », *Antiane Échos de Guyane*, n° 33, juin 2013). Toutefois, les éditions 2011 et 2014 de l'*État de l'école en Guyane* mentionnent une amélioration du taux de scolarisation : « [À l'âge de 3 ans], il passe de 65 % en 2007 à 80 % en 2013. Aux âges de 4 et 5 ans, neuf enfants sur dix sont scolarisés. En 2011, d'après le recensement de la population, 2 016 enfants ayant entre 6 et 16 ans sont non-scolarisés en Guyane. Chez les 6-11 ans, le taux de non-scolarisation est de 3,2 % ; il est stable depuis 2006. En revanche, de forts progrès sont constatés chez les 12-16 ans ; en 5 ans, le taux de scolarisation a chuté, passant de 6,5 % à 3,4 % ». L'Observatoire de la non-scolarisation fait apparaître en 2010 un pourcentage sur 10 ans de 8 % d'enfants non scolarisés entre 6 et 16 ans et de 15 % pour les 3 à 5 ans. Ce tableau, qui a disparu du site officiel, est disponible sur le site du Collectif Migrants outre-mer : <http://www.migrantsoutremer.org/Non-scolarisation-en-Guyane>. Les données ne se basent pas sur un recensement *in situ*. Sur la base du recensement 2012, l'INSEE évoque enfin un taux de non-scolarisation de 4,3 % à 6 ans et de 10 % à 16 ans, contre 1,8 % et 3,6 % en moyenne dans la France entière (https://www.insee.fr/fr/statistiques/1908459#tableau-Figure_5

82. « Il y a encore en 2014 des enfants non scolarisés en Guyane », de Sylvie Abbe, section LDH de Cayenne, 17 octobre 2014 : <http://www.ldh-france.org/il-y-encore-en-2014-enfants-scolarisés-en-guyane/>. Dans un communiqué daté du 23 avril 2017, la FSU estime le nombre d'enfants non scolarisés à 10 000 (<http://fsu973.fsu.fr/COMMUNIQUE-DE-PRESSE-MOUVEMENTS-SOCIAUX.html>).

83. À titre d'exemple, sur la base du recensement de 2012, l'INSEE estime qu'un habitant de 15 ans ou plus sur trois n'a jamais été scolarisé (contre moins de 2 % en France métropolitaine), et encore un jeune de moins de 30 ans sur cinq (« Mayotte, département le plus jeune de France », *INSEE Première*, n° 1488, février 2014). La Croix-Rouge, auditionnée le 9 juin 2017, évoque un chiffre de 5 000 enfants non scolarisés.

b. Les enfants en situation de handicap

En 2016, le Comité des droits de l'enfant des Nations unies constatait avec préoccupation les difficultés aiguës rencontrées dans les outre-mer dans la mise en œuvre des lois n° 2005-102 du 11 février 2005 et n° 2013-595 du 8 juillet 2013 *relatives à l'éducation inclusive pour tous les enfants*⁸⁴. À l'exception de Mayotte, la part d'enfants handicapés dans les effectifs scolaires dans les départements d'outre-mer se situe peu ou prou dans la moyenne nationale⁸⁵. Il apparaît néanmoins qu'ils sont plus souvent scolarisés dans une classe spécialisée, surtout en Guyane (moins d'un élève sur six) et à Mayotte (moins d'un élève sur huit), à contre-courant de la tendance observée en France métropolitaine⁸⁶.

À Mayotte, la difficulté principale est la détection du handicap, qui se pose à deux niveaux. En premier lieu, les représentations socioculturelles négatives sur le handicap, même si le sujet est de moins en moins tabou au fil du temps, contribuent à l'isolement des enfants qui en sont porteurs, complexifiant d'autant plus leur détection et *de facto* leur prise en charge⁸⁷. En second lieu, le manque de dispositifs de prévention (manque de personnels médicaux, défaillances de la protection maternelle et infantile – PMI⁸⁸, capacités d'accueil extrêmement limitées du Centre d'action médico-sociale précoce⁸⁹ ...) complique la tâche de détection. C'est le cas, par exemple, des troubles sensoriels qui ne sont parfois pas repérés avant le collège. Il apparaît ainsi que moins de 1 000 élèves font l'objet d'un projet personnalisé de scolarisation (PPS), ce qui est peu au regard des effectifs scolaires et de la démographie de l'île. Les difficultés rencontrées par certaines familles pour constituer un dossier complet auprès de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH), en charge d'établir le projet personnalisé de scolarisation (PPS), ainsi que les délais de traitement très longs, peuvent par ailleurs entraîner un retard dans la mise en œuvre de la scolarisation⁹⁰. La deuxième difficulté

84. Observations finales du 29 janvier 2016, §57.

85. D'après l'édition 2017 de la *Géographie de l'école*, à la rentrée 2015, dans le premier degré, ils représentent 2,4 % des effectifs en Guadeloupe, 2,2 % en Guyane et à La Réunion et 1,8 % en Martinique à la rentrée 2015 (la moyenne nationale étant de 2,4 %). Au collège, leur part s'élève à 4,1 % en Guyane, 3,3 % en Martinique, 2,5 % à La Réunion et 2,4 % en Guadeloupe (la moyenne nationale étant de 2,8 %).

86. D'après l'édition 2017 de la *Géographie de l'école*, près de sept enfants handicapés sur dix sont scolarisés en classe ordinaire sur l'ensemble de la France. À l'inverse, la scolarisation en classe ordinaire concerne environ six élèves sur dix à La Réunion et en Martinique, moins d'un élève sur deux en Guadeloupe, un élève sur six en Guyane et un élève sur huit à Mayotte.

87. Conclusions de l'atelier régional sur la scolarisation des enfants et des jeunes en situation de handicap dans les îles du sud-ouest de l'océan Indien organisé par le Centre international d'études pédagogiques (CIEP) sur le site universitaire du Tampon, île de La Réunion, les 14 et 15 novembre 2012.

88. IGAS, rapport de la mission d'appui au département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'enfance établi par P. Aballea et Y. Rabineau, février 2016.

89. Les Centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP) ont pour mission de dépister et de proposer une cure ambulatoire et une rééducation pour des enfants présentant des déficits sensoriels, moteurs ou mentaux.

90. En guise d'exemple, au 19 janvier 2017, sur 124 dossiers de demandes d'inscription en ULIS école pour la rentrée prochaine, 53 sont en cours de constitution, 72 sont en attente de traitement par la MDPH. Pour le collège, sur les 132 dossiers déposés auprès du vice-rectorat, 40 dossiers sont en cours de constitution et 92 sont en attente de traitement. Pour aider les familles dans leurs démarches, le vice-rectorat compte 8 enseignants référents handicap.

se situe au niveau du diagnostic et de l'orientation des enfants dont le handicap a été reconnu. Les outils d'évaluation utilisés pour diagnostiquer le handicap ne semblent pas toujours adaptés, notamment s'agissant des troubles cognitifs ; il est difficile, en effet, dans le cadre d'une épreuve verbale par exemple, de savoir si l'enfant ne comprend pas en raison d'un potentiel handicap ou d'une mauvaise maîtrise de la langue française s'il est non francophone. De nombreux élèves seraient en outre mal orientés en structures handicap pour des retards d'apprentissage, des problèmes liés à la précarité sociale ou pour des troubles du comportement. Enfin, la dernière difficulté est bien la pénurie de dispositifs d'accueil. À ce jour, l'offre de prise en charge est essentiellement portée par l'Éducation nationale⁹¹, le médico-social étant en construction (536 orientations en institut médico-éducatif entre 2011 et 2013 pour 93 places⁹²). Aussi apparaît-il prioritaire de :

- développer les outils de diagnostic, pour éviter les repérages tardifs et les mauvaises orientations : adaptation des outils d'évaluation (notamment au contexte plurilingue), visite médicale scolaire pour tous les élèves, renforcement des actions de formation et de sensibilisation des enseignants au handicap, développement de la PMI et du Centre d'action médico-sociale précoce ;
- renforcer les moyens de la MDPH ;
- développer les structures médico-sociales.

En Guyane, les problématiques quant à la structure de la prise en charge éducative sont similaires. Le manque de places dans les dispositifs d'accueil de l'Éducation nationale, dans les structures d'accueil spécialisées et dans les structures associatives (jusqu'à 3 ans d'attente⁹³) implique que de nombreux enfants en situation de handicap ne sont pas ou partiellement scolarisés. Un effort supplémentaire sera consenti par le rectorat à la rentrée 2017, avec la création de deux ou trois ULIS supplémentaires prévus. Ce dernier propose également des formations accélérées pour pallier l'insuffisance des ressources humaines spécialisées immédiatement mobilisables. La situation est particulièrement compliquée pour les personnes à mobilité réduite, qui ont du mal à être autonomes du fait de l'inadaptation d'une grande partie de l'espace public à leurs besoins spécifiques. Encore une fois, ces difficultés sont décuplées dans les communes isolées, alors même que l'article L. 112-1 du Code de l'éducation pose le principe de la proximité domicile-école pour les enfants présentant un handicap ou un trouble invalidant de la santé. Plus on s'éloigne de Cayenne, plus la présence de personnels formés et

91. D'après une étude de l'ARS océan Indien d'avril 2017 (atelier parcours handicap), sur l'année scolaire 2013/2014, 820 enfants ou adolescents en situation de handicap ont été scolarisés : 30 dans les établissements médico-éducatifs et 790 en établissements scolaires. Six établissements (CAMSP, IME, ITEP, SESSAD, EEAP) offrent une prise en charge des enfants et adolescents handicapés, pour une capacité d'accueil de 471 places enfants au 31/12/2016. L'offre de prise en charge éducative portée par l'Éducation nationale se compose ainsi : accompagnement des élèves en situation de handicap en milieu ordinaire (70 ETP AESH), dispositifs collectifs (en 2016, 38 ULIS école dans le premier degré, 18 ULIS en collège, 2 en lycées, contre 44 en école et 11 en collège en 2013), mise à disposition de 9 ETP dans une unité d'enseignement d'un établissement médicosocial en 2016 (contre 5 en 2013).

92. Données transmises par le vice-rectorat.

93. Audition de M. Jérémie Michel-Ange, directeur général de l'association départementale des pupilles de l'enseignement public de Guyane.

d'infrastructures adaptées se raréfie. Un enfant dont le diagnostic aurait préconisé une scolarisation dans une classe spécialisée ne peut y accéder – sauf à s'éloigner dès le plus jeune âge de son foyer familial. Les besoins essentiels à pourvoir sont ainsi le recrutement de personnels formés à tous les niveaux (médical, paramédical, enseignants...), le développement des structures d'accueil, la mise aux normes d'accessibilité des établissements scolaires et l'aménagement adéquat des transports scolaires, notamment des pirogues – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui – pour leur permettre de se déplacer.

c. Les enfants étrangers ou perçus comme tels

Plusieurs études convergentes (voir *infra*) révèlent des inégalités d'accès à l'éducation pour les enfants étrangers ou perçus comme tels. Cette situation n'est pas anecdotique dans la mesure où une personne sur trois est d'origine étrangère en Guyane et près d'une personne sur deux à Mayotte. Pour ne citer qu'un exemple révélateur, une étude de l'INSEE datant de 2013 souligne que le fait d'être étranger multiplie par quatre le risque d'être non scolarisé dans l'est guyanais et dans les savanes, et par deux dans l'ouest guyanais et le centre littoral⁹⁴. Les difficultés rencontrées par les enfants étrangers et issus de groupes minoritaires en Guyane ont de surcroît fait l'objet de deux réclamations successives, richement documentées, auprès de la Halde et du Défenseur des droits⁹⁵. Il est à noter que ces deux groupes sont parfois confondus, de nombreuses personnes catégorisées comme « étrangères » au regard du droit français étant en réalité des Amérindiens ou des Bushinenge, établis depuis des siècles le long des fleuves Maroni et Oyapock. L'absence d'un justificatif d'identité attestant de la nationalité française peut être le fait des circulations fréquentes de part et d'autre de la frontière, ainsi que des difficultés d'accès à l'état civil (déclaration des naissances)⁹⁶.

À Mayotte, les étrangers rencontrent à la fois plus de difficultés lors de l'inscription scolaire et sont proportionnellement plus exposés à la scolarité alternée à l'école élémentaire⁹⁷. Plusieurs explications ont été mises en évidence par les acteurs entendus par la CNCDH, notamment l'attribution d'une priorité aux enfants mahorais dans un contexte plus général de manque de places, voire de défiance générale de la population

94. INSEE Antilles-Guyane, « En Guyane, les conditions de vie matérielles de l'enfant s'imposent comme le premier déterminant de la non-scolarisation », *Antiane Échos*, n° 33, juin 2013.

95. Réclamations du 25 septembre 2008 auprès de la Halde concernant les mesures discriminatoires relatives à l'accès à l'éducation en Guyane, et du 17 juin 2011 auprès du Défenseur des droits relative aux mesures discriminatoires en matière d'accès à l'éducation en Guyane, plus particulièrement à l'encontre d'enfants étrangers et ceux issus de groupes minoritaires.

96. L'anthropologue Catherine Benoît explique ainsi qu'il n'est pas rare qu'« au sein d'une même fratrie, on trouve des sujets de nationalité surinamaïse ou française », voire apatrides (« Sans papiers amérindiens et noirs marron en Guyane : la fabrication de l'étranger sur le fleuve Maroni », in J. Moomou (dir.), *Sociétés marronnes des Amériques*, 2015). Voir également E. Carde, « Quand le dominant vient d'ailleurs et l'étranger d'ici : l'accès aux soins en Guyane au prisme de la double altérité », *Autrepart*, mars 2010, n° 55, p. 89-105.

97. Par ailleurs, une étude de l'INSEE révèle que la proportion d'élèves de 7 à 10 ans suivant une scolarité alternée (le matin ou l'après-midi) est moindre pour les enfants dont la mère est native de Mayotte (trois sur dix), que pour les autres (quatre sur dix). *INSEE Première*, 6 février 2014, n° 1488, « Mayotte, département le plus jeune de France ».

à l'égard des étrangers, sujets de « *tracasseries du quotidien* »⁹⁸. Le contexte de pression croissante sur les services publics déjà saturés est susceptible d'exacerber les rancoeurs entre Mahorais et étrangers (essentiellement Comoriens). Les interpellations et les expulsions *manu militari* de personnes considérées comme clandestines à l'automne 2016 par des collectifs de villageois en ont révélé l'ampleur. En milieu scolaire, la situation a dégénéré sérieusement lorsqu'à la rentrée 2016 des collectifs de parents d'élèves ont pris la fâcheuse initiative d'empêcher des élèves dont les parents sont identifiés comme Comoriens d'entrer en classe.

Il est bien entendu nécessaire d'avoir ces éléments de contexte à l'esprit pour mieux cerner la position délicate dans laquelle se trouvent les étrangers dans ces deux territoires. La situation est particulièrement grave et intolérable quand ce sont les pouvoirs publics qui sont à l'origine d'inégalités de traitement.

Des pratiques opaques et hétérogènes dans le premier degré

La CNCDH déplore vivement la persistance de pratiques extrêmement hétérogènes d'une commune à l'autre au moment de la procédure d'inscription dans une école maternelle ou élémentaire. Malgré les rappels successifs adressés aux maires quant aux dispositions légales en vigueur⁹⁹, la situation ne semble pas s'être améliorée de façon notable. Le maintien d'un dossier d'inscription dont les exigences dépassent le cadre des normes juridiques en vigueur constitue la principale cause d'exclusion scolaire, liée à deux facteurs principaux :

- l'appréciation aléatoire d'une commune à l'autre de la domiciliation, en contradiction avec l'article L. 131-5 du Code de l'éducation¹⁰⁰, conduisant parfois à requérir une facture d'eau ou d'électricité ou bien même un bail alors que nombre de familles vivent en habitat autoconstruit. Ce zèle administratif entraînerait des stratégies de contournement visant à se procurer une adresse fictive, soit auprès d'un proche, soit auprès d'un tiers moyennant parfois une contrepartie financière. En retour, lesdites pratiques susciteraient encore davantage les suspicions des autorités municipales qui feraient procéder à des vérifications d'adresse, sans compter les complications que pareille situation peuvent entraîner pour les enfants si l'école ou l'arrêt de bus d'affectation sont éloignés de leur domicile réel;

98. S. Juliette, G. Dominique, « Des sans-papiers expulsés à leurs enfants "isolés" : les politiques migratoires de la départementalisation à Mayotte », in P. Vitale (dir.), *Mobilités Ultramarines*, Archives Contemporaines, 2015.

99. Voir, par exemple, l'instruction du 26 octobre 2011 n° 156/2011/CSJ du préfet de la région Guyane, *Vos obligations relatives à la scolarisation des enfants étrangers*. De même, la vice-rectrice de Mayotte a rappelé en 2016 les dispositions légales aux municipalités (audition de la vice-rectrice de Mayotte, N. Costantini).

100. « *Le statut ou le mode d'habitat des familles installées sur le territoire de la commune ne peut être une cause de refus d'inscription d'un enfant soumis à l'obligation scolaire* ».

la demande, à Mayotte notamment, d'un acte juridique prouvant la délégation d'autorité parentale sur l'enfant à scolariser, contraire au droit en vigueur¹⁰¹ et qui a pour conséquence d'exclure *de facto* nombre de mineurs non accompagnés par leurs parents¹⁰².

Comme l'a récemment souligné le Défenseur des droits¹⁰³, ces pratiques sont susceptibles de caractériser des faits de discriminations fondées sur l'origine, la nationalité, le lieu de résidence ou encore la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique. Aussi paraît-il encore et toujours nécessaire de rappeler que seuls trois documents, à l'exclusion de tout autre, peuvent être demandés dans le cadre d'une inscription scolaire : un document d'identité, un justificatif de résidence sur la commune pouvant être apporté par tout moyen, un document attestant que l'enfant a subi les vaccinations obligatoires pour son âge, étant précisé que ce dernier peut être présenté dans les trois mois de l'admission de l'enfant à l'école.

L'opacité des listes d'attente (notamment pour intégrer une école maternelle) représente un second obstacle. Si l'on dispose de peu d'éléments pour apprécier la légitimité des motifs allégués, généralement le manque de places disponibles, une enquête récente menée auprès des chefs d'établissements par l'antenne de l'Unicef basée à Saint-Laurent-du-Maroni fait peser en la matière de sérieux doutes. Précisément, à l'occasion de cette enquête visant à une meilleure connaissance de ses partenaires éducatifs, l'antenne locale de l'Unicef a constaté que l'effectif global des écoles maternelles et élémentaires était bien inférieur à leur capacité d'accueil globale à la rentrée 2016. Or, au sein des ateliers jeunesse de l'Unicef à Saint-Laurent-du-Maroni, plusieurs enfants de nationalité étrangère, non scolarisés, allophones et âgés de 6 à 9 ans, sont placés sur liste d'attente¹⁰⁴.

Au-delà des rappels à la loi – manifestement insuffisants –, la CNCDH appelle les représentants de l'État sur le territoire à veiller à l'application de toutes les dispositions législatives et réglementaires, en s'attelant à réguler ce que les chercheuses Juliette Sakoyan et Dominique Grassineau nomment la *politique des guichets*, cette dernière « *s'exer[çant] indépendamment des mesures étatiques par des pratiques locales qui se considèrent comme légitimes* »¹⁰⁵.

En premier lieu, il apparaît nécessaire de clarifier et de préciser, pour les familles et les collectivités locales, les pièces justificatives nécessaires à l'inscription scolaire. Les règles en la matière sont éparpillées dans plusieurs textes législatifs, réglementaires et de jurisprudence. Comme l'a très justement montré le Défenseur des droits, les informations

101. L'article L.131-4 du Code de l'éducation confie la charge d'assurer l'instruction de l'enfant à toute personne exerçant sur ce dernier une simple autorité de fait. La circulaire n° 2002-063 du 20 mars 2002 relative aux modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés précise que « *la preuve que l'enfant est régulièrement confié à cette personne peut être effectuée par tout moyen (lettre des parents, notoriété publique...)* ».

102. Nombre d'entre eux sont pris en charge dans le cadre des solidarités familiales et villageoises au sens large, sans qu'une démarche pour obtenir la délégation d'autorité parentale ne soit systématiquement entreprise.

103. Défenseur des droits, *Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun*, Rapport sur les droits de l'enfant 2016.

104. Audition de Mme Béatrice Saxemard Boulot, représentante de l'Unicef à Saint-Laurent-du-Maroni.

105. S. Juliette, G. Dominique, *op. cit.*

relatives aux dispositions légales en vigueur figurant sur les sites Internet manquent de clarté¹⁰⁶. Ainsi la CNCDH recommande-t-elle de mettre à l'étude la possibilité d'encadrer par décret les pièces justificatives pouvant être réclamées, pour justifier du domicile (dont une attestation sur l'honneur) et de son identité (par tout moyen, dont la notoriété publique). Il s'agirait également de rappeler le principe d'identification de la personne responsable ainsi que le délai de transmission du certificat médical. L'objectif, comme dans d'autres domaines tel l'accès au logement (voir décret n° 2015-1437 du 5 novembre 2015 *fixant la liste des pièces justificatives pouvant être demandées au candidat à la location et à sa caution*), est bien de limiter les abus en clarifiant les règles applicables.

A minima, la CNCDH préconise d'envisager la mise en œuvre d'un dossier unique d'inscription à l'échelle de l'académie. Ce projet avait été porté en 2006 par l'Observatoire de la non-scolarisation en Guyane. Inspiré du modèle créé par le rectorat concernant l'admission au collège des primo-arrivants, il visait à permettre aux communes de répondre pleinement à leurs obligations légales. Ce dispositif a néanmoins avorté, certains maires persistant à exiger un dossier plus contraignant, malgré les préconisations de la Halde dans sa délibération n° 2009-318 du 14 septembre 2009, et les sollicitations du collectif pour la scolarisation des enfants de Guyane auprès des autorités. Sa mise en œuvre pleine et entière est souhaitable et devrait être mise à l'ordre du jour d'une instance de concertation (Observatoire de la non-scolarisation, conseil de l'Éducation nationale...), la présence effective des municipalités étant bien entendu primordiale.

En second lieu, l'instauration d'un cadre d'échange multi-acteurs spécifiquement dévolu au phénomène de non-scolarisation pourrait être mise à l'étude, d'autant plus que la plupart des acteurs entendus par la CNCDH ont mis en évidence le manque patent de communication et les divergences de vue des uns et des autres en la matière. C'était bien là l'un des principaux objectifs poursuivis par l'Observatoire de la non-scolarisation, créé en janvier 2005, sous l'impulsion du collectif pour la scolarisation de tous les enfants en Guyane et du recteur de l'époque, Jean-Michel Blanquer. Malgré un bref sursaut en janvier-février 2013, il a rapidement été réduit à une coquille vide. Plusieurs raisons ont été évoquées pour expliquer cet échec, au premier chef l'implication et l'assiduité déclinante des collectivités locales, un manque de moyens alloués par les pouvoirs publics et l'absence d'une réelle volonté politique. Pour autant, les personnes auditionnées s'accordent, dans l'ensemble, sur l'utilité de cet organisme qui a permis, pendant quelques années, de mettre à l'ordre du jour la question de non-scolarisation, souvent éludée, de promouvoir le dialogue entre les partenaires de l'école, de réaliser plusieurs études – qui ne figurent malheureusement plus sur le site du rectorat – et enfin de lancer plusieurs chantiers intéressants. La CNCDH invite le rectorat de Guyane à réactiver et à faire vivre cet Observatoire, en s'assurant de sa pérennité et de l'engagement de ses membres sur le long terme. La création d'une structure analogue devrait également être envisagée à Mayotte.

106. Défenseur des droits, *Droit fondamental à l'éducation : une école pour tous, un droit pour chacun*, op. cit.

En troisième lieu, afin d'agir sur l'opacité des pratiques observées sur le terrain et de permettre aux municipalités d'atteindre une montée en compétences à la hauteur des enjeux éducatifs du territoire, un renforcement du travail de coopération entre ces dernières et les circonscriptions académiques du premier degré est souhaitable. En matière de scolarisation, ce pourrait être l'occasion d'assurer une meilleure remontée d'informations auprès des services du rectorat. Précisément, ces derniers devraient être régulièrement informés des motifs justifiant tout refus d'inscription scolaire ou d'inscription sur une liste d'attente, afin d'assurer un suivi centralisé – ou à l'échelle des circonscriptions du premier degré – des dossiers¹⁰⁷.

En quatrième et dernier lieu, il apparaît que nombre d'enfants non scolarisés à Mayotte se retrouvent livrés à eux-mêmes, à défaut d'être pris en charge par des associations telles Tama, Solidarité Mayotte, le Village d'Eva ou les Apprentis d'Auteuil – elles-mêmes surchargées¹⁰⁸. Ces dernières proposent différents types d'accompagnement, notamment des alternatives à l'école publique dans l'attente de leur scolarisation effective, type « école hors les murs ». Dans la mesure où ces dispositifs n'ont pas vocation à se substituer à la mission de service public qu'il revient aux pouvoirs publics d'investir progressivement, la CNCDH, à l'instar du Défenseur des droits¹⁰⁹, appelle à les envisager dans le cadre d'un partenariat avec l'Éducation nationale. À ce jour, seule l'association des Apprentis d'Auteuil offre un cadre scolaire contractualisé avec l'Éducation nationale pour l'accueil d'enfants en difficulté et leur accompagnement jusqu'à des formations qualifiantes (CAP).

Un accueil mitigé des mineurs nouvellement arrivés dans le second degré

L'accueil des primo-arrivants dans le second degré ne répond pas toujours aux attentes, tant en Guyane qu'à Mayotte. Dans les collèges et lycées, il revient au « guichet unique », dont le pilotage relève du Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (CASNAV), d'accueillir les primo-arrivants en vue d'une inscription au collège ou au lycée¹¹⁰. L'Éducation nationale est confrontée, plus qu'ailleurs en France, à des problématiques d'âge et de niveau, ces enfants ayant des parcours scolaires extrêmement aléatoires.

107. Aux termes de l'article R. 131-4 du Code de l'éducation, le maire est d'ailleurs censé signaler à l'inspecteur d'académie, directeur des services départementaux de l'Éducation nationale (IA-DASEN) les enfants soumis à l'obligation scolaire qui ne sont pas inscrits dans une école ou un établissement.

108. CNCDH, *Avis sur les droits des étrangers et le droit d'asile. Cas particulier de la Guyane et de Mayotte*, adopté le 26 septembre 2017, *JORF*, n° 0276 du 26 novembre 2017, texte n° 41, voir *infra* chapitre VII.

109. Défenseur des droits, Rapport de mission, *Mayotte : Situation sur les droits et la protection des enfants*, 12 janvier 2016.

110. Ce dernier a vocation à coordonner l'action des différents acteurs de l'éducation en relation avec la scolarisation des nouveaux arrivants. Outre une mission d'information, son objectif est de favoriser la scolarisation des EANA en orientant ces derniers vers une affectation dans un collège ou lycée, sur la base d'une évaluation de compétences.

Concernant le CASNAV de Mayotte, le dispositif d'accueil et d'accompagnement des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA) est très insuffisant. Au regard du bilan d'activité 2016 – 2017 transmis à la CNCDH, force est de constater, d'une part, l'importante déperdition des jeunes tout au long de la procédure et, d'autre part, les délais extrêmement longs entre l'accueil du jeune et son affectation dans un établissement. Sur 1438 jeunes accueillis au CASNAV du 1^{er} septembre 2016 au 14 juin 2017, 232 n'ont pas été retenus, au motif que leur profil « *ne correspondait pas aux critères des EANA* »¹¹¹. Il s'agirait en réalité principalement de mineurs ayant plus de 16 ans, le vice-rectorat concentrant ses efforts sur les 6-16 ans¹¹². Ensuite, sur les 1206 ayant été convoqués à l'entretien de positionnement, seuls 908 se sont présentés. À toutes les étapes, plusieurs enfants ne se présentent pas à la convocation (test, convocation pour un complément de dossier...). Cette situation peut révéler à la fois la mobilité – souvent contrainte – de ces enfants, mise en exergue par le CASNAV, ou le fait que ces derniers n'aient pas pris connaissance à temps de la convocation envoyée par SMS¹¹³. À cet égard, tous les moyens devraient être mobilisés pour s'assurer de la bonne transmission de l'information (SMS, appel téléphonique), dans des délais raisonnables et dans les langues les plus usitées sur le territoire pour s'assurer de l'intelligibilité du message. En outre, les capacités d'accueil restreintes eu égard au nombre d'EANA se répercutent sur les délais de la passation du test d'une part et sur l'affectation en établissement d'autre part. Ainsi, le jeune attend en moyenne entre 3 et 6 mois pour être convoqué à l'entretien de positionnement, puis jusqu'à 2 ans avant d'être effectivement scolarisé. Pour faire face à cette situation, chaque collège disposera d'une unité pédagogique pour élèves allophones arrivants (UPE2A) à la rentrée 2017. Le vice-rectorat souhaite par ailleurs établir une convention de partenariat avec les associations, pour que ces dernières prennent en charge une partie des jeunes, le temps qu'ils puissent être scolarisés. La CNCDH encourage le vice-rectorat à poursuivre ces efforts pour améliorer l'accueil et l'accompagnement des mineurs nouvellement arrivés.

En Guyane, le CASNAV est également sous tension en termes de flux et les capacités d'accueil en UPE2A sont insuffisantes¹¹⁴. Les changements d'adresse du CASNAV depuis la rentrée 2016 ne sont pas de nature à améliorer l'accueil des enfants ; aussi est-il urgent de trouver une solution pérenne, d'autant plus que le flux d'EANA serait plus important qu'à l'accoutumée depuis septembre 2016. En l'absence du bilan du CASNAV, la CNCDH ne peut développer davantage ce point. Elle recommande, au regard des informations transmises par ailleurs, d'accroître les capacités d'accueil en UPE2A, de stabiliser la domiciliation du CASNAV et d'indiquer un numéro de téléphone opérationnel du CASNAV sur le site du rectorat¹¹⁵.

111. Bilan activités CASNAV : 2016-2017

112. Échange avec M. Raymond Octor, responsable du CASNAV, le 16 juin 2017.

113. Informations recueillies auprès de Mme Aurélie Guitton, coordinatrice de la plateforme nationale InfoMIE.

114. La Guyane dispose, pour les accueillir, de 30 UPE2A en écoles primaires et 13 au collège. La création de 9 UPE2A-NSA est prévue à la rentrée 2017.

115. <https://casnav.ins.ac-guyane.fr/>, page consultée le 22 juin 2017.

De plus, la CNCDH est vivement préoccupée par la situation de vide institutionnel pour les mineurs âgés de plus de 16 ans (voire parfois moins), ne relevant plus de l'obligation scolaire telle que définie par l'article L. 131-1 du Code de l'éducation, dont l'accompagnement est réduit à la portion congrue. D'ailleurs, élément révélateur s'il en faut, les UPE2A sont très peu développés au lycée. À défaut de l'atteinte d'un niveau suffisant, ils seraient réorientés – tant à Mayotte qu'en Guyane – vers un dispositif d'insertion, notamment la mission locale, alors même que cette dernière exige la production d'un justificatif de régularité de séjour. Or ce dernier ne peut être délivré aux enfants de moins de 18 ans (article L. 311-1 du Ceseda). Cette situation est bien entendu contraire aux dispositions de la circulaire n° 2002-063 du 20 mars 2002 *relative aux modalités d'inscription et de scolarisation des élèves de nationalité étrangère des premier et second degrés*¹¹⁶. Ces jeunes se retrouvent ainsi en dehors du champ d'intervention de la plupart des organismes susceptibles de les aider. Les acteurs associatifs tendent à investir ce champ en proposant des alternatives à ces jeunes. La CNCDH encourage les pouvoirs publics à soutenir ces initiatives et à investir progressivement ce champ, en favorisant un échange pluri-acteurs au sein du CASNAV.

De surcroît, l'attention de la CNCDH a été alertée sur le cas de jeunes de nationalité étrangère, inscrits depuis plusieurs années dans un établissement scolaire français, susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire une fois atteint l'âge de leur majorité, alors même qu'ils n'ont pas fini leur cycle d'étude. Au-delà, la question principale qui se pose est l'accès effectif à la régularisation du séjour, pour ces jeunes, l'année de leurs 18 ans, procédure extrêmement compliquée en Guyane et à Mayotte¹¹⁷. En pratique, il apparaît que les jeunes majeurs peuvent souvent poursuivre leur scolarité¹¹⁸, comme le prévoit la circulaire n° 2002-063 du 20 mars 2002 *relative aux modalités de l'inscription et de la scolarisation des élèves de nationalité étrangère*¹¹⁹. La CNCDH appelle les services préfectoraux à poursuivre dans cette voie, en reportant les mesures d'éloignement du territoire pour les enfants scolarisés. La CNCDH salue par ailleurs la procédure mise en place en 2016 par le préfet et le vice-rectorat de Mayotte pour accélérer l'instruction des dossiers relatif à la demande d'un titre de séjour de la part des jeunes bacheliers étrangers souhaitant poursuivre leurs études hors de Mayotte. Entre juin et août 2016, plus de 100 jeunes ont bénéficié d'un titre de séjour et environ 200 visas ont été délivrés sur cette base¹²⁰. Cette procédure répond à la situation préoccupante de nombreux néo-bacheliers qui, dans l'attente ou faute d'obtenir un titre de séjour, se retrouvent sans perspective, alors même qu'ils ont souvent effectué la quasi-totalité de leur scolarité à Mayotte.

116. « Pour les mineurs étrangers de 16 ans, il y a lieu de veiller à ce que leur scolarisation puisse être assurée, en prenant en compte naturellement leur degré de maîtrise de la langue française et leur niveau scolaire ».

117. CNCDH, *Avis sur les droits des étrangers et le droit d'asile. Cas particulier de la Guyane et de Mayotte*, adopté le 26 septembre 2017, voir *infra* chapitre VII.

118. Auditions des préfetures de Guyane et de Mayotte.

119. « Tout élève admis dans un cycle de formation doit pouvoir parcourir la totalité de ce cycle dans l'établissement scolaire, sous réserve des dispositions réglementaires relatives aux procédures disciplinaires ».

120. Note de la préfecture de Mayotte.

II. Garantir à chaque enfant une éducation de qualité

La réussite éducative est, après la scolarisation effective, le deuxième défi à relever. En la matière, on observe toujours deux phénomènes, à la fois une nette amélioration de la situation, et un écart toujours net entre la métropole et les outre-mer et entre les outre-mer eux-mêmes. Si la faiblesse du niveau scolaire est plus marquée à La Réunion qu'aux Antilles, elle est plus préoccupante encore en Guyane et à Mayotte, ce pour l'ensemble des indicateurs traditionnels (retard scolaire en 6^e et en 3^e, sorties précoces du système scolaire, part de non diplômés...). Cet échec scolaire et l'illettrisme qui souvent l'accompagne affectent fortement la capacité des jeunes à trouver un emploi. Il convient de porter une attention particulière aux principaux facteurs dont les répercussions sur la scolarité sont évidentes : la prise en compte des spécificités locales en milieu scolaire, l'environnement social et familial des élèves et les dispositifs de réussite éducative.

A. Adapter la pédagogie et valoriser les potentiels des élèves

Au-delà de l'incantation – affirmer que la diversité est une richesse est devenu un lieu commun dans le discours public – il convient de donner corps à l'article L. 111-1 du Code de l'éducation qui dispose que « *le service public de l'éducation est conçu et organisé en fonction des élèves et des étudiants* ». Des signes encourageants sont perceptibles concernant la prise en compte des spécificités locales. Il suffit de parcourir les projets académiques des outre-mer pour s'en apercevoir. Néanmoins, malgré les ambitions affichées, les avancées sont lentes, timides et discontinues¹²¹. C'est d'ailleurs le constat que dressent, en le déplorant, les comités onusiens¹²². Un écart trop important des programmes et des méthodes pédagogiques – calqués sur ceux de métropole – d'avec la réalité vécue par les élèves peut rendre l'enseignement difficilement intelligible et entraîner une insécurité linguistique et culturelle nuisible à la réussite des élèves et à leur bien-être. La mission n'est pas aisée en Guyane et à Mayotte dans la mesure où l'hétérogénéité prédomine (langues, origines, niveaux scolaires...). Aussi est-il nécessaire de déployer et de structurer les efforts investis pour adapter la pédagogie et valoriser les potentiels des élèves.

121. Voir notamment le projet académique de Guyane 2014- 2017 et celui de Mayotte 2016-2019.

122. Voir les Observations finales du Comité des droits de l'enfant, concernant le cinquième rapport périodique de la France du 29 janvier 2016 et les Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels du 24 juin 2016.

a. Un enseignement difficilement intelligible faute d'une véritable prise en compte des langues premières pour entrer dans les apprentissages

Dans les outre-mer, le français coexiste avec plus de cinquante « langues de France » sur les soixante-quinze identifiées officiellement en 1999 par le rapport Cerquiglini sur *Les langues de France*¹²³. À Mayotte, et dans une partie de la Guyane, la langue française n'est pas celle du quotidien. Elle occupe davantage une fonction véhiculaire puisque c'est celle enseignée à l'école et utilisée par l'administration. Précisément, en Guyane, près d'une trentaine de langues sont parlées – dont douze répertoriées comme « langues de France » dans le rapport précité – et, si le français est bien la langue officielle, seuls 40 % de la population parlent le français et ses locuteurs natifs ne représentent que 10 % des Guyanais¹²⁴. Quant à Mayotte, où les deux langues vernaculaires sont le shimaoré (langue bantoue) et le shibushi (variante du malgache sakalave), seuls 60 % des habitants de l'île maîtrisent la langue française et seul un Mahorais sur dix en est locuteur natif¹²⁵. De même, les difficultés de lecture sont particulièrement aiguës dans ces sociétés à tradition orale, où l'écrit n'a que peu de place. Cette complexité linguistique se heurte à la culture républicaine française, le français étant la langue exclusive de l'État, d'autres ayant le statut de langue régionale, de « langue de France », ou encore ne sont pas reconnues (notamment les langues de l'immigration). Quoi qu'il en soit, la République a un devoir à l'égard des futurs citoyens, qui est de leur permettre un apprentissage aussi efficace et « indolore » que possible du français, première des sept grandes compétences du socle commun de connaissances, de compétences et de culture.

De manière générale, l'Éducation nationale, dans ces territoires (hors COM et Nouvelle-Calédonie), applique les mêmes méthodes d'apprentissage de la langue qu'en métropole, à quelques variantes près. Les résultats sont pour ainsi dire révélateurs. À 17-18 ans, les données relevées lors des Journées Défense et Citoyenneté en 2015 révèlent que 20,2 % des jeunes ultramarins sont considérés comme étant en situation d'illettrisme, ce chiffre étant de 50,9 % à Mayotte et 29 % en Guyane, contre 3,6 % en métropole¹²⁶. Même constat pour les personnes sorties du système scolaire. Le taux d'illettrisme est presque quatre fois supérieur à celui de la métropole dans les outre-mer, avec des records en Guyane (20 %), à La Réunion (21 %) et à Mayotte (30 %) d'après l'enquête Information et vie quotidienne menée par l'INSEE et l'Agence nationale de

123. B. Cerquiglini, *Les langues de la France*, 1999. Ce rapport identifie quatre langues créoles, vingt-huit langues en Nouvelle-Calédonie, sept en Polynésie française, deux à Wallis-et-Futuna, deux à Mayotte et douze en Guyane.

124. J. Vernaudeau et V. Fillol, *Vers une école plurilingue dans les collectivités françaises d'Océanie et de Guyane*, 2009.

125. F. Laroussi et F. Liénard, *Plurilinguisme, politique linguistique et éducation : quels éclairages pour Mayotte ?* 2011.

126. Les résultats pour les DROM sont les suivants en 2015 : Guadeloupe : 16 %, Martinique : 19,5 %, La Réunion : 14,8 %, Guyane : 28,8 %, Mayotte : 50,9 %.

lutte contre l'illettrisme (ANLCI)¹²⁷. Concrètement, ces personnes ne possèdent pas les compétences de base pour être autonomes dans les situations simples de la vie quotidienne (remplir des démarches administratives, lire une notice de médicaments...).

Les résultats de la recherche en linguistique, psycholinguistique et sciences de l'éducation¹²⁸, mis en lumière notamment lors des états généraux du multilinguisme dans les outre-mer en 2011¹²⁹, révèlent l'utilité de la présence réfléchie des langues maternelles et des acquis culturels (notamment le poids de l'oralité) dans l'apprentissage du français. Un bilinguisme équilibré tendrait à améliorer les performances scolaires, en développant notamment les compétences métalinguistiques et la capacité d'abstraction des élèves, ce qui se répercute sur l'ensemble des disciplines. Inversement, un bilinguisme déséquilibré et honteux (dit « diglossie ») créerait un mal-être dans le langage et une mésestime de soi. Précisément, il s'agit d'éviter une rupture trop brutale, au profit d'une transition, pour ne pas entraver le développement du langage (phonétique, lexique, grammaire) de l'enfant. D'ailleurs c'est bien ce qui est privilégié dans de nombreux pays et dans certains territoires d'outre-mer, bien que dans l'ensemble d'importants efforts restent à faire dans les outre-mer, notamment à Mayotte et en Guyane. En effet, les dispositifs mis en œuvre tendent encore trop à être calqués sur ceux de la métropole, même si l'inclusion des langues maternelles dans l'apprentissage se développe.

Parmi ces dispositifs, on retrouve celui des langues et cultures régionales (LCR), alignées depuis 1982 (circulaires Savary) sur le modèle des langues vivantes étrangères (LVE), soit un apprentissage comme une LV2, à partir d'un niveau supposé débutant¹³⁰. Les LCR sont ainsi adaptées à un apprentissage d'une langue étrangère, et non au soutien du développement du langage à partir de la langue première. Cette dernière approche est portée par d'autres dispositifs notamment, en Guyane, les écoles bilingues

127. Enquête réalisée sur un échantillon de population de 16 à 65 ans : 21 % à La Réunion (2012), 13 % en Martinique (2014), 30 % en 2013 (Mayotte), 20 % en Guadeloupe (2008) et 20 % en Guyane (2013). On parle d'illettrisme pour des personnes qui, après avoir été scolarisées en France, n'ont pas acquis une maîtrise suffisante de la lecture, de l'écriture, du calcul, des compétences de base, pour être autonomes dans les situations simples de la vie courante. On parle d'analphabétisme pour désigner des personnes qui n'ont jamais été scolarisées.

128. L.-F. Prudent, F. Tupin et S. Wharton (dir.) *Du plurilinguisme à l'école. Vers une gestion coordonnée des langues en contextes éducatifs sensibles*, 2005 ; J. Vernaudo et V. Fillol (dir.) *Vers une école plurilingue dans les collectivités françaises d'Océanie et de Guyane*, 2009 ; F. Laroussi & F. Liénard (dir.) *Plurilinguisme, politique linguistique et éducation : quels éclairages pour Mayotte ?*, 2011 ; J. Vernaudo & M. Paia (dir.) *L'école plurilingue en outre-mer : apprendre plusieurs langues, plusieurs langues pour apprendre*, 2014 ; I. Légise et B. Migge (dir.) *Pratiques et attitudes linguistiques en Guyane : regards croisés*, 2008 ; M. Salaün *Décoloniser l'école ? Hawaï'i, Nouvelle-Calédonie : expériences contemporaines*, 2013.

129. Les actes des états généraux du multilinguisme sont disponibles sur le site du ministère de la culture.

130. Seul le créole est vraiment traité comme une langue régionale à part entière dans les DROM.

et les Intervenants en langues maternelles (ILM)¹³¹. À l'inverse des LCR, l'objectif est de concentrer les efforts sur les petites classes afin de soutenir le développement du langage par la L1. Le dispositif ILM est largement plébiscité puisque, lors des derniers mouvements sociaux, 400 de plus ont été réclamés ; finalement un doublement des effectifs a été acté (soit 40 ILM de plus). Cette démarche doit bien être distinguée de celles des unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A), de même que les formations FLE/FLS (français langue étrangère/français langue seconde), qui visent également la maîtrise de la langue française sans s'appuyer sur la langue première. À l'évidence, la prise en compte de cette dernière est plus facile si la classe est linguistiquement homogène, ce qui est bien le cas de nombreuses écoles en Guyane, mais aussi à Mayotte. Ainsi, le dispositif ILM semblerait particulièrement adapté au territoire mahorais également, d'autant plus qu'il dispose d'un corps enseignant locuteur natif dans le premier degré. Des expérimentations ont été mises en place en 2006-2010 dans trois écoles, arrêtées puis reprises en 2015 dans près d'une dizaine d'écoles. À l'heure actuelle, il est difficile d'avoir du recul sur les dispositifs mis en œuvre, soit parce qu'ils sont encore au stade de l'expérimentation, soit qu'aucun travail d'évaluation complet n'ait été entrepris.

En définitive, l'idée d'adapter les méthodes d'apprentissage au contexte plurilingue des outre-mer n'est pas nouvelle. Néanmoins, elle ne fait pas encore l'objet d'un projet structuré et assumé comme tel, le plurilinguisme pouvant encore être perçu comme un obstacle à l'apprentissage plutôt que comme une ressource. Il faut constater qu'il s'agit d'un terrain en friche, sans véritables synergies entre les différents acteurs concernés qui travaillent de manière cloisonnée. Les liens sont trop distendus entre les pouvoirs publics, en charge de la définition des programmes et de la valorisation des méthodes d'apprentissage, et les chercheurs, dont on pourrait davantage tirer profit des travaux¹³². Ils le sont également entre les services du rectorat et les équipes éducatives, dont la posture réflexive sur leur pratique permettrait de tirer des enseignements utiles à tous. Ils le sont, enfin, entre les personnels de l'éducation eux-mêmes, les expériences et les outils pédagogiques des uns et des autres étant très peu capitalisés. Partant, la CNCDH recommande d'engager une réforme d'ampleur de la politique linguistique en milieu scolaire, fondée sur une collaboration transversale (chercheurs, enseignants, services du rectorat, CASNAV, ANLCI...), pour capitaliser les travaux de la recherche et les

131. Ce dispositif, mis en place en 1998 sous le nom de « Médiateurs bilingues », vise précisément à s'appuyer sur la langue maternelle des élèves pour apprendre le français. Leur mission, à l'origine, est triple : être un intermédiaire entre les familles et l'école, entre la culture des enfants et celle de l'école et favoriser le développement de la parole et de la pensée des élèves dans leur langue maternelle. Voir ANR ECOLPOM : Rapport synthétique (axe psycholinguistique : I. Nocus *et al.* ; axe sociolinguistique : S. Alby, I. Léglise *et al.*) ; M. Launey et L. Puren, « Josiane Hamers à la rencontre du plurilinguisme guyanais » Synergies – Monde, 2010, n° 7, p. 79-96.

132. Un exemple de cette méconnaissance est visible dans le rapport de la CNEPEOM 2015-2016, le tableau p. 60 sur les langues de Guyane ne reposant pas sur les travaux récents des chercheurs (les créoles à base anglaise dits « nenge tongo » devraient être séparés du créole dit « saamaka » à base anglaise et portugaise). Voir les travaux d'Isabelle Léglise publiés sur le site du Sedyl : https://www.vjf.cnrs.fr/sedyl/Isabelle_L%C3%A9glise/guyane/spip.php?article4

expériences de terrain. L'objectif est d'adapter les modalités d'apprentissage, les outils pédagogiques et les formations pour favoriser la réussite et l'épanouissement scolaire.

Concernant les modalités d'apprentissage, les dispositifs optant pour un bilinguisme de transition (ILM...), voire à un bilinguisme équilibré (classes bilingues...), devraient être développés, dès le plus jeune âge, afin de soutenir l'apprentissage du français à travers la langue maternelle. Ces derniers doivent en outre être adaptés, sur la base d'une carte des langues régulièrement mise à jour, sans oublier les langues de la migration. Dans ce même esprit, l'introduction de la langue maternelle dans les UPE2A pourrait être mise à l'étude. L'ensemble de ces dispositifs devrait par ailleurs être évalués, afin de comparer les performances des élèves qui en bénéficient avec ceux d'une classe-témoin. Il est à noter que cette approche pourrait être reproduite en métropole, pour les étrangers nouvellement arrivés, sa faisabilité étant bien entendu conditionnée à la présence d'un groupe suffisamment important de locuteurs d'une même langue¹³³. Il convient de relever qu'à l'évidence ces dispositifs sont voués à être adaptés à l'évolution linguistique des territoires. Si, comme on peut légitimement s'y attendre, l'usage du français prenait de l'ampleur avec le temps en Guyane et à Mayotte, alors une action ciblée sur les petites classes serait moins cruciale et une attention particulière sur le cycle 3 et le second degré serait alors probablement plus opportune.

S'agissant des ressources, valoriser l'existant en le diffusant via une plateforme en ligne serait un signe fort manifestant le soutien de l'Éducation nationale aux projets pédagogiques incluant les connaissances, les modes d'apprentissage (prise en compte notamment de l'oralité – contes, danses et chants –) et les langues des populations locales. En Guyane, le réseau d'ILM avait développé un grand nombre de supports pédagogiques, qui ne figure malheureusement plus sur le site du rectorat depuis septembre 2016. Par ailleurs, un fonds incitatif pour les politiques linguistiques dans les outre-mer a été créé en 2012 sur les crédits d'intervention de la Délégation générale à la langue française et aux langues de France (ministère de la Culture)¹³⁴. Plusieurs projets intéressants ont été financés sur ce budget, ainsi que sur les crédits déconcentrés aux Directions des affaires culturelles (DAC), notamment pour élaborer du matériel pédagogique et « équiper » les langues (grammaire, dictionnaire, normalisation graphique). Il s'agit, entre autres exemples, d'une grammaire contrastive français/créole ou encore du dictionnaire Dicosguy relatif à des langues de Guyane. La CNCDH recommande que le fonds incitatif pour les politiques linguistiques dans les outre-mer devienne interministériel, l'ensemble des ministères étant concernés – notamment les ministères des outre-mer, de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation – afin de renforcer fortement les moyens octroyés (aujourd'hui à hauteur de 80 000 à 100 000 euros par an) et les actions engagées sur cette base. Enfin, les projets visant à favoriser les contacts avec les livres devraient être encouragés afin

133. Voir notamment l'expérimentation menée à Paris par l'association DULALA (d'une langue à l'autre) pour quatre langues de migrants.

134. Ce fonds incitatif répond aux orientations définies par le Conseil d'orientation des politiques linguistiques dans les outre-mer coordonné par la DGLFLF (composé d'experts, linguistes, didacticiens...), et est donc destiné au soutien des initiatives et des projets visant à organiser la coexistence des langues présentes dans les outre-mer.

d'aider les élèves à entrer dans l'apprentissage de la lecture (bibliothèques itinérantes, développement de petites bibliothèques scolaires...).

Concernant la formation des enseignants, l'enjeu est bien de l'accroître en FLE/FLS, notamment pour ceux du premier degré, en choisissant le cas échéant des méthodes didactiques et pédagogiques appropriées. D'ailleurs, l'ESPE et le CASNAV pourraient devenir un foyer d'innovations pédagogiques adaptées aux réalités locales. Il faut enfin relever une difficulté, à savoir que les enseignants originaires de la métropole ne maîtrisent souvent pas les cultures et langues locales et que donc, comme ils ne restent pour la plupart que quelques années, l'adaptation aux contextes locaux est pour eux plus compliquée.

Au-delà même de l'école, une action volontariste de lutte contre l'illettrisme est nécessaire dans les outre-mer, *via* notamment un soutien renforcé des actions de l'ANLCI dans ces territoires¹³⁵. L'enjeu est triple : assurer le pilotage des plans régionaux de lutte contre l'illettrisme, favoriser la montée en compétences des acteurs locaux, veiller à la structuration et la pérennité des actions engagées sur le terrain. À l'évidence, les moyens attribués à cette Agence ne sont pas suffisants pour que son action ait un impact vraiment significatif au regard de l'étendue des besoins des outre-mer. Outre le manque global de moyens, c'est également la continuité de l'action de l'État qui doit être assurée. La Guyane a ainsi été marquée par l'arrêt brutal en 2013-2014 de tout le dispositif mis en œuvre dans le cadre du Programme régional d'éducation et de formation de base (PREFOB), lors de l'arrêt des financements européens, et dans le contexte semble-t-il un peu compliqué de la décentralisation et du changement de l'architecture institutionnelle locale. Aussi apparaît-il nécessaire aujourd'hui de tout reconstruire. Mission qui paraît difficile à accomplir dans la mesure où le poste de la chargée de mission régionale ANLCI en charge de la coordination n'a pas été reconduit en 2016, et que son renouvellement en 2017 repose sur des crédits n'offrant aucune perspective au-delà de l'année en cours. La CNCDH appelle les pouvoirs publics, et surtout l'État, à octroyer des fonds pérennes à l'ANLCI pour soutenir son action dans les outre-mer.

b. Une inclusion insuffisante des réalités ultramarines en milieu scolaire

Les jeunes originaires des outre-mer reçus par la CNCDH le 28 février 2017 ont fait part de leur sentiment, depuis leur arrivée à Paris, d'une profonde méconnaissance des réalités ultramarines dans l'hexagone¹³⁶ et, pour certains d'entre eux, de leur mauvaise connaissance de leur propre territoire.

Ces impressions révèlent le manque de prise en compte des spécificités ultramarines en milieu scolaire. En effet les programmes scolaires, très européen-centrés, ne prennent en compte les outre-mer qu'à la marge et sont identiques sur tout le territoire français

135. Pour une vision d'ensemble sur les dispositifs de lutte contre l'illettrisme, voir la partie dédiée dans le rapport biennal de la CNEPEOM 2015-2016.

136. Audition de la délégation des jeunes ultramarins venue à Paris dans le cadre du « Défi Jeunes », projet initié par le Secours catholique.

(excepté dans les COM et en Nouvelle-Calédonie), sans réelle possibilité d'adaptation locale, si ce n'est à l'initiative des professeurs eux-mêmes. Preuve en est que les centres régionaux de documentation pédagogique ont éprouvé le besoin de doter les élèves de l'école, du collège et du lycée de fascicules additionnels à leurs manuels dans certains outre-mer¹³⁷. Le souci d'adapter les programmes aux réalités ultramarines se concrétisa en 2000, à la suite des recommandations du rapport Lise-Tamaya remis au Premier ministre en juin 1999¹³⁸. Aujourd'hui, les programmes d'enseignement en histoire et géographie aux cycles 3 et 4, puis en sciences de la vie et de la terre au cycle 4, sont contextualisés¹³⁹. Les dernières versions seront mises en application à la rentrée prochaine¹⁴⁰. La CNCDH encourage l'Éducation nationale à poursuivre cette réflexion sur l'ouverture aux spécificités locales des programmes, dans toutes les filières et dans toutes les disciplines, du primaire au lycée, comme l'y invite par ailleurs le CODESC des Nations unies dans ses dernières observations¹⁴¹. L'objectif est bien de donner du sens et de favoriser une lecture intelligente des programmes officiels, à l'aune du socle commun de connaissances, de compétences et de culture.

Si la contextualisation des programmes nationaux est en progrès, elle n'est pas suffisante. Les réalités ultramarines restent encore trop méconnues dans l'hexagone. À plusieurs reprises, la CNCDH a fait le constat de la faible place accordée, dans les programmes officiels, aux territoires ultramarins, pourtant parties intégrantes de la République française¹⁴². À titre d'illustration, dans les programmes d'histoire et de géographie, s'ils peuvent être abordés dans le cadre de chapitres thématiques (comme la colonisation en histoire), leur place semble pour l'essentiel limitée à la portion congrue dans le cadre de la scolarité obligatoire, notamment dans le sous-thème 2 du thème 2 de géographie en classe de troisième (« *Les territoires ultramarins français : une problématique spécifique* »)¹⁴³. Il serait nécessaire de les inclure davantage dans les programmes généraux

137. Voir par exemple, *Histoire, géographie Antilles françaises*, cycle 3, Paris, Hatier international, 2007 ; *Histoire géographie Antilles-Guyane*, collège, Hatier international/CRDP Antilles-Guyane, 2001 ; ou encore *Raconte-moi... l'histoire : Le manuel d'histoire de l'école primaire de Mayotte*, primaire, CDP Mayotte, 2010.

138. C. Lise, M. Tamaya, *Les départements d'outre-mer aujourd'hui : la voie de la responsabilité*, rapport remis au Premier ministre en juin 1999.

139. En histoire et géographie aux cycles 3 et 4, les adaptations et contextualisations sont communes aux cinq DROM. En SVT au cycle 4, elles s'inscrivent dans les grands ensembles régionaux (Guyane ; Martinique et Guadeloupe ; La Réunion et Mayotte). À titre d'exemple, au cycle 4, en SVT, le thème 1 du programme « La planète Terre, l'environnement et l'action humaine » propose de « *prendre appui sur le contexte géodynamique de la Guyane et sur son histoire géologique. Les ressources liées à la présence du centre spatial guyanais peuvent être mobilisées.* »

140. Voir le *BOEN*, n° 11 du 16 mars 2017.

141. Dans ses Observations finales sur la France du 13 juillet 2016, §53, le CODESC se dit préoccupé par le fait que peu d'efforts ont été fournis pour adapter le contenu des programmes scolaires aux cultures ultramarines.

142. Voir les rapports 2015 et 2016 de la CNCDH sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

143. Le thème 2 est « Pourquoi et comment aménager le territoire ? ». Au lycée, le sous-thème 2 du thème 3 en classe de première ES et L évoque aussi les Outre-mer (« Les territoires ultramarins de l'Union européenne et leur développement »).

et les manuels scolaires, afin de ne pas donner aux élèves la vision d'une France limitée à sa métropole¹⁴⁴.

Les efforts consentis ces dernières années pour accroître les échanges culturels d'outre-mer à outre-mer, des outre-mer à l'hexagone, et des outre-mer à l'international sont indéniables. L'Année des outre-mer en 2011 a ainsi contribué à éclairer les spécificités culturelles de ces territoires, tout autant que leur place ancienne dans l'histoire de France¹⁴⁵. Depuis, les échanges se sont concrétisés notamment dans le cadre des actions menées par l'Agence de promotion et de diffusion des cultures de l'outre-mer créée en 2012. L'inauguration le 17 mars 2017 de la cité des outre-mer doit également être soulignée. Il apparaît néanmoins essentiel de favoriser cet échange au sein même de l'institution scolaire, dans la mesure où l'école est le seul endroit en mesure de toucher – en théorie – la quasi-totalité de la population. Comme l'indiquait déjà en 2010 Michel Colardelle, alors directeur régional des affaires culturelles de Guyane, dans son rapport *De mémoire et d'espoir, « la faiblesse des réseaux culturels [dans les outre-mer] donnent à l'école, plus encore ici qu'ailleurs, un rôle primordial »*¹⁴⁶.

En définitive, si les pouvoirs publics s'engagent de plus en plus dans cette direction, la plupart des acteurs entendus par la CNCDH, tout comme d'ailleurs les instances internationales qui se sont exprimées sur la question, ont néanmoins déploré une ouverture encore trop hésitante et embryonnaire de l'école aux réalités ultramarines¹⁴⁷. À cet égard, la CNCDH préconise la réalisation d'une étude approfondie de la situation. L'objectif est de mieux appréhender les moyens mis en œuvre, les aspirations des uns et des autres, les obstacles et les leviers d'action possibles, dans le cadre scolaire, afin de prendre en compte les spécificités ultramarines et favoriser les échanges entre les outre-mer, entre les outre-mer et la métropole, entre les outre-mer et leur espace régional.

c. Le potentiel sportif des jeunes insuffisamment valorisé en milieu scolaire et extra-scolaire

Dans le contexte des vives tensions sociales qui agitent plusieurs territoires ultramarins, et du fort taux d'échec scolaire, le développement de l'activité sportive apparaît particulièrement important. En effet, le sport est un moyen de valoriser le potentiel de la

144. Une récente étude met en évidence que la dimension territoriale de la France n'est pas mise en exergue par les élèves dans leur récit de l'histoire nationale, à l'exception de ceux ayant été interrogés en Corse et à La Réunion (seul territoire d'outre-mer sur lequel cette étude s'est portée). Voir F. Lantheaume, J. Létourneau (dir.), *Le Récit du commun. L'Histoire nationale racontée par les élèves*, presses universitaires de Lyon, Lyon, octobre 2016.

145. <http://www.2011-annee-des-outre-mer.gouv.fr/>

146. M. Colardelle, *De mémoire et d'espoir. Pour une action renouée de l'État en faveur du développement culturel des outre-mer français (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion)*, rapport au ministère de la culture et de la communication, 15 avril 2010, p. 30.

147. Il est à noter que cette ouverture semble prévaloir davantage dans le primaire que dans le secondaire, au motif que les élèves doivent être préparés aux concours nationaux.

jeunesse et de promouvoir la cohésion entre les différentes composantes de la société. D'ailleurs, l'activité sportive est largement plébiscitée par les jeunes ultramarins¹⁴⁸.

Malheureusement, le manque d'équipements sportifs et de personnels qualifiés est criant dans ces territoires¹⁴⁹. Il en résulte que, dans de nombreuses écoles, la motricité se limite à l'espace du préau. À cet égard, la CNCDH salue l'adoption d'un plan pluriannuel de développement des équipements sportifs dans les outre-mer¹⁵⁰. L'attention devrait particulièrement être portée sur le développement des filières sportives, ainsi que l'entretien des infrastructures sportives qui constitue un problème récurrent en outre-mer. Encore une fois, il apparaît, notamment à Mayotte, un manque de compétences pour assurer l'entretien et la maintenance des équipements. La création d'un vivier local de compétences, via notamment l'envoi de missions de formation, est indispensable. De même, il convient d'assurer des conditions de formation convenables aux étudiants de la filière STAPS. Les étudiants de l'UFR STAPS des Antilles et de la Guyane, basé en Guadeloupe, ont ainsi dénoncé à plusieurs reprises leurs conditions de formation (manque de salles, d'enseignants et d'infrastructures sportives), alors que le nombre d'étudiants a triplé en l'espace de vingt ans¹⁵¹.

En outre, il a été rapporté à la CNCDH des pratiques frauduleuses d'agents sportifs autoproclamés¹⁵² qui chercheraient à tirer profit de jeunes sportifs, en leur faisant miroiter la signature d'un contrat dans l'hexagone ou à l'étranger, pour ensuite percevoir un bénéfice. Ce problème serait néanmoins mal cerné, les informations collectées provenant majoritairement des témoignages de familles¹⁵³. Le ministère des Sports pourrait requérir de l'Inspection générale de la Jeunesse et des Sports une étude sur la question, afin de prendre les mesures qui s'imposent.

148. Voir les résultats du « Défi Jeunes » porté par Secours catholique outre-mer. 932 jeunes de 18 à 25 ans ont répondu au questionnaire dans six territoires ultramarins. En dehors de leur vie scolaire ou professionnelle, la majorité d'entre eux déclare avoir au moins un loisir, le sport ayant de loin leur préférence.

149. D'après le rapport de 2016 sur les besoins en matière d'équipements sportifs dans les outre-mer de l'Inspection générale de la jeunesse et des sports et de l'Inspection générale de l'administration, la moyenne établie pour l'ensemble des outre-mer en matière d'équipements sportifs disponibles pour 10 000 habitants se situe largement en dessous de la moyenne nationale (49,5 équipements sportifs pour 10 000 habitants). Dans la zone Antilles-Guyane, le ratio y est légèrement supérieur à celui des autres territoires ultramarins, mais dépasse difficilement trente équipements pour 10 000 habitants. À Mayotte, la moyenne établie est particulièrement inférieure à la moyenne nationale, le ratio y étant quatre fois moindre (13,4).

150. À compter du 1^{er} janvier 2017 et pour une durée de quatre ans, 20 millions d'euros financés à parité par le ministère des Sports et le ministère des Outre-mer sont mis à disposition des porteurs de projet d'équipements sportifs, essentiellement les collectivités territoriales.

151. En 1995, on dénombre 200 élèves inscrits en STAPS Guadeloupe contre 600 à la rentrée 2015-2016.

152. L'activité d'agent sportif est régie par la loi du 13 juillet 1992 codifiée dans le Code du sport aux articles L. 222-6 et suivants et R. 222-1 et suivants. Ainsi, l'article L. 222-6 du Code du sport dispose : « Toute personne exerçant à titre occasionnel ou habituel, contre rémunération, l'activité consistant à mettre en rapport les parties intéressées à la conclusion d'un contrat relatif à l'exercice rémunéré d'une activité sportive doit être titulaire d'une licence d'agent sportif. »

153. Audition de M. Jean-Louis Cann, responsable du département du haut niveau du CREPS de La Réunion.

B. Redoubler d'efforts en faveur des enfants en situation de grande vulnérabilité

Parmi les facteurs extrascolaires de la réussite éducative, l'impact de l'environnement social et familial des élèves fait l'objet d'une abondante littérature. Ce particulièrement en Guyane et à Mayotte qui se distinguent par un cumul de quasiment toutes les difficultés sociales¹⁵⁴.

a. Des enfants mis en danger et des avenir compromis en raison des défaillances des services publics de base, de l'action sociale et de la protection de l'enfance

La progression du capital scolaire des élèves repose sur une mise à niveau des politiques sanitaires et sociales. *A minima*, les pouvoirs publics doivent répondre au défi du désenclavement et de la prestation des services publics de base (eau, nourriture, santé, transport, assainissement...). En Guyane, les situations de pauvreté et de précarité sont fréquentes et il s'avère que la correspondance entre difficultés sociales et échec scolaire est particulièrement flagrante. Plus on s'éloigne de la métropole de Cayenne, plus les difficultés sociales et scolaires sont prononcées, jusqu'à atteindre les valeurs maximales dans les territoires les plus enclavés, le long des fleuves Maroni et Oyapock¹⁵⁵. À Mayotte, la situation est atypique à tous égards ; un nombre considérable d'enfants ne sont pas nourris, reposés et en sécurité et de ce fait ne bénéficient pas des conditions minimales pour être disposés à apprendre. D'où l'importance de ne pas dissocier les problématiques sociales, sanitaires et éducatives.

Il est particulièrement regrettable que ce soit justement dans les territoires où les besoins sont les plus importants que l'action sociale soit la moins développée. En Guyane, faute de Centre communal d'action sociale (CCAS) opérationnel dans nombre de communes, l'action sociale repose principalement sur la collectivité territoriale de Guyane. Cette dernière ne dispose toutefois pas de ressources humaines, techniques et, surtout, financières suffisantes, notamment dans les zones les plus reculées qui sont aussi les plus en difficultés. La collectivité territoriale de Guyane envisage d'organiser à nouveau des missions pluridisciplinaires itinérantes dans la Guyane de l'intérieur¹⁵⁶. Il est à noter que la préfecture coordonne également de telles missions visant à rapprocher les usagers du service public, via le passage régulier d'une pirogue administrative, sur le Maroni (géré par le sous-préfet de Saint-Laurent-du-Maroni) et sur l'Oyapock (géré par le sous-préfet des communes de l'intérieur), associant plusieurs services publics (tels que la Caisse d'allocations familiales, Pôle emploi et la Sécurité sociale). Il semble néanmoins que ces missions, organisées à peu près tous les mois sur l'Oyapock, sont actuellement suspendues sur le Maroni. Le rectorat organise également de telles missions dépêchant

154. DEPP, « L'environnement économique et social », *Géographie de l'école*, 2017.

155. Voir notamment « Les inégalités territoriales de risques sociaux d'échec scolaire », dossier 2, in DEPP, *Géographie de l'école*, douzième édition, 2017. Les données sont issues du recensement de 2012 pour Mayotte, de 2011 pour les autres départements ultramarins.

156. Audition de Mme Audrey Marie, vice-présidente de la CTG déléguée à la jeunesse et à la petite enfance.

des équipes intercatégorielles. La CNCDH invite les pouvoirs publics à repenser l'organisation de ces « missions fleuves », en mutualisant et en coordonnant leurs efforts pour gagner en efficacité, et ainsi mettre en place un service public itinérant, régulier et pérenne dans les sites isolés, pour assurer un égal accès aux droits sur tout le territoire. L'article 18 de la loi *portant nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe) confie d'ailleurs au département, conjointement avec l'État, l'élaboration d'un schéma départemental d'amélioration de l'accessibilité des services, visant à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité. Les associations devraient être invitées à se joindre à cette équipe pluridisciplinaire, les pouvoirs publics devant s'assurer le cas échéant qu'elles sont prévenues suffisamment en amont pour qu'elles puissent prendre leurs dispositions. À Mayotte, l'action sociale pâtit encore davantage d'un manque de moyens humains et financiers et de transversalité entre les collectivités, mais aussi entre les collectivités, les services de l'État et les associations. Dans ces deux territoires, il est indispensable que la collectivité unique monte en compétences et devienne le chef de fil de l'action sociale, conformément à la loi de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* du 27 janvier 2014 et à la loi NOTRe du 7 août 2015.

La CNCDH est particulièrement inquiète de la prise en charge défaillante des mineurs en danger ou en risque de l'être. Cette situation est d'autant plus alarmante que la croissance démographique fait pression sur les services d'aide à l'enfance déjà saturés. Ces défaillances ont été pointées par le passé, notamment dans le rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de février 2016 sur la Protection maternelle et infantile (PMI) et l'Aide sociale à l'enfance (ASE), missions reprises par la collectivité de Mayotte en 2006 et en 2008¹⁵⁷. De même, le rapport de mai 2015 de l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance dresse un état des lieux accablant sur la protection de l'enfance en Guyane¹⁵⁸. On constate, dans ces deux territoires, un déficit structurel pour l'hébergement des bénéficiaires de l'ASE, et un manque de diversification des modes d'accueil (femmes enceintes et mères avec jeunes enfants, jeunes en difficultés multiples...). Les jeunes sont ainsi accueillis en fonction des places disponibles et non de leurs besoins. Tant à Mayotte qu'en Guyane, la principale solution retenue pour les enfants en danger est le recours à des familles d'accueil, aussi appelées assistants familiaux¹⁵⁹. Or ces derniers bénéficient d'une formation, d'un accompagnement et d'un suivi extrêmement réduits. Aussi apparaît-il difficile de vérifier les capacités éducatives des dites familles et le bien-être matériel des enfants placés, alors même qu'elles sont dans ces deux territoires surchargées (jusqu'à dix enfants par famille!)¹⁶⁰. Dans ce contexte, selon des sources concordantes, outre l'absence d'accompagnement

157. IGAS, rapport de la Mission d'appui au département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'enfance établi par P. Aballea et Y. Rabineau, février 2016.

158. ODPE, *Rapport sur la situation critique de la protection de l'enfance en Guyane. Une impérieuse nécessité d'agir !*, mai 2015.

159. L'activité de famille d'accueil est réglementée : toute personne qui accueille moyennant rémunération des mineurs de façon permanente doit avoir la qualité d'assistant familial (article L. 4212 CASF).

160. Si le recours à d'autres modes de placement est susceptible d'être mis en œuvre (familles d'accueil non agréées, recours aux tiers dignes de confiance), il est essentiel qu'il soit conditionné à un encadrement approprié et un suivi éducatif renforcé.

éducatif, des cas de malnutrition et de violences sur enfants en leur sein sont suspectés. L'absence d'un contrôle effectif résulte notamment du manque de personnels spécialisés (éducateurs spécialisés, assistants sociaux...) et d'un *turn over* extrêmement important. Ce dernier s'explique en partie par le sentiment d'épuisement et d'impuissance des équipes, sous tendu par la prédominance d'une logique « urgencielle ».

En Guyane, la collectivité territoriale de Guyane tente difficilement d'y remédier. Elle souhaiterait notamment diversifier les structures d'accueil et mettre en place une cellule de contrôle et d'accompagnement des assistants familiaux¹⁶¹. La CNCDH encourage la collectivité territoriale de Guyane à intégrer dans ce dernier dispositif les familles hébergeant les enfants originaires des sites isolés poursuivant leur scolarité loin de chez eux. Dans le cas de la formation et du suivi des assistants familiaux, la collectivité territoriale de Guyane pourrait en outre travailler en étroite collaboration avec la direction de la Protection judiciaire de la Jeunesse (DPJJ) afin de bénéficier de son expertise incontestée en termes d'accompagnement et de formation des familles d'accueil relevant de son champ de compétences. Si un tel partenariat est prévu à Mayotte, dans le cadre notamment de l'action 2.1.1 du schéma départemental de l'enfance et de la famille *relative à la formation des assistants familiaux*, en Guyane, rien de tel n'est prévu à l'heure actuelle.

À Mayotte, la structuration du service départemental d'aide sociale à l'enfance est d'autant plus urgente que les risques de danger sont démultipliés (précarité, malnutrition, errance, prostitution...), comme en atteste le nombre élevé de mineurs isolés. Ils seraient, selon les sources, entre 3000 et 6000 sur le sol mahorais. Il faut toutefois nuancer ce propos car, s'ils sont considérés comme isolés au regard du droit¹⁶², et donc relevant de la protection de l'enfance, leur situation est extrêmement variable en fonction de leur degré d'isolement¹⁶³. En effet, la prise en charge de l'enfant est collective dans la société mahoraise traditionnelle, à commencer par les membres de la communauté appartenant à la famille maternelle. Il apparaît toutefois que la notion de solidarité familiale et communautaire qui structure l'éducation s'effrite quelque peu au fil des années. Aussi est-il indispensable de rester particulièrement vigilant en la matière. Pour éviter autant que possible les situations d'errance, les acteurs institutionnels et associatifs se mobilisent en devenant eux-mêmes un recours social. Outre l'action déterminante du secteur associatif, soutenue financièrement par l'État, la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), service territorial du ministère de la Justice, assure également la prise en charge de plusieurs mineurs en difficulté quand bien même ils ne seraient pas auteurs d'infractions poursuivies en justice. L'adoption

161. Audition de Mme Audrey Marie, vice-présidente de la CTG déléguée à la jeunesse et à la petite enfance.

162. « La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et d'assurer leur prise en charge » (article L. 112-3 du CASF).

163. Par manque de données précises, les estimations varient. D'après InfoMIE, ils seraient près de 6 000. Dans une étude commandée par l'Observatoire des mineurs isolés, David Guyot estime leur nombre à 3 000 et propose des critères de recensement pour les professionnels de première ligne, situation qui varie selon le degré d'isolement. La moitié d'entre eux seraient pris en charge par un adulte apparenté, un sixième par un adulte non apparenté, et environ 500 sans aucun référent adulte (D. Guyot, 2013, *Les mineurs isolés à Mayotte en 2012*, contribution à l'observatoire des mineurs isolés).

du schéma départemental de l'enfance et de la famille 2017-2021 constitue un progrès. Les orientations retenues (prévention, professionnalisation des assistants familiaux, diversification des modes d'accueil et traitement des informations préoccupantes) sont en phase avec les besoins les plus urgents.

Pour autant, cette avancée doit être mise en perspective avec le précédent schéma bâti en 2009 qui n'a pas été appliqué. Cette fois, il est à espérer que la donne change avec les moyens conséquents investis par l'État. À présent, la mise en œuvre du plan 2017-2021 repose principalement sur l'engagement du département et le soutien de ses principaux partenaires, ces derniers ne pouvant néanmoins se substituer à lui. L'Éducation nationale doit également jouer un rôle pivot dans ce dispositif, ce afin d'offrir une perspective d'avenir aux mineurs pris en charge par l'ASE, les familles d'accueil ayant trop eu tendance jusqu'ici à se cantonner au gîte et aux couverts. Or la protection de l'enfance, conformément à l'article L. 112-3 du Code de l'action sociale et des familles vise à « *garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits* ». De surcroît, les services du rectorat pourraient peut-être apporter leur appui en aidant à la détection des *mineurs en danger ou en risque de l'être*, dans la mesure où le guichet unique relevant du CASNAV garde trace du passage des enfants nouvellement arrivés sur le territoire; or on retrouve à n'en pas douter, parmi ces derniers, une part de mineurs non accompagnés par leur responsable légal. À cet égard, il convient de noter que de nombreuses informations préoccupantes (IP) sont remontées à la CRIP par l'Éducation nationale, mais que le manque de moyens humains et matériels fait que de nombreuses IP ne sont pas traitées, d'où l'importance, encore une fois, que le plan 2017-2021 soit effectivement et pleinement mis en œuvre.

Enfin, la CNCDH alerte les autorités publiques sur l'urgence qu'il y a à agir sur les cas d'exploitation de mineurs (prostitution, travail domestique, travail de survie mal rétribué) relevant de la traite des êtres humains. Il s'agit à la fois d'enfants livrés à eux-mêmes, les risques qu'ils subissent dans la délinquance ou qu'ils soient exploités étant démultipliés, ou de situations d'exploitation intrafamiliale. Ces jeunes, pour la plupart invisibles, échappent souvent au radar des administrations, qu'il s'agisse de l'Éducation nationale, dans la mesure où ils ne sont souvent pas scolarisés, de la protection de l'enfance, sous-équipée pour procéder à la mission d'identification qui lui revient, et de la Justice, peu de plaintes étant déposées voire, le cas échéant, traitées. La CNCDH appelle les pouvoirs publics à agir, en menant au préalable une mission d'identification sur le terrain pour mieux cerner les contours du phénomène et prendre ensuite les mesures qui s'imposent¹⁶⁴.

164. Pour plus de détails sur les MIE et les situations de traite des êtres humains, voir CNCDH, *Avis sur les droits des étrangers et le droit d'asile. Cas particulier de la Guyane et de Mayotte*, op.cit, voir *infra* chapitre VII.

b. Un défaut de prise en charge éducative pour les enfants en conflit avec la loi

La montée de la délinquance à Mayotte et en Guyane est notamment due au défaut de prise en charge de ces jeunes en déshérence. À cet égard, la CNCDH déplore vivement le manque d'alternatives à l'incarcération pour les mineurs en conflit avec la loi. Les juges pour enfant n'ont souvent pas d'autres choix que de se limiter, dans le prononcé des peines, à l'incarcération ou aux quelques dispositifs alternatifs de prise en charge existants qui sont saturés. Il faut souligner cette particularité, notamment en Guyane et à Mayotte, qu'est le recours massif au placement en famille d'accueil au titre de la PJJ – solution pourtant rarement retenue en métropole – faute de structures adaptées. À l'heure actuelle, la Guyane dispose d'un seul centre éducatif renforcé (CER) d'une capacité de prise en charge de huit garçons de 13 à 17 ans. Un lieu de vie et d'accueil (LVA), structure sociale ou médico-sociale de petite taille assurant un accueil et un accompagnement personnalisé en petit effectif, est en cours de création en Guyane. La situation est encore plus précaire à Mayotte. Les jeunes, s'ils ne sont pas pris en charge sur le territoire (seulement un établissement de placement éducatif DAGO TAMA de douze places), sont placés dans une structure d'accueil à La Réunion. L'éloignement de certains jeunes de leur lieu de vie, faute d'un nombre suffisant de structures d'accueil, est susceptible d'entraver le droit au maintien d'une vie familiale normale pour les jeunes en déshérence et rend difficile la mise en place d'un travail éducatif et sur la parentalité. Partant, la CNCDH préconise de limiter autant que possible l'incarcération des mineurs en diversifiant les structures d'accueil à visée éducative, adaptées aux contextes locaux.

Précisément, un projet de centre éducatif renforcé sur le territoire mahorais est actuellement à l'étude. À cet égard, la CNCDH invite le ministère de la Justice à envisager davantage le déploiement de microstructures type lieu de vie et d'accueil, qui apparaissent plus adaptés aux réalités locales. D'une part, ils sont beaucoup moins coûteux, permettant ainsi avec un budget similaire de développer davantage de capacités d'accueil¹⁶⁵. D'autre part, les lieux de vie et d'accueil permettent un accompagnement professionnel et plus personnalisé du jeune, en misant particulièrement sur la qualité de la relation éducative. Or c'est bien le défaut d'accompagnement du jeune et l'absence de perspective d'insertion qui sous-tendent une grande partie de la délinquance juvénile à Mayotte, mais aussi en Guyane¹⁶⁶.

165. Un centre éducatif fermé accueille douze enfants et nécessite environ 3 millions d'euros d'investissement les premières années, puis 2 millions par an chaque année pour assurer son fonctionnement. À titre de comparaison, un lieu de vie et d'accueil coûte environ 300 000 euros.

166. Voir avis de la CNCDH sur l'accès au droit et à la justice, essentiellement en Guyane et à Mayotte, JORF n° 0157 du 6 juillet 2017, texte n° 89. Voir *infra* chapitre VIII.

c. L'écart culturel entre le monde de l'école et l'environnement familial

Nombre de personnes auditionnées par la CNCDH ont mis en exergue l'écart culturel entre le monde de l'école et l'environnement familial, allant d'une simple incompréhension mutuelle à un conflit de « modèles éducatifs ». Le lien entre les jeunes, les familles et l'école est pourtant un facteur clé de la réussite éducative. Le poids de la tradition et des coutumes dans les sociétés mahoraises et guyanaises est tel qu'il est impossible de ne pas les prendre en compte. Il existe notamment en Guyane, dans les populations de l'ouest amérindienne et bushinenge, des méthodes éducatives de sociétés de tradition orale spécifiques et mal connues de l'école publique.

Le rapport sur le suicide des jeunes Amérindiens de novembre 2015 révèle les conséquences extrêmes que peuvent prendre le sentiment de perte de repères et d'extrême mal-être de la jeunesse dans un contexte de mutations sociales accélérées (taux de suicide 20 fois plus élevé qu'en métropole, les trois-quarts concernant des moins de vingt ans, dont des enfants de 9, 12 et 13 ans)¹⁶⁷. Cette hausse des tentatives de suicide chez la jeunesse toucherait également Mayotte, bien que ce phénomène y soit moins documenté, et pourrait notamment être liée aux mutations familiales et sociales induites par la départementalisation¹⁶⁸.

D'une part, le développement, dans ces territoires, de lieux d'accueil de la jeunesse type maison des adolescents, ainsi que d'espaces de médiation familiale et culturelle, notamment dans la sphère scolaire, mais aussi dans les services d'action sociale et médico-sociale, serait opportun. En Guyane, le schéma départemental de l'enfance, de la jeunesse et de la famille 2013-2017 comprenait des éléments intéressants allant dans ce sens ; néanmoins, la mise en œuvre de ce dernier fut extrêmement parcellaire¹⁶⁹. Le nouveau schéma territorial des services aux familles de la Guyane 2016-2019 comporte également de telles dispositions. Il convient à présent de passer du texte à la pratique, en déployant pleinement lesdites mesures.

D'autre part, les auditions menées ont mis en évidence que de nombreux parents rencontrent des difficultés dans l'accompagnement de la scolarité de leur.s enfant.s, notamment parce qu'ils sont éloignés du monde de l'école. À cet égard, il convient de rappeler que la part des enfants dont le parent de référence n'a pas le brevet des collèges, atteint 78 % à Mayotte et 63 % en Guyane, soit les taux les plus élevés de France¹⁷⁰. Parfois traités de parents « démissionnaires », ces derniers se sentiraient parfois impuissants, remis en cause dans leur rôle de transmission des savoirs traditionnels et, ainsi, doutant du rôle qu'ils doivent jouer, certains auraient tendance à s'en remettre totalement à l'école.

167. Rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, op. cit.

168. Synthèse du groupe de travail du 4 avril 2017 sur la santé des jeunes à Mayotte, dans le cadre de la préparation du projet de santé (PRS) La Réunion-Mayotte 2018-2027. Le groupe de travail évoque également, comme cause possible, les agressions sexuelles.

169. Le nouveau schéma idoïne à Mayotte comporte aussi des éléments intéressants sur la médiation familiale. 170. Sur la base du recensement 2013 (2012 pour Mayotte), ce taux est de 44 % à La Réunion et de 40 % en Seine-Saint-Denis, soit plus qu'en Guadeloupe (35 %) et en Martinique (31 %). Voir DEPP, *Géographie de l'école*, 2017.

Partant, l'enjeu principal, pour les familles, est à la fois de mieux comprendre le système scolaire (les règles qui la régissent, le rôle qu'ils ont à y jouer) et de maîtriser les compétences de base leur permettant de suivre la scolarité de leur enfant (lecture, écriture, calcul). Aussi la CNCDH recommande-t-elle de soutenir et de déployer largement les « actions éducatives familiales » dans ces territoires, dont la singularité est qu'elles prennent appui autant que possible sur des dispositifs de droit commun (contrat local d'accompagnement à la scolarité, « ouvrir l'école aux parents », réseau d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents...), aux côtés de partenaires identifiés (collectivités, services de l'État, associations, CAF...). Il apparaît par ailleurs que, de manière générale, les associations de parents d'élèves ont du mal à se structurer, surtout à Mayotte; les pouvoirs publics pourraient les y accompagner, par une mise en réseau. En outre, pour les personnels de l'Éducation nationale, l'enjeu est bien de mieux connaître les modes de vie et cultures locales, pour mieux appréhender les problématiques de jeunesse dans le cadre de leurs missions. D'où, encore une fois, l'importance que tous les nouveaux personnels de l'éducation affectés dans ces territoires reçoivent une formation dédiée, qui pourrait d'ailleurs prendre la forme d'une coformation. À titre d'exemple, les familles ne sont pas toutes organisées sur le mode occidental; chez les Bushinenge où la société est de type matrilinéaire, c'est l'oncle maternel qui a la responsabilité de l'enfant, ce qui entraîne des quiproquos avec les responsables de l'école. La méconnaissance mutuelle et l'école devrait apprendre à mieux connaître le fonctionnement de ces familles de l'ouest guyanais, chez qui se manifeste de façon la plus aiguë l'échec scolaire.

Par ailleurs, il faut souligner les ruptures entre générations, les nouvelles étant plus diplômées que les précédentes et les mutations des modèles sociaux et familiaux pouvant complexifier l'exercice de la parentalité. L'accroissement des comportements à risque (alcoolisation des jeunes, prostitution naissante, errance) en est probablement l'une des manifestations, le manque de perspectives d'avenir pour les jeunes (chômage, précarité) n'arrangeant rien. Cette situation que beaucoup jugent « explosive » ne renvoie paradoxalement à aucune étude véritablement approfondie portant sur la situation des jeunes, leurs aspirations et leurs problèmes. Une démarche de recherche-action sur la jeunesse a été initiée en 2010 en Guyane, afin de disposer d'une connaissance fine et dynamique de la jeunesse, utile à l'élaboration et au suivi des politiques publiques¹⁷¹. La CNCDH encourage les pouvoirs publics en Guyane à exploiter pleinement les enseignements de cette étude pour définir une politique publique de jeunesse pertinente. Elle recommande la mise en place d'une telle démarche partenariale à Mayotte également, afin de répondre convenablement aux problématiques d'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

171. Plusieurs études ont d'ores et déjà été réalisées et seront compilées dans un ouvrage à paraître prochainement.

La CNCDH tient à mettre un accent particulier sur le phénomène des grossesses précoces, prégnant dans les outre-mer¹⁷². Il s'agit d'un véritable problème de santé publique et de protection de l'enfance, d'ailleurs bien identifié comme tel, à Mayotte et en Guyane, dans les deux projets de plan régionaux de santé de Guyane et de Mayotte¹⁷³ et dans les schémas départementaux de l'enfance et de la famille. Au sein des établissements scolaires, les services du rectorat ont recensé 233 mineures enceintes en 2015 en Guyane¹⁷⁴ et pas moins de 328 à Mayotte en 2016¹⁷⁵. L'école a un rôle incontestable à jouer en la matière, tant en termes de prévention que d'accompagnement. Le volet préventif et éducatif – assuré notamment par les personnels de santé scolaire et les Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) – devrait notamment être axé sur la libération de la parole. Les auditions menées par la CNCDH ont en effet mis en évidence qu'il s'agissait d'un sujet extrêmement sensible pouvant se révéler tabou, notamment lorsqu'est abordée la question du consentement. Les professionnels (travailleurs sociaux, personnels médicaux, éducation nationale, associatifs) soupçonnent un grand nombre d'abus sexuels, surtout pour les plus jeunes femmes (dès 10-12 ans). Il convient à cet égard de rappeler que les taux de violences à caractère sexuel sont particulièrement élevés dans les territoires d'outre-mer¹⁷⁶. À l'instar du Conseil économique, social et environnemental (CESE), la CNCDH préconise de mettre en œuvre prioritairement dans les outre-mer les recommandations du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes sur la nécessité de renforcer la politique d'éducation à la sexualité et de sensibilisation sur l'égalité filles-garçons¹⁷⁷. Concernant l'accompagnement, il paraît nécessaire dans la mesure où la grossesse et la maternité démultiplient les risques de décrochage scolaire. À cet effet, un service d'accompagnement des mineures enceintes scolarisées (SAMES) a été mis en place en Guyane. Géré par l'association départementale des Pupilles de l'enseignement public (PEP), ce service s'appuie sur des enseignants volontaires rémunérés en ASH par le rectorat¹⁷⁸. D'après Jérémie Michel-Ange, directeur général de l'association, les résultats sont prometteurs, mais leurs moyens ne leur permettent pas de déployer leur action sur tout le territoire. Les quelques missions ponctuelles organisées dans les communes de l'intérieur ont pourtant

172. Voir CNCDH, *Avis sur la protection du droit à la santé dans les territoires ultramarins*, adopté le 17 octobre 2017, JORF n° 0270 du 19 novembre 2017, texte n° 26, cf. *infra* chapitre V. Voir également CNCDH, *Avis sur la pauvreté et l'exclusion sociale dans les départements d'Outre-mer notamment aux Antilles et à la Réunion*, JORF n° 0276 du 26 novembre 2017, texte n° 42, adopté le 26 septembre 2017, voir *supra* chapitre I.

173. Les nouveaux plans régionaux de santé sont en cours de préparation par l'ARS Guyane et l'ARS océan Indien (La Réunion et Mayotte). Ces deux plans devraient comporter un volet sur les grossesses précoces et les enjeux liés à la sexualité.

174. Chiffres du rectorat de Guyane. En mars 2017, au sein d'un seul établissement scolaire, quarante mineures enceintes ont été identifiées.

175. Chiffres du vice-rectorat de Mayotte.

176. Voir les chiffres publiés par l'INHESJ/ONDRP dans les rapports annuels sur la criminalité par département : <https://www.inhesj.fr/fr/content/rapport-annuel-2016>

177. D. Rivière, E. Ronai, *Combattre les violences faites aux femmes dans les outre-mer*, rapport du CESE, mars 2017.

178. Le coordonnateur du SAMES assure la mise en place d'un projet individualisé avec les parties concernées (famille, équipe pédagogique, médecin de santé scolaire) et organise le suivi avec les enseignants.

révélé l'ampleur des besoins, confirmés par diverses études¹⁷⁹. La prise en charge par l'Éducation nationale des frais de séjour afférents (notamment les transports) pourrait être envisagée afin que l'action du SAMES puisse se déployer dans les sites isolés. En outre, la CNCDH attire l'attention sur le fait qu'il n'existe pas, à sa connaissance, ni à Mayotte ni en Guyane, de structures d'accueil de type « maison maternelle » pour les mineures et jeunes majeures enceintes exclues de leur milieu familial. La CNCDH préconise d'envisager la création de telles structures, en sus, à Mayotte, d'un service d'accompagnement des mineures enceintes scolarisées – éventuellement dans le cadre d'un partenariat avec l'association départementale des PEP de Mayotte.

En définitive, la CNCDH constate un problème global d'outils et de structures de prise en charge des jeunes, et particulièrement ceux en difficultés. L'ensemble des acteurs publics en partage la responsabilité – de l'État (préfecture, Éducation nationale), au département (ASE), jusqu'aux communes -. Il n'est pas tolérable que du fait de ce qui relève bien souvent, outre du manque de moyens, de la mauvaise organisation et du manque de coordination des services publics, des enfants soient mis en danger. La CNCDH appelle l'ensemble des pouvoirs publics à prendre leur responsabilité et à s'engager pleinement dans les différents dispositifs et instances de concertation relatives à l'identification et à la prise en charge des enfants en danger et, de manière plus générale, à l'encadrement de la jeunesse.

C. Renforcer et adapter les dispositifs de réussite éducative

Les DROM bénéficient des différents dispositifs éducatifs nationaux (classes SEGPA ou UPE2A, programmes de réussite éducative, mission de lutte contre le décrochage scolaire¹⁸⁰ ...). Leur mise en place est toutefois conditionnée aux ressources propres à chaque territoire. Or, à l'évidence, dans les territoires d'outre-mer, le calibrage des moyens consentis, malgré de réels efforts, est insuffisant pour faire face à l'ensemble des besoins. Sont principalement en question la maîtrise des savoirs de base et compétences clefs, le spectre des formations professionnelles offertes et la réussite de la mobilité pour une large part des jeunes qui partent se former en métropole.

179. Voir également l'étude de R. Wintrebert, *La santé comme rapport au corps et au risque : la situation des jeunes de 15-25 ans en Guyane*, établie en septembre 2014 dans le cadre de la démarche jeunesse mise en œuvre par le CRPV.

180. Un ensemble de mesures a par ailleurs été mis en œuvre depuis 2013 pour lutter contre le décrochage scolaire et les sorties sans diplôme (mission de lutte contre le décrochage scolaire, plateformes de suivi et d'appui aux décrocheurs, système interministériel d'échange d'informations, dispositif FOQUALE...).

a. La maîtrise des savoirs de base et la lutte contre le décrochage scolaire

Les retards scolaires sont plus fréquents en outre-mer qu'en métropole et s'aggravent au fil des niveaux. Dans toutes les académies d'outre-mer, la proportion d'élèves ayant acquis les compétences du socle commun en début de sixième est inférieure à la moyenne nationale¹⁸¹. Si le taux de réussite aux diplômes en Martinique, en Guadeloupe et, dans une moindre mesure à La Réunion, se rapproche de la moyenne nationale, des écarts importants persistent en Guyane et en particulier à Mayotte¹⁸². De même, alors que le nombre de décrocheurs diminue en Guadeloupe et plus faiblement à La Réunion, il se stabilise tant en Martinique qu'en Guyane, et augmente à Mayotte. En valeur relative, deux territoires, Mayotte et la Guyane, ont des taux de « décrocheurs » au lycée plus élevés (17 %) que les trois autres DROM dont les taux respectifs sont relativement proches (10 %)¹⁸³.

Afin de s'assurer de l'application pleine et entière des mesures afférentes au statut REP/REP + (dispositif « plus de maîtres que de classes », scolarisation dès 2 ans, personnel infirmier et social et assistants de prévention de la sécurité en plus, internats de proximité...) pour anticiper les échecs, une attention particulière doit être accordée à la Guyane et à Mayotte, entièrement classées en réseau d'éducation prioritaire. Le manque de personnels et d'infrastructures en limite pour le moment fortement la portée. En outre, étant donné les difficultés scolaires à Mayotte, la CNCDH préconise d'élargir les zones REP + à l'ensemble des établissements, comme c'est le cas en Guyane depuis la rentrée 2016¹⁸⁴, afin de doter chaque école de moyens supplémentaires pour la réussite scolaire. En outre, la CNCDH recommande de renforcer significativement les dispositifs d'aide, d'accueil et d'intégration (RASED, UPE2A, ULIS...), et de les évaluer pour qu'ils répondent véritablement aux besoins des jeunes qui en bénéficient. Ces mesures sont censées permettre la mise en œuvre d'une pédagogie différenciée et adaptée aux élèves, d'autant plus nécessaire qu'ils se retrouvent noyés « dans la masse », eu égard au gigantisme des établissements scolaires. Mayotte, notamment, dispose des dix plus gros collèges de France (de 1 500 à 1 900 élèves). Dans ces conditions, il paraît particulièrement difficile de proposer aux jeunes un parcours scolaire individualisé.

181. En début de 6^e, hors Mayotte, huit élèves sur dix ont acquis les attendus du socle commun en maîtrise de la langue (compétence 1) et sept sur dix en mathématiques et sciences (compétence 3). Concernant la maîtrise de la compétence 1, ce taux est de 73 % en Martinique, 70 % en Guadeloupe, 68 % à La Réunion et 41 % en Guyane. S'agissant de la compétence 3, il est de 53 % à La Réunion, 50 % en Martinique, 48 % en Guadeloupe, 27 % en Guyane, *Géographie de l'école*, 2017.

182. Cette situation se confirme quel que soit l'examen – diplôme national du brevet, certificat d'aptitude professionnel (CAP), baccalauréat général, technologique ou professionnel –. Il est à noter que Mayotte obtient l'un des meilleurs taux de réussite au CAP alors que c'est l'académie la moins performante à tous les autres examens. La Guyane, quant à elle, obtient des résultats parmi les plus faibles de France. Voir « Les parcours scolaires et les résultats », *Géographie de l'école*, 2017.

183. Données de la DGCOM. En l'absence de statistiques nationales par académie pour déterminer les décrocheurs en valeur relative et pour permettre des comparaisons entre territoire, un indicateur *ad hoc* a été créé qui rapporte les effectifs « décrocheurs » aux effectifs « lycéens ».

184. Pour donner un ordre d'idées, 41,3 % des collégiens relèvent du REP + à Mayotte, alors qu'ils sont 95,7 % en Guyane à la rentrée 2016, *Géographie de l'école*, 2017.

Les dispositifs de deuxième chance – notamment service militaire adapté (SMA)¹⁸⁵, écoles de la nouvelle chance, organisme de formation spécialisée dans la remobilisation de jeunes en difficulté comme les Apprentis d'Auteuil – obtiennent de bons résultats et réintègrent une partie de ces jeunes, mais sur la base d'une sélection importante à l'entrée¹⁸⁶. En effet, Mayotte et la Guyane disposent, à la connaissance de la CNCDH, d'une seule école de la deuxième chance chacun, bien qu'il faille noter qu'une autre devrait ouvrir à la rentrée 2017 à Mayotte et qu'une seconde est à l'étude en Guyane. En outre, les capacités d'accueil du SMA – malgré sa montée en puissance depuis 2009¹⁸⁷ – y sont très insuffisantes. Il est à souligner, en outre, que ce dernier n'accueille en principe que les jeunes à partir de 18 ans, qui n'ont commis aucun délit (même mineur) et de nationalité française (pour rappel, près de 35 % de la population est étrangère en Guyane et 50 % à Mayotte)¹⁸⁸. La CNCDH recommande de développer les actions du SMA dans ces deux territoires (en mettant parallèlement à l'étude un assouplissement des conditions d'entrée), de même que l'ensemble des dispositifs de mise à niveau, de rattrapage et de seconde chance, préalables à la construction de parcours de formation et d'insertion. En Guyane, les efforts doivent particulièrement se concentrer sur la communauté de communes de l'est guyanais et la communauté de communes de l'ouest guyanais, où respectivement près de 50 % et 20 % des 15-18 ans ne seraient pas scolarisés¹⁸⁹.

Les difficultés scolaires, tant à Mayotte qu'en Guyane, proviennent également de parcours scolaires parfois aléatoires et discontinus. Au-delà de l'arrivée permanente dans le système éducatif d'enfants de tous âges et de tous niveaux, en lien avec les dynamiques migratoires, plusieurs facteurs sont susceptibles d'altérer la continuité des parcours scolaires (expulsions, mobilité de l'enfant au sein d'une famille élargie, éloignement de l'école du lieu de vie, conditions de vie difficiles...). Le repérage et l'accompagnement de ces jeunes, tout comme des décrocheurs de manière générale, doivent être renforcés. Pour mieux comprendre les parcours des élèves, la CNCDH recommande que le rectorat de Guyane et le vice-rectorat de Mayotte instaurent un suivi de cohorte pour

185. Le SMA est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle des jeunes ultramarins, de 18 à 25 ans, éloignés du marché de l'emploi (60 % de jeunes non titulaires du brevet des collèges, au moins 35 % en situation d'illettrisme). Depuis 2009, les effectifs ont doublé pour atteindre près de 6 000 jeunes en 2017, au sein des sept unités ultramarines. Le parcours dure entre six et douze mois, l'objectif étant de faire acquérir des compétences professionnelles et sociales pour accroître l'employabilité des jeunes. Le SMA est particulièrement bien implanté aux Antilles, où presque toutes les demandes sont pourvues (18 % d'une classe d'âge bénéficierait du dispositif en Martinique). En Nouvelle-Calédonie, près d'un candidat sur trois est retenu; dans les autres territoires (notamment Mayotte, Guyane, Polynésie française), la sélection est beaucoup plus importante.

186. Pour ne prendre que cet exemple, plus de trois quarts des jeunes pris en charge par le SMA, reconnu tant par les employeurs que par les institutionnels pour appuyer l'insertion dans la vie active de jeunes volontaires éloignés de la formation, sont insérés dans l'emploi durable ou vers une formation professionnelle qualifiante. Il est à noter que le SMA accueille une forte proportion d'illettrés (38,7 %) et de non-diplômés (63 %).

187. La décision de 2009 visait le doublement de l'offre de formation, pour atteindre un objectif de 6 000 bénéficiaires en 2017 dans le cadre de la programmation budgétaire triennale 2015-2017.

188. Des dérogations semblent possibles au cas par cas, surtout si les jeunes en question sont encadrés par une association. Audition de M. Maxime Zennou, président du groupe SOS.

189. CRPV, « Scolarités des 15-25 ans et développement d'une culture jeune » en Guyane, mai 2015. Les chiffres en question se basent sur le recensement de l'INSEE 2008.

mieux appréhender, à partir d'une vision d'ensemble des trajectoires scolaires, le devenir des élèves ainsi que les processus d'échec et de décrochage scolaire. Cette étude permettrait notamment d'apprécier si les dispositifs nationaux sont adaptés aux réalités ultramarines et d'envisager des pistes d'amélioration possibles.

b. Des avancées réelles mais lentes en matière de formation et d'insertion professionnelle

Les difficultés se compliquent sérieusement pour les jeunes souhaitant suivre des études supérieures. Seuls 20 % des jeunes sont dans ce cas en outre-mer (contre 40 % en métropole)¹⁹⁰, malgré des avancées significatives ces dernières années. Ainsi, il faut noter l'ouverture à Mayotte depuis la rentrée 2012 d'un Centre universitaire de formation et de recherche (CUFR)¹⁹¹ qui, comme la jeune université de Guyane¹⁹², doit faire face à la constante augmentation de ses effectifs¹⁹³ et de son offre de formations¹⁹⁴. La CNCDH espère que l'université de Guyane tirera profit de son évaluation récente (2015-2016) par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, tout comme le CUFR de Mayotte, qui sera évalué prochainement. En outre, la CNCDH recommande l'ouverture effective d'une antenne de l'université à l'ouest de la Guyane, réclamée lors des derniers mouvements sociaux, ce qui serait compatible avec la forte proportion de jeunes dans l'ouest guyanais et l'accroissement prévisibles des effectifs sous l'effet de la croissance démographique.

Des dispositifs intéressants sont par ailleurs mis en œuvre pour favoriser la montée en compétences des jeunes originaires des territoires en question. La CNCDH salue la mise en place d'un programme spécifique de formation « cadres avenir », acté dans le plan « Mayotte 2025 » et dans la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 pour l'égalité réelle outre-mer (article 48)¹⁹⁵. Ce programme a connu un réel succès en Nouvelle-Calédonie en permettant à de nombreux jeunes d'accéder à des formations de haut

190. Plan jeunesse outre-mer, « Un défi pour aujourd'hui, un pari pour l'avenir ». En moyenne, il y a deux fois plus de jeunes de 25-34 ans peu ou pas diplômés que sur l'hexagone (E. Janky, « Les défis de l'insertion professionnelle des jeunes ultramarins », avis du CESE, février 2015).

191. Les diplômes nationaux auxquels il prépare sont délivrés par des universités partenaires dans des conditions fixées par convention. Le CUFR est actuellement lié à quatre universités métropolitaines (Nîmes – droit, économie et gestion / lettres et sciences humaines ; Aix Marseille – droit, économie et gestion ; Montpellier – sciences et technologies ; Montpellier 3 – lettres et sciences humaines). Pour la rentrée 2016-2017, le CUFR proposait sept licences en formation initiale, deux licences professionnelles, deux DU en formation continue (« Valeurs de la République et religions » et « Société, langues et cultures de Mayotte »).

192. La création d'une université de plein exercice est effective depuis le 1^{er} janvier 2015.

193. Par exemple, sur le plan immobilier, la rentrée 2015 a été marquée à l'université de Guyane par la livraison d'une nouvelle résidence universitaire, celle de 2016 par la livraison d'un nouveau restaurant universitaire.

194. À Mayotte, l'objectif est de développer l'offre professionnalisante adaptée à l'environnement local (cinq nouvelles licences professionnelles, trois masters professionnels et trois DU envisagés dans le nouveau projet d'établissement 2017-2021), ainsi qu'une offre généraliste pluridisciplinaire, soutenue par des dispositifs de lutte contre le décrochage scolaire.

195. Un décret d'application doit déterminer les critères d'attribution, le montant et la nature des aides destinées aux étudiants. D'après l'étude d'impact du projet de loi, chaque année, cinquante nouveaux jeunes devraient bénéficier de ce dispositif, qui comprend la prise en charge du transport, d'une aide à l'installation, d'une allocation mensuelle et d'un accompagnement dédié par LADOM.

niveau et à des postes à responsabilité, tant dans le secteur public que privé. À Mayotte, les besoins en compétences cadre sont réels, mais le recrutement des candidats locaux est difficile faute d'un manque de qualification, d'où l'intérêt du programme. La mise en place de pareil dispositif devrait également être envisagée en Guyane, qui rencontre des problématiques similaires.

Quoi qu'il en soit, les marges de progrès, en raison du retard accumulé, restent très substantielles. La lenteur des avancées est préoccupante alors que de nombreux rapports dressent, depuis déjà de nombreuses années, les mêmes constats et mêmes préconisations. Ces derniers relèvent l'insuffisance de filières qualifiantes adaptées aux besoins locaux. Une étude récente sur la formation et l'insertion professionnelle dans les DROM insiste en outre sur le manque de coordination entre les acteurs de la formation et de l'insertion professionnelle, le développement insuffisant de l'apprentissage, et les carences des dispositifs d'information et d'orientation professionnelle¹⁹⁶. Le diagnostic étant posé, les pouvoirs publics doivent à présent redoubler d'efforts pour changer la donne. L'enjeu principal réside dans la capacité collective des acteurs à organiser un appui sur la durée, de la reprise du décrochage à la qualification puis à l'insertion professionnelle. Le lancement récent, dans les DROM, des Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP) par les préfets et les présidents des conseils régionaux, permettra, espérons-le, des avancées significatives¹⁹⁷.

c. Un manque évident d'accompagnement des jeunes mobiles en métropole

Malgré le développement des études supérieures, compte tenu de l'offre limitée de formations et, lorsqu'elles existent, du nombre limité de places, la solution passe souvent par la mobilité. L'État, via l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), a mis en place un ensemble de dispositifs pour compenser les insuffisances de l'offre locale dans un objectif de continuité territoriale. Chaque année, plusieurs milliers de jeunes ultramarins peuvent bénéficier du Passeport mobilité pour la formation professionnelle et du Passeport-mobilité études¹⁹⁸. L'aide à la mobilité répond à l'aspiration de nombreux jeunes ultramarins d'aller étudier et/ou travailler, dans les territoires proches (La Réunion pour les jeunes de Mayotte ou Martinique pour les jeunes guadeloupéens), en métropole ou encore au Canada¹⁹⁹.

196. Étude de la formation et de l'insertion professionnelle outre-mer du cabinet AMNYOS Consultants, rapport final (version du 26 août 2016) pour la DGOM.

197. Les CREFOP sont effectivement chargés des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation des politiques nécessaires pour assurer la coordination entre les acteurs et la cohérence des programmes de formation dans les régions.

198. Voir le rapport d'activité 2015 de LADOM. Le Passeport-mobilité études est destiné aux étudiants boursiers ou non, inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur dont la filiale outre-mer est inexistante ou saturée. Le passeport pour la mobilité pour la formation professionnelle destiné aux jeunes d'au moins 18 ans inscrits à Pôle emploi. Les bénéficiaires viennent dans le cadre de plusieurs programmes de formation, choisis en lien avec les besoins du territoire.

199. Environ 30 % des bacheliers d'outre-mer partent en métropole pour leur poursuite d'étude (60 % à Mayotte). Audition de la DGESIP, le 6 avril 2017.

Les effectifs sont importants, mais la CNCDH est préoccupée par le taux d’échec scolaire des étudiants mobiles, particulièrement élevé chez les Mahorais. 92 % d’entre eux échoueraient en première année de licence, contre environ un étudiant sur deux en métropole²⁰⁰, nombre d’entre eux rentrant ainsi grossir les rangs des inscrits à la Mission locale et à Pôle emploi. À l’inverse, le taux d’abandon chez les bénéficiaires du Passeport mobilité pour la formation professionnelle n’est que de 6 %²⁰¹. Outre des parcours de formation distincts, une des différences fondamentales entre ces deux dispositifs est que le Passeport mobilité professionnelle comporte un volet accompagnement, là où le Passeport mobilité étude consiste seulement à rembourser le billet d’avion. Par ailleurs, ce dispositif n’intègre actuellement pas les licences et les masters et ne permet pas de répondre à toutes les demandes. Si un renforcement des dispositifs actuels de mobilité extraterritoriale est souhaitable, il doit aller de pair avec une diversification des destinations (en tenant compte des zones régionales) et une densification de l’accompagnement des jeunes en mobilité (préparation au départ, accueil renforcé, suivi de la scolarité). Une pluralité d’acteurs intervient dans le parcours de mobilité (notamment Éducation nationale, Agence de l’outre-mer pour la mobilité, délégués territoriaux du département/région en métropole), aussi une meilleure coordination de leur action est souhaitable pour assurer la réussite des jeunes. Il paraîtrait normal que le rectorat en assure le pilotage ; le vice-recteur de Mayotte devrait pour ce faire être nommé chancelier des universités, ce que la CNCDH encourage – de même que la création d’un rectorat à part entière – comme il est d’usage dans les autres DROM. Afin de cerner des voies d’amélioration possibles, la CNCDH recommande – avant d’engager une action, la réalisation d’une étude d’impact sur la manière, ou plutôt les manières, dont l’accompagnement des jeunes ultramarins mobiles est assuré.

Les efforts pour rendre effectif le droit à l’éducation pour tous sont réels mais dispersés à Mayotte et en Guyane, tout comme les avancées, indéniables mais trop timides au regard de la période considérée de structuration de ce service public, près de 30 ans (Mayotte), voire plus (Guyane). Ce n’est qu’au prix d’un calibrage des moyens humains et financiers à la hauteur des besoins, d’un dialogue renforcé entre les parties prenantes et d’une coordination de leur action, dans un contexte où les moyens investis ne semblent jamais à la hauteur des enjeux, que des améliorations significatives sont possibles. À l’orée de la définition des nouveaux projets académiques²⁰², la tenue d’états généraux de l’Éducation à Mayotte et en Guyane, mobilisant l’ensemble de la communauté éducative, pourrait permettre de lancer une dynamique vertueuse de travail concerté autour d’une stratégie d’action fédératrice et d’une gouvernance qui devrait – dans la mesure du possible – être stable.

200. Audition du ministère de l’Éducation nationale (DGESCO et DGESIP), le 6 avril 2017.

201. Audition de Mme Sophie Onado et M. Philippe Barjau, LADOM.

202. L’actuel projet académique de Guyane court jusqu’en 2017, celui de Mayotte jusqu’en 2019.

Synthèse des principales recommandations

Recommandation n° 1 : La CNCDH recommande la tenue d'états généraux de l'Éducation à Mayotte et en Guyane, mobilisant l'ensemble des partenaires de l'école, afin de lancer une dynamique de travail concerté autour d'une stratégie d'action fédératrice et d'une gouvernance qu'il faudrait essayer – dans la mesure du possible – de stabiliser au moins pendant la période du projet académique. Dans le même esprit, elle appelle l'ensemble des parties prenantes – en particulier les collectivités territoriales – à s'impliquer pleinement au sein des instances de concertation, notamment au sein du Conseil de l'Éducation nationale.

Recommandation n° 2 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de procéder en Guyane et à Mayotte à un recalibrage de leurs investissements en termes de constructions scolaires, sur la base d'une évaluation la plus fine possible des besoins, en distinguant les objectifs à court, moyen et long terme. Ces derniers doivent bien évidemment prendre en compte le nécessaire rattrapage des taux de scolarité observés au niveau national, et la hausse prévisionnelle des effectifs scolaires sous l'effet de la croissance démographique. Le principe de proximité doit prévaloir sur toute autre considération pour les écoles du premier degré (article L. 212-2 du Code de l'éducation), et être privilégié dans la mesure du possible pour les établissements scolaires du second degré. En outre, la CNCDH préconise :

- de prendre en compte systématiquement les besoins d'ingénierie dans les programmations de construction et rénovation ;
- de favoriser les constructions bioclimatiques, adaptées aux contextes locaux ;
- de privilégier des contrôles réguliers des commissions de sécurité, de manière à anticiper la détérioration des infrastructures scolaires et à repérer des dysfonctionnements, plutôt que de devoir effectuer d'importants travaux nécessitant la fermeture de l'école durant plusieurs mois ;
- en Guyane, de rétablir l'équilibre en faveur des communes de l'ouest guyanais en répondant, en priorité, aux demandes adressées de longue date par la population ;
- de développer davantage les démarches innovantes du type téléenseignement, école éclatée, dispositif maître itinérant, afin de permettre aux enfants de rester le plus longtemps possible dans leur foyer familial.

Recommandation n° 3 : La CNCDH recommande de développer, dans les territoires archipélagiques comme la Polynésie française ou les Antilles, ou étendus comme la Guyane, le réseau de transport scolaire, afin d'assurer la desserte de l'ensemble du territoire et d'offrir des capacités d'accueil adaptées aux besoins. Elle recommande par ailleurs la gratuité des transports scolaires, ou *a minima*, en Guyane notamment, la mise en place d'un tarif abordable et dégressif. Enfin, en Guyane, la CNCDH appelle l'État à ne pas réduire la dotation allouée à la collectivité territoriale de Guyane pour compenser les dépenses afférentes aux transports scolaires fluviaux, d'autant plus que le nombre de bénéficiaires ne cesse de croître.

Recommandation n° 4 : Dans la mesure où un hébergement doit être assuré à chaque élève contraint de quitter son foyer familial pour poursuivre sa scolarité, la CNCDH recommande :

- d'accroître les capacités d'accueil en internat dans les outre-mer, en y intégrant un véritable volet pédagogique et en fixant des tarifs abordables ;
- d'envisager l'ouverture de petites structures d'accueil associatives ;
- d'ouvrir les internats pendant les week-ends et les petites vacances autant que de besoin et d'assurer un traitement équitable, tant sur la qualité pédagogique que sur les critères matériels d'accueil, aux élèves ordinaires et « labellisés » (internats d'excellence) ;
- une implication pleine et entière des pouvoirs publics en Guyane dans le dispositif « Maison Ressource » du programme PRÉMICES (programme de réussite éducative pour les mineurs issus des communautés éloignées scolarisés), pour assurer sa réussite.

Recommandation n° 5 : La CNCDH recommande l'organisation d'un service de restauration scolaire (*a minima* assurer une collation). Cela suppose :

- de mettre en place le projet « vers une véritable restauration scolaire » élaboré par le vice-rectorat de Mayotte ;
- d'instaurer en Guyane le comité départemental de la restauration, ainsi qu'il est prévu par le Plan jeunesse outre-mer.

Recommandation n° 6 : La CNCDH recommande de revaloriser les aides à la scolarité à Mayotte et en Guyane pour que les coûts indirects liés à la scolarisation ne soient pas un frein à l'effectivité du droit à l'éducation. S'agissant des fournitures scolaires, les collectivités territoriales et les établissements scolaires pourraient aider davantage les familles (remise d'un trousseau de base, système d'achat groupé...), pour diminuer les coûts et pour faciliter l'approvisionnement.

Recommandation n° 7 : La CNCDH recommande de renforcer les efforts visant à raccorder au haut débit et à équiper de matériel informatique des écoles, qui sont parfois pour de nombreux élèves ultramarins le seul lieu d'accès à l'Internet.

Recommandation n° 8 : Afin d'accroître l'attractivité et la stabilité des personnels de l'éducation à Mayotte et en Guyane, la CNCDH recommande :

- de requérir de l'inspection générale de l'Éducation nationale une étude visant à évaluer l'impact des dispositifs en vigueur et d'identifier des leviers d'action possibles en la matière ;
- de poursuivre les efforts de formation des enseignants contractuels, puis de faciliter un recrutement local, en étudiant la possibilité d'élargir le spectre des candidats possibles, par le biais notamment d'une formation en vue d'une titularisation de tous les contractuels, même si ces derniers ne sont pas licenciés ;
- d'améliorer significativement la préparation à la prise de poste des personnels de l'éducation affectés en outre-mer, au-delà du séminaire de rentrée d'une demi-journée organisée dans les académies d'affectation, en s'inspirant le cas échéant des dispositifs de formation et d'information mis en place dans d'autres services publics, à l'instar de la Direction des services judiciaires pour les magistrats en mobilité ;
- que les pirogues du rectorat de Guyane soient mises à disposition des personnels de l'éducation affectés en site isolé (ravitaillement, déménagement...), le rectorat devant le cas échéant se doter de davantage de pirogues et/ou étudier la possibilité d'une mise en commun avec les agents relevant d'autres services publics.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de soutenir les services de santé scolaire pour garantir *a minima* une visite médicale à chaque élève et organiser des actions de prévention contre les risques de toute nature (maladies, addictions...).

Recommandation n° 10 : La CNCDH recommande que soit assurée en Guyane une intervention régulière des personnels non enseignants, au premier chef les professionnels de santé et les assistants sociaux, dans les établissements scolaires isolés, en s'assurant que les chefs d'établissement sont prévenus suffisamment en amont pour qu'ils puissent alerter les familles.

Recommandation n° 11 : La CNCDH recommande la mise en place effective de l'expérimentation de la scolarité obligatoire de 3 à 18 ans dans les DROM, prévue par l'article 58 de la loi du 28 février 2017 pour l'égalité réelle outre-mer.

Recommandation n° 12 : La CNCDH recommande que les maires de Guyane et de Mayotte établissent, conformément à leur obligation légale, une liste de tous les enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire. Le cas échéant, une assistance technique devrait leur être apportée par les services du rectorat. *A minima*, il serait nécessaire de procéder à un travail d'identification des îlots de non-scolarisation avant chaque rentrée scolaire et de prendre en compte ces enfants dans les besoins prévisionnels.

Recommandation n° 13 : Afin de garantir à Mayotte la prise en charge éducative de tous les enfants porteurs d'un handicap, la CNCDH recommande :

- de développer les outils de diagnostic pour éviter les repérages tardifs et les mauvaises orientations : adaptation des outils d'évaluation (notamment au contexte plurilingue), visite médicale scolaire pour tous les élèves, renforcement des actions de formation et de sensibilisation des enseignants au handicap, développement de la protection maternelle et infantile et du Centre d'action médico-sociale précoce ;
- de renforcer les moyens de la maison départementale des personnes handicapées ; de développer les structures médico-sociales.

En Guyane, elle préconise d'agir en priorité sur le recrutement de personnels formés à tous les niveaux (médical, paramédical, enseignants...), le développement des structures d'accueil, la mise aux normes d'accessibilité des établissements scolaires et l'aménagement adéquat des transports scolaires, notamment des pirogues.

Recommandation n° 14 : Afin de mettre fin aux pratiques hétérogènes et opaques en matière de scolarisation des enfants dans le premier degré et de lutter contre la non-scolarisation, la CNCDH recommande :

- d'envisager la possibilité d'encadrer strictement par décret les pièces justificatives pouvant être réclamées par les mairies lors de la procédure d'inscription scolaire, pour justifier du domicile (dont une attestation sur l'honneur) et de son identité (par tout moyen, dont la notoriété publique), et en rappelant le principe d'identification de la personne responsable ainsi que le délai de transmission du certificat médical ;
- *à minima*, la CNCDH préconise d'envisager à Mayotte et en Guyane la mise en œuvre pleine et entière d'un dossier unique d'inscription à l'échelle de l'académie, sur le modèle du dispositif porté en 2006 par l'observatoire de la non-scolarisation en Guyane ;

- de réactiver l'observatoire de la non-scolarisation en Guyane, de mettre à l'étude l'instauration d'une telle structure à Mayotte, en s'assurant de sa pérennité et de l'engagement des parties prenantes sur le long terme ;
- de renforcer le travail de coopération entre les municipalités et les circonscriptions académiques du premier degré afin d'aider les premières à atteindre une montée en compétences à la hauteur des enjeux éducatifs du territoire et d'assurer un suivi centralisé et une meilleure remontée d'informations auprès des services du rectorat s'agissant des refus d'inscription ou des inscriptions sur liste d'attente.

Recommandation n° 15 : Concernant l'accueil des élèves allophones nouvellement arrivés, la CNCDH recommande en Guyane et à Mayotte :

- de renforcer le centre académique pour la scolarisation des enfants allophones nouvellement arrivés (CASNAV) et les structures d'accueil type unités pédagogiques pour élèves allophones arrivants (UPE2A) ;
- de s'assurer de la bonne transmission de la convocation à l'évaluation de compétences aux familles, par tout moyen (SMS, appel téléphonique, courrier), dans des délais raisonnables et dans les langues les plus usitées sur le territoire ;
- de mettre fin à la situation de vide institutionnel pour les enfants de plus de 16 ans, en privilégiant leur accompagnement effectif par le CASNAV, en soutenant les dispositifs associatifs et en favorisant un échange pluri-acteurs au sein du CASNAV ;
- en Guyane, de stabiliser la domiciliation du CASNAV et d'indiquer un numéro de téléphone opérationnel sur le site du rectorat.

Recommandation n° 16 : À Mayotte, la CNCDH recommande que les initiatives associatives de prise en charge éducative des enfants non-scolarisés s'insèrent davantage dans le cadre d'un partenariat avec l'Éducation nationale, à qui il revient progressivement d'investir complètement ce champ.

Recommandation n° 17 : La CNCDH recommande aux services préfectoraux de Guyane et de Mayotte, en concertation avec les services du rectorat, de reporter les mesures d'éloignement du territoire pour les jeunes de nationalité étrangère scolarisés, afin qu'ils puissent finir leur cycle d'étude.

Recommandation n° 18 : La CNCDH recommande d'engager une réforme d'ampleur de la politique linguistique en milieu scolaire, fondée sur une collaboration transversale (chercheurs, enseignants, services du rectorat, CASNAV, ANLCL...) pour capitaliser les travaux de la recherche et les expériences de terrain en vue d'adapter les modalités d'apprentissage, les outils pédagogiques et les formations. Plus spécifiquement, elle recommande :

- de réaliser une étude visant à dresser un état des lieux et à évaluer la politique linguistique en milieu scolaire dans les outre-mer, afin d'envisager des voies d'amélioration possibles ;
- de développer les dispositifs optant pour un bilinguisme de transition, voire à un bilinguisme équilibré, dès le plus jeune âge, afin de soutenir l'apprentissage du français à travers la langue maternelle ;
- de valoriser les ressources existantes en les diffusant *via* une plateforme en ligne ;
- que le fonds incitatif pour les politiques linguistiques dans les outre-mer créé en 2012 sur les crédits d'intervention de la Délégation générale à la langue française et

aux langues de France (ministère de la Culture) devienne interministériel pour renforcer les moyens octroyés et les actions engagées sur cette base ;

– de renforcer les projets visant à aider les élèves à entrer dans l'apprentissage de la lecture (bibliothèques itinérantes, développement de petites bibliothèques scolaires...); d'accroître la formation des enseignants en FLE/FLS, en choisissant le cas échéant des méthodes didactiques et pédagogiques appropriées.

Recommandation n° 19 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics, et surtout à l'État, d'octroyer des fonds supplémentaires et pérennes à l'Agence nationale de lutte contre l'illettrisme pour soutenir son action dans les outre-mer, notamment en Guyane et à Mayotte, et ainsi éviter la rupture des actions engagées sur le terrain.

Recommandation n° 20 : La CNCDH recommande à l'Éducation nationale de poursuivre sa réflexion sur l'ouverture aux spécificités locales des programmes, dans toutes les filières et dans toutes les disciplines, du primaire au lycée, afin de donner du sens et de favoriser une lecture intelligente des programmes officiels, à l'aune du socle commun de connaissances, de compétences et de culture. Par ailleurs, la CNCDH recommande d'inclure davantage les outre-mer dans les programmes généraux et les manuels scolaires, afin de ne pas donner aux élèves la vision d'une France limitée à sa métropole.

Recommandation n° 21 : La CNCDH recommande de ne pas dissocier les problématiques sociales, sanitaires et éducatives.

Recommandation n° 22 : La CNCDH recommande une mise en œuvre effective du plan pluriannuel de développement des équipements sportifs en outre-mer. Le ministère des Sports devrait par ailleurs requérir de l'Inspection générale de la Jeunesse et des Sports une étude sur la question des pratiques frauduleuses d'agents de joueurs autoproclamés qui chercheraient à tirer profit de jeunes sportifs ultramarins, afin de prendre les mesures qui s'imposent.

Recommandation n° 23 : La CNCDH recommande au rectorat de Guyane de pérenniser et d'assurer à intervalles réguliers les « missions fleuves » associant des équipes intercatégorielles dans les sites isolés, en mutualisant et en coordonnant le cas échéant ses efforts avec la collectivité territoriale de Guyane et la préfecture qui organisent également pareilles missions.

Recommandation n° 24 : La CNCDH recommande en Guyane et à Mayotte la structuration du service d'aide sociale à l'enfance, en mettant pleinement et effectivement en œuvre le schéma départemental de l'enfance et de la famille 2017-2021 à Mayotte et le schéma idoïne en Guyane. Il apparaît particulièrement nécessaire :

– d'accroître et de diversifier les structures d'accueil ;
– de mettre en place une cellule de contrôle et d'accompagnement des assistants familiaux, en intégrant en Guyane dans ce dernier dispositif les familles hébergeant les enfants originaires des sites isolés poursuivant leur scolarité loin de chez eux, et en envisageant un partenariat avec la protection judiciaire de la jeunesse afin de bénéficier de sa solide expertise en la matière pour les familles d'accueil relevant de son champ de compétence.

Recommandation n° 25 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'agir sur les cas d'exploitation de mineurs (prostitution, travail domestique, travail de survie mal rétribué) relevant de la traite des êtres humains, en menant au préalable une mission

d'identification sur le terrain pour mieux cerner les contours du phénomène et prendre ensuite les mesures qui s'imposent.

Recommandation n° 26 : La CNCDH recommande au ministère de la Justice d'éviter autant que possible l'incarcération des mineurs en déployant des structures de prise en charge éducatives adaptées aux réalités locales. En lieu et place d'un centre éducatif renforcé à Mayotte, elle invite le ministère de la Justice à étudier l'ouverture de microstructures type lieux de vie et d'accueil.

Recommandation n° 27 : La CNCDH recommande, afin de rapprocher les familles et l'école :

- de déployer largement les « actions éducatives familiales » ;
- d'accompagner la structuration et la mise en réseau des associations de parents d'élèves ;
- de créer des espaces de médiation familiale et culturelle, notamment dans la sphère scolaire, mais aussi dans les services d'action sociale et médicosociale ;
- de former tous les nouveaux personnels de l'éducation affectés dans ces territoires aux langues, modes de vie, cultures locales et traditions orales afin qu'ils puissent mieux appréhender les problématiques de la jeunesse dans le cadre de leurs missions, qui pourrait prendre la forme d'une coformation en dialogue avec les familles ;
- de promouvoir la participation des parents et des jeunes à la réflexion et la mise en œuvre des politiques publiques les concernant.

Recommandation n° 28 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics en Guyane d'exploiter pleinement les enseignements de l'étude sur la jeunesse qu'ils ont initiée en 2010 pour définir une politique publique de jeunesse pertinente. Elle recommande la mise en place d'une telle démarche partenariale de recherche-action à Mayotte également, afin de disposer d'une connaissance fine et dynamique de la jeunesse et de répondre convenablement aux problématiques d'insertion sociale et professionnelle des jeunes.

Recommandation n° 29 : Face à la question des grossesses précoces et des violences sexuelles sur mineurs, la CNCDH recommande :

- d'axer le volet préventif et éducatif – assuré notamment par les personnels de santé scolaire et les comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté – sur la libération de la parole et la notion de consentement ;
- de mettre en œuvre prioritairement dans les outre-mer les recommandations du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes sur la nécessité de renforcer la politique d'éducation à la sexualité et de sensibilisation sur l'égalité filles-garçons ;
- de créer à Mayotte et en Guyane des structures type « maison maternelle » pour les mineures et jeunes majeures enceintes exclues de leur milieu familial ;
- d'assurer en Guyane la prise en charge par l'Éducation nationale des frais de séjours des enseignants volontaires du Service d'accompagnement des mineures enceintes scolarisées (SAMES) pour que leur action se déploie dans les sites isolés ;
- de mettre en place à Mayotte un dispositif d'accompagnement des mineures enceintes scolarisées – éventuellement dans le cadre d'un partenariat avec l'association départementale des pupilles de l'enseignement public (PEP) de Mayotte.

Recommandation n° 30 : Afin d'anticiper et de lutter contre les échecs scolaires à Mayotte et en Guyane, entièrement classés en réseau d'éducation prioritaire, la CNCDH recommande :

- une application pleine et entière des mesures d'éducation prioritaire (dispositif « plus de maîtres que de classes », scolarisation dès 2 ans, personnel infirmier et social et assistants de prévention de la sécurité en plus, internats de proximité...);
 - l'évaluation des dispositifs d'aide, d'accueil et d'intégration des élèves (RASED, UPE2A, ULIS...) et le renforcement des plus performants;
 - l'élargissement des zones REP + à l'ensemble des établissements scolaires de Mayotte, comme c'est le cas en Guyane;
 - le développement des actions du service militaire adapté dans ces deux territoires (en mettant parallèlement à l'étude un assouplissement des conditions d'entrée), de même que l'ensemble des dispositifs de mise à niveau, de rattrapage et de seconde chance, préalables à la construction de parcours de formation et d'insertion;
- l'instauration d'un suivi de cohorte pour mieux appréhender, à partir d'une vision d'ensemble des trajectoires scolaires, le devenir des élèves ainsi que les processus d'échec et de décrochage scolaire.

Recommandation n° 31 : La CNCDH recommande, en matière de formation et d'insertion professionnelle :

- l'ouverture effective de l'antenne de l'université à l'ouest de la Guyane;
- la mise en place effective du dispositif « cadres avenir » à Mayotte, telle que prévue par l'article 48 de la loi pour l'égalité réelle outre-mer, ainsi que l'instauration de pareil dispositif en Guyane;
- de redoubler d'efforts en matière de formation et d'insertion professionnelle dans le cadre des comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP), en tirant pleinement profit des nombreux rapports dédiés aux outre-mer sur la question;
- de développer l'apprentissage et de poursuivre la diversification des filières de formation, au-delà de la licence, à l'université de Guyane et au centre universitaire de recherche et de formation de Mayotte;
- de porter une attention particulière à l'adéquation entre l'offre de formation professionnelle proposée et les débouchés réels afin que les jeunes qui le souhaitent puissent rester vivre ou revenir sur leurs territoires.

Recommandation n° 32 : La CNCDH recommande de renforcer les dispositifs actuels de mobilité extraterritoriale, en diversifiant les destinations (en tenant compte des zones régionales) et en densifiant l'accompagnement des jeunes en mobilité (préparation au départ, accueil renforcé, suivi de leur scolarité) afin de prévenir les échecs. Avant d'engager une action, la CNCDH préconise la réalisation d'une étude d'impact sur la manière, ou plutôt les manières, dont l'accompagnement des jeunes ultramarins mobiles est assuré, afin de cerner des voies d'amélioration possibles.

Recommandation n° 33 : La CNCDH recommande que le vice-rectorat de Mayotte soit transformé en rectorat et que le recteur soit nommé chancelier des universités, comme il est d'usage dans les autres DROM.

Liste des principales personnes auditionnées

- Agence de l'outre-mer pour la mobilité – 9 mars 2017

Sophie ONADO, secrétaire générale et directrice de l'emploi et de la formation.

Philippe BARJAU, directeur de l'emploi et de la formation.

- Agence nationale de lutte contre l'illettrisme - 15 mars 2017

Hervé FERNANDEZ, directeur.

Éric NEDELEC, coordonnateur national.

Mouhamadi ASSANI, directeur adjoint de Solidarité Mayotte – 15 avril 2017.

Roland BIACHE, délégué général de l'association Solidarité laïque - 9 mai 2017.

Colonel Philippe BOCCON-LIAUDET, directeur des opérations du service militaire adapté – 9 mars 2017.

Jean-Louis CANN, responsable du département du haut niveau du CREPS de La Réunion, Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP) - 18 avril 2017.

Baptiste COHEN, directeur général d'Apprentis d'Auteuil océan Indien.

Antoine DUHAUT (Mayotte), président d'Apprentis d'Auteuil Mayotte – 20 avril 2017.

Nathalie COSTANTINI, vice-rectrice de Mayotte - 6 avril 2017.

- Défenseur des droits - 13 mars 2017

Geneviève AVENARD, défenseure des droits de l'enfant.

Fawouza MOINDJIE, chargée de mission au Pôle défense des enfants.

Alexandre DECHAVANNE, secrétaire départemental de la FSU Guyane – 8 juin 2017.

- Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ) – 18 avril 2017

Jean MENJON, directeur interrégional adjoint Île-de-France et outre-mer.

Christelle EVELINGER, chargée de mission outre-mer à la Direction interrégionale Île-de-France et outre-mer.

Frédérique BOTELLA, adjointe à la sous-directrice des missions de protection judiciaire et d'éducation

Myriam DUFAY, présidente de l'association Développement, Animation, Accompagnement, Coopération (DAA) en Guyane – 24 mars 2017.

Christian FORESTIER, président de l'École supérieure du professorat et de l'éducation (ESPE) de Guyane, ancien recteur de Créteil (1988-1992) et de Versailles (1998-2000) – 30 mars 2017.

Camille GALAP, recteur de l'académie de Guadeloupe - 24 avril 2017.

Martin JAEGERT, préfet de Guyane – 7 juin 2017.

Michel LAUNEY, linguiste, professeur honoraire à l'université Paris-VII, directeur de recherches honoraire à l'Institut de recherches pour le développement, Cayenne - 25 avril 2017.

Nicole LAUNEY, professeure agrégée de lettres classiques, coresponsable du groupe de travail « outre-mer » à la Ligue des droits de l'homme – 20 février 2017.

Christine LAZERGES, présidente de la CNCDH, à la suite de son déplacement privé en Polynésie française - 14 juin 2017.

Thibaut LEMIERE, coprésident de l'association de solidarité avec tou. t. e. s les Immigré. e. s et les peuples Autochtones (ASTIPA), syndicaliste SUD éducation Guyane – 27 mars 2017.

Momed MAOULIDA, responsable du syndicat autonome des enseignants de Mayotte – 26 avril 2017.

Audrey MARIE, vice-présidente de la collectivité territoriale de Guyane, déléguée à la jeunesse et à la petite enfance – 6 avril 2017.

Jérémie MICHEL-ANGE, directeur de l'association « pupilles enseignement public » de Guyane – 28 avril 2017.

- Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur - 6 avril 2017.

Florence ROBINE, directrice générale de la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO), ancienne rectrice de Guyane (2009-2012).

Catherine VIEILLARD, sous-directrice de la performance et du dialogue avec les académies (DGESCO).

Éric PIOZIN, chef du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier, au sein de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).

Yves GUILLOTIN, conseiller de sites et d'établissements (DGESIP).

Christophe CASTELL, Sous-directeur de la vie étudiante (DGESIP).

Fanny LECOEVRE, chargée d'établissement, département des contrats de sites (DGESIP).

- Ministère des Outre-mer – 25 avril 2017.

Bénédicte DAMON, chargée de mission Jeunesse et Sports.

Joël ROCH, chargé de mission Enseignement.

Marie SALAÛN, professeure en anthropologie de l'éducation à l'université René-Descartes et à la faculté des sciences humaines et sociales - 9 mai 2017.

Béatrice SAXEMARD BOULOT, représentante de l'Unicef à Saint-Laurent-du-Maroni – 10 mai 2017.

- Délégation des jeunes ultramarins dans le cadre du « Défi Jeunes » porté par le Secours catholique – 28 février 2017.

Maëva MAUNIER (La Réunion).

Nadham YOUSOUF (Mayotte).

Kathy QEUE (Nouvelle-Calédonie).

Antony CORANDI CHELEUX (Guyane).

Sékolène LETTE (Martinique).

Séverine SIMAT (Guadeloupe).

Joseph VALLANO, directeur académique adjoint des services de l'Éducation nationale de la Guyane (DAASEN) – 6 avril 2017.

Frédéric VEAU, préfet de Mayotte – 9 juin 2017.

Maxime ZENNOU, président du groupe SOS - 18 avril 2017.

III. Peuples autochtones

CHAPITRE III

La place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane

Ce chapitre reproduit un avis qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée plénière de la CNCDH le 23 février 2017.

JORF n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33.

Aucune définition formelle de la notion d'« *autochtone* », pas plus que celle d'« *indigènes* » en anglais, n'a été arrêtée en droit international. En effet, les peuples autochtones eux-mêmes se sont opposés à l'adoption d'une définition officielle, en soulignant qu'il était nécessaire de faire preuve de souplesse et de respecter le désir et le droit de chaque peuple de se définir lui-même en tant que tel. Néanmoins, les conclusions de José Martínez Cobo, en tant que rapporteur de la sous-commission des droits de l'homme des Nations unies, traduisent une sorte de consensus autour d'une « définition de travail » composée d'une pluralité de critères.

« Par communautés, populations et nations autochtones, il faut entendre celles qui, liées par une continuité historique avec les sociétés antérieures à l'invasion et avec les sociétés précoloniales qui se sont développées sur leurs territoires, s'estiment distinctes des autres segments de la société qui dominent à présent sur leurs territoires ou parties de ces territoires. Elles constituent maintenant des segments non dominants de la société et elles sont déterminées à préserver, développer et transmettre aux futures générations leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique, qui constituent la base de la continuité de leur existence en tant que peuples, conformément à leurs propres modèles culturels, à leurs institutions sociales et à leurs systèmes juridiques » *.

* J. Martínez Cobo, *Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones*, conclusions, propositions et recommandations, Genève, Nations unies, 1986, E/CN.4/Sub.2/1986/7 Add.4. L'étude est couramment dénommée « étude Martínez Cobo » et comporte cinq volumes.

Cette définition pratique comprend quatre critères cumulatifs¹ : antériorité dans un territoire donné ; expérience de la conquête ou de la colonisation ; situation de non-dominance ; et revendication identitaire. Selon l'étude Martinez Cobo, l'autochtone est la personne qui appartient à une communauté autochtone par auto-identification (conscience de groupe) et qui est reconnue et acceptée par cette population en tant que l'un de ses membres (acceptation par le groupe). Ainsi, l'identification des autochtones ne relève pas de la compétence régaliennne des États mais bien des autochtones eux-mêmes². Étymologiquement, le mot autochtone désigne un rapport direct à la terre (du grec *autokhthônos* signifiant *de la terre même*). Aujourd'hui, il désigne un rapport spécifique à la nature et au temps, comme cela est mentionné dans les travaux d'ethnologie et d'anthropologie juridique³. Plus généralement, la notion définit des sociétés traditionnelles, où l'appartenance collective au groupe prédomine, à la différence des sociétés modernes, où prévaut l'individualisme.

En France, la grille de lecture proposée par l'étude de Martinez Cobo ne s'applique que dans le paysage ultramarin. La CNCDH considère que, selon les quatre critères cumulatifs exposés ci-dessus, seuls les Kanaks de Nouvelle-Calédonie et les Amérindiens de Guyane sont des peuples autochtones de la République française⁴.

La CNCDH tient à souligner qu'à ses yeux la reconnaissance de l'identité propre des peuples autochtones constitue une exception, fondée sur leur spécificité culturelle, et non un précédent qui remettrait en cause les principes d'indivisibilité de la République et d'universalité des droits de l'homme et risquerait d'entraîner de nouvelles discriminations. Il s'agit tout à la fois de pleinement respecter l'identité culturelle des peuples autochtones et de garantir la jouissance effective des droits de l'homme pour tous leurs membres. C'est dans le cadre du droit international des droits de l'homme, conformément aux engagements internationaux de la France et aux principes constitutionnels, que doit s'élaborer cette indispensable synthèse, en réconciliant les principes fondamentaux et les réalités du terrain.

À cet égard, des précisions terminologiques sont nécessaires. Les concepts de « *minorité* » et de « *peuple autochtone* » n'ayant pas de contours définis en droit international, il est possible que l'un et l'autre se recoupent à divers niveaux, pouvant créer une confusion certaine sur le plan local. Néanmoins, une distinction stricte doit être opérée entre les peuples autochtones et les minorités. Cultivant leurs différences, les peuples autochtones refusent de se voir appliquer le droit des « *minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques* » au sens de la *Déclaration des droits des*

1. J. Martinez Cobo considèrait que les critères ne pouvaient être envisagés que de manière conjointe afin d'éviter que l'autochtonie devienne un phénomène universel et que des groupes minoritaires ne remplissant pas les critères constitutifs de la définition tentent de se définir en tant que tels, isolant l'un ou l'autre des critères.

2. Étude Martinez Cobo, *op.cit*

3. Voir par exemple, le dialogue philosophique entre Claude Lévi-Strauss et Raymond Aron, lors d'une séance de l'Académie des sciences morales et politiques tenue le 15 octobre 1979, sous le titre « Culture et nature, La condition humaine à la lumière de l'anthropologie », in *Commentaire*, n° 15, 1981, p. 365-372.

4. Pour l'explication de cette position, voir *infra*. La CNCDH ne méconnaît pas pour autant la situation des Bushinenges ni celle des Mahorais, des Polynésiens et Wallisiens, même si les quatre critères de la définition de J. Martinez Cobo ne sont pas réunis. Pour l'exposition de cette position, voir *infra*.

personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques de 1992⁵ qui ne vise que « les personnes appartenant à ces minorités », et non les groupes en tant que tels, contrairement à la notion de « populations autochtones » et plus encore de « peuples autochtones » telle que consacrée dans la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* de 2007 (ci-après la Déclaration de 2007)⁶. La qualification de « peuple » est un des motifs principaux qui poussent les autochtones à se distinguer des minorités : s'ils sont des peuples, ils jouissent d'un droit à l'autodétermination et ont un certain degré d'organisation en tant que groupe. Un autre élément de différenciation tient au constat, relativement consensuel, que la reconnaissance des droits des minorités repose sur la protection des droits individuels des membres du groupe minoritaire et non des droits collectifs du groupe lui-même, alors que la protection des droits des peuples autochtones peut concerner leurs droits collectifs. En outre, le lien à la fois historique, culturel et spirituel qu'entretiennent les peuples autochtones avec la terre les distingue des minorités.

C'est par la voie du droit international que les questions relatives aux peuples autochtones ont été appréhendées⁷, et portées sur le devant de la scène internationale à la fin des années 1960. Des organisations humanitaires luttant pour défendre la cause autochtone se sont alors constituées (*International Work Group for Indigenous Affairs* (IWGIA) en 1968, *Survival* en 1969) dans les pays nordiques. Elles ont alors fait pression sur ces derniers pour qu'ils interviennent sur la scène onusienne avec deux objectifs : que la problématique autochtone soit mise à l'ordre du jour et que des actions concrètes soient entreprises pour protéger les droits des autochtones⁸. Les années 1980 ont ensuite constitué une période clé au cours de laquelle, par le biais d'un plaidoyer commun, les peuples autochtones et les organisations les représentant ont effectué un lobbying aux plans national et international, s'efforçant par la mise en évidence de réalités ignorées des pouvoirs publics, de bousculer les cadres constitutionnels, juridiques et politiques.

Parallèlement, dans le contexte général de la décolonisation des peuples, la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*⁹ de l'Assemblée générale adoptée en 1960, a créé un Comité spécial de décolonisation. Il évalue chaque année la liste des territoires concernés par la Déclaration, dits « territoires non autonomes »¹⁰,

5. *Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses ou linguistiques*, adoptée par l'Assemblée générale le 18 décembre 1992. A/RES/ 47/135.

6. *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, adoptée par l'Assemblée générale le 13 septembre 2007. A/RES/61/295.

7. Pour un résumé de cette dynamique internationale : article de F. Morin, « Vers une déclaration universelle des droits des peuples autochtones », in l'ouvrage collectif sous la direction de H. Giordan, *Les minorités en Europe. Droits linguistiques et droits de l'homme*, Paris, Éditions Kimé, 1992, p. 493-510.

8. *Ibid.*

9. Résolution 1514 (XV) adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1960 qui édicte la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*. http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/1514%28XV%29

10. Selon les Nations unies, la liste des territoires non autonomes est une liste de pays considérés comme non-décolonisés mais « dont les populations ne s'administrent pas encore complètement elles-mêmes ». La liste a été élaborée début 1946 conformément au chapitre XI de la Charte des Nations unies, et est depuis régulièrement mise à jour par l'Assemblée générale, suivant les recommandations du Comité spécial de décolonisation.

et formule des recommandations à l'égard des pays dits « coloniaux » pour qu'ils procèdent à la décolonisation de ces territoires. La Nouvelle-Calédonie a été inscrite sur cette liste une première fois en 1946, avant d'en être retirée en 1950, puis réinscrite en 1986. La Polynésie française a également, après en avoir été retirée en 1950, été réinscrite sur la liste en 2013, malgré l'opposition de son gouvernement et de la France. Le Comité demande régulièrement à la France d'engager un processus de décolonisation à l'égard de ces deux territoires, ou de le poursuivre, le cas échéant (pour la Nouvelle-Calédonie). S'agissant de Mayotte, le Comité spécial de décolonisation a inscrit l'archipel des Comores sur la liste des territoires à décoloniser en 1972. L'Assemblée générale et le Conseil de sécurité des Nations unies ont également, dès l'indépendance des Comores en 1975, pris position contre le maintien de la présence française à Mayotte¹¹.

Une vraie dynamique onusienne s'est donc mise en place sur la problématique autochtone ces trente dernières années. Les instances se sont multipliées¹². Il y a d'abord eu, à la suite des travaux pionniers de la sous-commission des droits de l'homme, la création, en son sein, d'un Groupe de travail sur les populations autochtones en 1982¹³, qui a abouti à l'élaboration de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, votée par l'Assemblée générale des Nations unies en 2007. La mise en place de l'Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones en

11. Résolution n° 376 du Conseil de sécurité du 17 octobre 1975; résolutions de l'Assemblée générale n° 3385 du 12 novembre 1975, n° 31/4 du 21 octobre 1976, n° 49/18 du 28 novembre 1994 et n° 49/151 du 23 décembre 1994. Les résolutions rappellent que l'occupation par la France de l'île comorienne de Mayotte constitue une atteinte flagrante à l'unité nationale de l'État comorien, violant la résolution 1514 de l'Assemblée générale. L'Assemblée générale a en outre condamné les référendums de 1976 organisés à Mayotte par la France, les considérant comme nuls et non avenue.

12. Dans une moindre mesure, l'Union européenne s'est également emparée de la thématique, tant au niveau du Parlement européen (Résolution A 3-0059/94 du Parlement européen sur les mesures internationales nécessaires à une protection effective des peuples indigènes du 9 février 1994), de la Commission européenne (Document de travail de la Commission européenne du 11 mai 1998 relatif à l'aide fournie aux peuples indigènes dans le cadre de la politique de coopération au développement de la Communauté et des États membres) et du Conseil européen (Résolution du Conseil européen « Développement » du 30 novembre 1998 relative aux populations autochtones dans le cadre de la coopération au développement de la Communauté et des États membres (13461/98)). La résolution soutient l'intégration « *des populations autochtones à tous les niveaux de la coopération, y compris dans le dialogue avec les pays partenaires* ». Elle encourage leur participation pleine et entière aux processus démocratiques de leurs pays, dans le cadre d'une démarche qui « *affirme leur droit de participer pleinement et librement au processus de développement* » et qui « *reconnait également qu'elles ont des conceptions différentes de développement qui leur sont propres* » et souligne qu'elles « *ont le droit de choisir leurs propres voies vers le développement* ».

13. Le Groupe de travail avait été institué en 1982 par la sous-commission de la Commission des droits de l'homme en tant que premier forum de discussion sur les questions autochtones à l'ONU. C'est le Groupe de travail qui a élaboré, pendant une vingtaine d'années, le projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones. Depuis 2007, le Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones remplace le Groupe de travail sur les populations autochtones. Il entreprend des études et travaux de recherche pour le Conseil des droits de l'homme sur la thématique des peuples autochtones. Il tient une seule session par an à laquelle peuvent participer les organisations autochtones. Le Mécanisme d'experts sera dénommé ci-après le « Mécanisme d'experts ». <http://www2.ohchr.org/french/issues/indigenous/ExpertMechanism/index.htm>

2000¹⁴ puis la création d'un Rapporteur spécial¹⁵ depuis 2001 ont prolongé cette dynamique¹⁶. L'Assemblée générale des Nations unies a successivement proclamé l'année 1993 « Année internationale des peuples autochtones du monde » puis deux décennies internationales des populations autochtones, dont la première a débuté en 1995¹⁷. En 2011, a été lancée la première initiative mondiale interagences onusiennes en faveur de la promotion et de la protection des droits des peuples autochtones, intitulée « *Partenariat Nations unies – Peuples autochtones* » (UNIPP)¹⁸. En septembre 2014 a eu lieu la première Conférence mondiale sur les peuples autochtones¹⁹ à l'occasion de laquelle les États ont demandé au Secrétaire général de commencer à élaborer un Plan d'action à l'échelle de l'ensemble du système²⁰. La dynamique onusienne se poursuit à ce jour. Par exemple, la dernière résolution de l'Assemblée générale sur le sujet a été adoptée en décembre 2016²¹. Celle-ci a déclaré l'année 2019 année internationale des langues autochtones, en vue d'attirer l'attention des États sur la disparition des langues autochtones et sur la nécessité de « *préserver, de revitaliser et de promouvoir ces langues, et de prendre sans délai de nouvelles mesures aux niveaux national et international* ». En outre, s'agissant tout particulièrement des Institutions nationales des droits de l'homme (INDH), un manuel à leur intention a été établi par le Forum Asie Pacifique des INDH (Asia Pacific Forum) en collaboration avec le Haut-Commissariat des droits

14. Instance permanente des Nations unies sur les questions autochtones (UNPFII). Elle a été fondée en 2000 par le Conseil économique et social (ECOSOC) et est chargée de contribuer à une prise de conscience de la situation des peuples autochtones, à l'intégration et la coordination des activités et à la dissémination d'informations relatives aux questions autochtones. Elle se réunit annuellement à New York depuis 2002. Composée de 16 membres, les experts autochtones siègent à un niveau de parité avec les experts nommés par les États. <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/fr/>

15. Le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit des populations autochtones est un des mandats thématiques du Conseil des droits de l'homme. Actuellement, la Rapporteuse spéciale est Victoria Tauli Corpuz. <http://www2.ohchr.org/french/issues/indigenous/rapporteur/index.htm>

16. Un fonds de contribution volontaire a également été mis en place. Il a été créé par l'Assemblée générale des Nations unies en 1985 pour apporter une assistance financière à des représentants de communautés autochtones souhaitant participer aux débats du Groupe de travail sur les populations autochtones. Le Fonds reçoit des contributions volontaires de gouvernements, d'organisations non gouvernementales et d'autres entités privées ou publiques. Son mandat a été élargi en 2001 pour qu'il serve également à aider les représentants de communautés autochtones à participer en tant qu'observateurs aux sessions de l'Instance permanente sur les questions autochtones. En 2010, l'Assemblée générale a une fois de plus élargi le mandat du Fonds en vue de faciliter la participation de représentants de peuples autochtones aux sessions du Conseil des droits de l'homme et des organes des traités.

17. L'Assemblée générale des Nations unies a d'abord proclamé 1993 comme étant l'année internationale des populations autochtones, puis la période 1995-2004 comme décennie internationale des populations autochtones. À l'approche de la fin de cette décennie, l'Assemblée générale a proclamé la période 2005-2015 deuxième décennie internationale des peuples autochtones.

18. Ce partenariat est un engagement envers la Déclaration des Nations unies de 2007 ; elle appelle à mobiliser la coopération financière et l'assistance technique de toutes les agences en vue de réaliser pleinement ses dispositions.

19. Document final de la réunion plénière de haut niveau de l'Assemblée générale, dite Conférence mondiale sur les peuples autochtones. Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 22 septembre 2014. A/RES/69/2. 20. Le Plan d'action a été lancé en 2016. Disponible sur <https://documents-dds-ny-un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/044/10/PDF/N1604410.pdf?OpenElement>

21. Résolution adoptée par l'Assemblée générale le 19 décembre 2016. A/RES/71/178.

de l'homme²². Enfin, l'unique instrument international contraignant, la *Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux* de l'Organisation internationale du Travail (OIT), a été adopté en 1989²³.

En introduction à sa réflexion, il semble important pour la CNCDH de donner quelques informations concrètes sur la très grande diversité des peuples autochtones dans le monde puis sur les peuples autochtones de la République française.

La diversité des peuples autochtones et leur place dans le monde

Les peuples autochtones présentent une diversité remarquable : plus de 5 000 groupes distincts parlant près de 5 000 langues, au sein de 70 pays, regroupant environ 370 millions de personnes et constituant plus de 5 % de la population mondiale selon l'ONU²⁴. Une importante partie de ces peuples est en danger de disparition.

Ces dernières décennies, certaines constitutions se sont engagées dans la voie de la reconnaissance juridique réclamée par les peuples autochtones, à l'instar, par exemple, de certains pays scandinaves. En Amérique du Sud et en Amérique centrale, de nombreux États confèrent également aux autochtones un véritable statut constitutionnel²⁵. À l'inverse, d'autres parties du monde ont connu des développements très inquiétants, avec des blocages politiques. Ainsi, la notion d'autochtone trouve difficilement sa place en Afrique, en raison de la diversité ethnique au sein des nouveaux États indépendants. De même en Asie, elle fait souvent l'objet d'un refus de la part des grandes puissances de ce continent préférant faire prévaloir l'unité nationale sur les particularismes, au prix de conflits latents.

Malgré leur éloignement géographique et culturel d'un bout à l'autre de la planète, tous les peuples autochtones ont un point commun majeur : ils se sont vus dépossédés de leurs territoires et de leurs ressources, déplacés et acculturés. Beaucoup d'entre eux partagent également le fait d'avoir été démographiquement réduits en nombre tant par les maladies apportées par les nouveaux arrivants que par des politiques assimilationnistes.

Cultivant un véritable droit à la différence²⁶, ces peuples s'identifient comme distincts, fortement liés à leurs territoires traditionnels, à leurs propres systèmes économiques, politiques et sociaux ainsi qu'à leurs langues, leurs cultures et leurs croyances. Ils sont marginalisés du point de vue économique, social et politique par rapport à la société dominante, et affectés sur les plans spirituel, moral et psychologique. De nombreux

22. Disponible sur : http://www.ohchr.org/Documents/Publications/UNDRIPManualForNHRIs_fr.pdf

23. Disponible sur http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

24. Voir www.un.org/fr/rights/overview/themes/indigenous.shtml

25. Sont concernés : le Guyana, le Surinam, le Brésil, la Bolivie, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Panama, le Nicaragua, le Paraguay, le Pérou, le Venezuela, l'Argentine et la Colombie.

26. N. Rouland (dir.), J. Poumarede et S. Pierre-Caps, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Fontaine, PUG, 1996, p.379-399.

indicateurs et rapports²⁷ montrent que les peuples autochtones sont moins bien protégés et pris en charge que les non autochtones (précarité économique et sociale²⁸, non-respect, entre autre, du droit à l'éducation, à la santé, au logement et à l'accès à l'eau potable et aux installations sanitaires, difficultés en matière d'emploi).

Si les peuples autochtones ont, depuis plusieurs décennies, exprimé leur volonté que soient reconnus leurs particularismes culturels, ils ne poursuivent pas tous pour autant des objectifs politiques séparatistes. Il y a, en effet, une alternative politique pour les peuples autochtones : soit l'indépendance statutaire et la création d'un nouvel État pour le peuple qui le réclame, soit promouvoir, à l'intérieur du cadre national existant, non seulement l'effectivité des droits individuels communs à tous les citoyens mais aussi la reconnaissance de droits collectifs spécifiques réservés aux seuls peuples autochtones (c'est le mouvement de l'« autochtonie »²⁹)³⁰. Ces droits s'articulent autour de la reconnaissance par l'État de leur identité en tant que telle ainsi que du droit de conserver leur territoire, leur langue, leur culture et de développer leurs propres institutions. Dans la première hypothèse, c'est la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux* (dont les revendications en vertu de cet instrument sont portées devant le Comité spécial de la décolonisation à Genève) qui sert de texte de référence aux indépendantistes. S'agissant de l'autochtonie, il s'agit de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* (dont les revendications sont portées devant l'Instance permanente des peuples autochtones à New York). Ces deux déclarations et ces deux instances renvoient à deux stratégies politiques différentes ; d'ailleurs, les instances ne dialoguent même pas entre elles. On aboutit à une situation paradoxale : les représentants des peuples autochtones se rendent à l'une ou l'autre des instances, selon leur volonté politique indépendantiste ou non³¹.

Au sein même du mouvement autochtone, tous les peuples n'ont pas les mêmes revendications et certains n'ont pas de porte-parole habilités à parler en leur nom. Chaque situation est particulière, liée à l'histoire, à la géographie et à la culture. Il y a des tendances dominantes au sein des forums internationaux mais certains peuples autochtones restent isolés, en marge de cette prise de conscience collective. Les revendications dans ces forums internationaux s'articulent autour de deux principales revendications : assurer la survie de leurs communautés et se voir reconnaître l'autodétermination, c'est-à-dire le droit de définir leurs propres normes et priorités. En revendiquant leurs droits territoriaux, ces peuples cherchent à conserver leurs modes de subsistances ancestraux ; et en revendiquant leurs droits culturels et linguistiques, ils cherchent à garantir la survie de leurs institutions et modes d'organisations sociales propres.

27. Voir par exemple *Indigenous Latin America in the Twenty-first Century* démontrant que les communautés autochtones sont davantage touchées par la pauvreté que le reste de la population et qu'elles continuent à être exposées à une exclusion économique et sociale chronique. <http://www.worldbank.org/en/region/lac/brief/indigenous-latin-america-in-the-twenty-first-century-brief-report-page>

28. Ils constituent un tiers des personnes vivant dans une situation d'extrême pauvreté. Fonds international de développement agricole, *Engagement aux côtés des peuples autochtones – Politique*, 2009.

29. Le concept juridique de l'autochtonie est récent et a été élaboré par le droit international. Il trouve notamment son origine dans le rapport J. Martinez-Cobo, *op.cit.*

30. B. Trepied, « Une nouvelle question indigène outre-mer ? », *laviedesidees.fr*, 2012.

31. Audition de M. Benoit Trepied, 19 octobre 2016.

La dimension sexospécifique

L'approche fondée sur les droits de l'homme, promue par les Nations unies, conduit à réfléchir sur le cadre juridique et les politiques menées en partant du ressenti et du vécu des bénéficiaires de ces droits. Les personnes victimes de discriminations témoignent très souvent des discriminations pluridimensionnelles, cumulatives, répétitives, voire intersectionnelles, dont elles sont victimes, rendant plus complexe l'appréhension de ces discriminations et la formulation des réponses à y apporter. La CNCDH est particulièrement attentive à la dimension sexospécifique des violations des droits de l'homme. Au fil de ses avis et études, la CNCDH ne cesse d'alerter sur le fait que les femmes, parce qu'elles sont femmes, sont victimes de discriminations supplémentaires, spécifiques, et de fait plus susceptibles de connaître des situations d'exclusion, de marginalisation et de précarisation.

Cette dimension sexospécifique a été égrenée au fil de cet avis parce que la situation des femmes autochtones n'échappe pas à ce constat. Parce qu'elles sont à la fois des femmes et des personnes autochtones, elles subissent une discrimination multidimensionnelle et font face à des difficultés spécifiques que les pouvoirs publics peinent à prendre en compte. À ce titre, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) avait fait part à la France de ses inquiétudes concernant les femmes et filles autochtones³², lui demandant de fournir des informations sur les mesures mises en œuvre pour remédier aux difficultés spécifiques auxquelles elles doivent faire face³³.

Recommandation n° 1 : La CNCDH recommande aux autorités françaises, dans le respect de la diversité culturelle des peuples autochtones, de porter une attention particulière et accrue à la situation des femmes et filles autochtones, pour qu'en droit comme en fait, elles n'aient plus à subir de discriminations.

32. Liste de points et de questions du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes concernant les septième et huitième rapports périodiques de la France, §17, 27 novembre 2015, CEDAW/C/FRA/Q/7-8.

33. Les informations demandées portaient sur « l'insuffisance d'infrastructures dédiées à l'enregistrement des naissances, l'accès illimité à un enseignement pertinent sur le plan culturel et linguistique ainsi qu'aux services de santé et à une égalité des chances dans l'emploi; un accès limité aux instruments financiers qui permettraient de lancer et de mettre en œuvre des projets générateurs de revenus et des programmes de formation locaux; les lois coutumières discriminatoires, en particulier dans le domaine de la dévolution successorale/l'héritage/la succession (droit coutumier kanak); la faible représentation des femmes au sein des institutions coutumières (Sénat coutumier de Nouvelle-Calédonie); la difficulté des femmes à exercer pleinement leur droit à l'autodétermination et à définir leurs priorités en matière de développement; la non-reconnaissance de leur droit à détenir, à accéder et à exploiter les ressources des terres et territoires qui leur appartiennent traditionnellement; la détérioration des conditions de santé et des conditions de vie parfois imputables au développement des industries extractives sur leurs territoires; enfin, les taux élevés de violence conjugale et de violence sexuelle dont sont victimes les femmes autochtones ».

La spécificité des peuples autochtones et leur place dans la République française³⁴

Le mot « *peuples* » a été préféré à « *populations* » dans la version française finale de la Déclaration de 2007, instrument de référence, alors même que les travaux préparatoires de la Déclaration qui ont duré plus de vingt ans, ont longtemps et systématiquement préféré le terme de « *population* » à celui de « *peuple* » et en anglais « *peoples* » étant préféré à « *people* ». En outre, le terme « *autochtones* » a été préféré à « *indigènes* » par opposition au vocabulaire daté qu'utilisait l'Organisation internationale du travail³⁵.

Organisés selon un mode de vie collectif, à l'écart notamment de l'individualisme juridique, ces populations sont confrontées à un système reposant sur des valeurs et des conceptions du monde très éloignées des leurs. Les peuples autochtones des territoires ultramarins cherchent à faire reconnaître non seulement leurs droits mais aussi leur identité de « *peuple* » en tant que telle. À la fois citoyens français et autochtones, les membres de ces peuples se trouvent parfois confrontés à un vide juridique. Les deux revendications alternatives quant à leur statut évoquées ci-dessus se retrouvent : si le courant de l'autochtonie est fortement présent en Guyane, comme dans le monde amérindien, en Nouvelle-Calédonie, il vient concurrencer le discours jusqu'alors dominant de l'indépendance³⁶.

Dans ses réponses aux questionnaires adressées aux organes internationaux³⁷, sans expressément nommer les entités qui les composent, la France mentionne que ses « *populations autochtones* » vivent exclusivement dans les outre-mer : en Amérique du Sud (Guyane), en Océanie (Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna) et dans l'océan Indien (Mayotte)³⁸. Il n'y a toutefois pas d'unanimité dans la reconnaissance des catégories d'autochtones constitutives du paysage ultramarin français ; d'autant plus que, comme évoqué précédemment, l'identification des autochtones ne relève pas de la compétence régalienne des États mais bien des autochtones eux-mêmes. Il faut également préciser que cette typologie ne recouvre pas un ensemble

34. Entre 1946 et 1960, l'évolution institutionnelle des différents territoires ultramarins, la généralisation de la citoyenneté à toutes les populations des Outre-mer et par conséquent à tous les autochtones français et la disparition du régime de l'indigénat ont pu marquer une certaine rupture avec le passé. Le grand tournant a été l'idée d'autodétermination affirmée en 1946 en distinguant les « *peuples d'outre-mer* ». La fin de toute subordination à travers l'indigénat n'a toutefois pas pris en compte le risque d'acculturation pour les peuples autochtones, d'autant qu'ils étaient très minoritaires sur le plan de la représentation démocratique. Les politiques d'assimilation successives ont fait subir des dommages considérables aux autochtones créant aujourd'hui un malaise et un mal-être de la part de certains d'entre eux qui refusent d'être assimilés davantage. En effet, non seulement les autochtones ne suscitaient pas réellement l'intérêt particulier de la France, mais encore, jusqu'au milieu du xx^e siècle beaucoup pensaient à « l'extinction » des autochtones en France.

35. La Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail de 1989 s'intitule, en français, « *Convention relative aux peuples indigènes et tribaux* » et n'emploie pas le vocabulaire de « *peuples autochtones* ». De même, en anglais *Convention concerning indigenous and tribal peoples*.

36. S. Guyon et B. Trepied, « Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français », sous la direction d'I. Bellier, *Peuples autochtones dans le monde, les enjeux de la reconnaissance*, Collection L'Harmattan, 2013, Horizons autochtones, p. 97.

37. Position de la France dans les instances internationales. Par exemple : contribution de la France en réponse au questionnaire du Mécanisme d'experts sur les « *meilleures pratiques pour atteindre les objections de la déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* », février 2015.

38. C'est également la position du professeur Norbert Rouland. N. Rouland (dir.), J. Poumared et S. Pierre-Caps, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris, PUG, 1996, p. 433.

homogène puisqu'au sein de chaque territoire concerné, le rapport numérique avec les communautés allogènes est très fluctuant : il faut en effet tenir compte des phénomènes de migrations internes au sein de cet ensemble³⁹.

La part d'autochtones dans la population française est difficile à établir dans la mesure où, dans la ligne de l'article 1^{er} de sa Constitution, la France ne procède pas à des statistiques ethniques. Une exception est le cas de la Nouvelle-Calédonie, où les accords de Matignon en 1988, puis ceux de Nouméa en 1998 (ces derniers validés par la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998), ont explicitement stipulé l'existence de « communautés d'appartenance », dont celle « kanak »⁴⁰, donnant lieu à recensements dont est chargé un organisme distinct de l'INSEE, à savoir l'Institut de la statistique et des études économiques Nouvelle-Calédonie (ISEE. NC.). C'est ainsi qu'au recensement de 2014⁴¹, 104 958 personnes, sur une population totale de 268 767, soit 39 %, ont déclaré appartenir à la communauté kanak. Pour d'autres peuples autochtones, seules des estimations existent. On estime qu'en Guyane les Amérindiens représentent moins de 5 % de la population⁴². En Polynésie française, à Mayotte et Wallis-et-Futuna, les populations que l'État français considère comme autochtones sont toujours majoritaires, représentant

39. *Ibid.*

40. « Après la prise de possession française de la Nouvelle-Calédonie en 1853, le terme « kanak » (d'origine polynésienne), utilisé par Cook en 1774 pour désigner ses habitants, a acquis une connotation péjorative sous la graphie francisée « canaque ». Lui étaient publiquement préférées les appellations « indigène », puis « autochtone » ou « Mélanésien » à partir des années 1950. Dans les années 1970, les indépendantistes ont renversé le stigmate en faisant du mot « Kanak », restauré dans sa graphie anglicisée initiale, un symbole de fierté culturelle et politique. En 1998, l'Accord de Nouméa a officialisé ce terme, invariable en genre et en nombre » in S. Guyon et B. Trepied, « Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français », *op. cit.*, p. 100.

41. Des tableaux comparés des recensements de 2009 et 2014 figurent dans <http://www.isee.nc/population/recensement/communautés>. Il faut noter qu'est fournie la possibilité de ne pas revendiquer l'appartenance à une communauté donnée, mais de se déclarer « calédonien » ou encore comme « appartenant à plusieurs communautés ». Voici, par ordre décroissant, les effectifs du recensement de 2014 : Kanak : 39,1 % ; Européen : 29,2 % ; Wallisien-Futunien : 8,7 % ; Plusieurs communautés : 8,3 % ; Calédonien : 5,0 % ; Tahitien : 2 % ; Indonésien : 1,6 % ; Vietnamien : 1,0 % ; Vanuatu : 0,9 % (et de plus : non déclaré : 1,2 % ; autre asiatique : 0,8 % ; Autre : 1,0 %).

42. Il est très difficile d'obtenir des chiffres officiels précis compte tenu de l'impossibilité constitutionnelle de procéder à des recensements sur la base du critère ethnique, d'autant plus que le territoire de chacun de ces peuples va largement au-delà des frontières du département guyanais, s'étendant au Brésil, Venezuela, Surinam et Guyana. Par exemple, selon S. Guyon et B. Trepied, ils seraient environ 10 000 (S. Guyon et B. Trepied, « Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français », *op. cit.*, p. 103). Selon le GITPA (Groupe international de travail pour les peuples autochtones), ils seraient entre 6 000 et 9 000 (<http://www.gitpa.org/web/MONDE.pdf>). D'après le rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, établi par la sénatrice Aline Archimbaud et la députée Marie-Anne Chapdelaine, remis au Premier ministre le 30 novembre 2015, ils seraient 9 000 à 10 000. À l'occasion de la projection/débat « Amérindiens de Guyane : les Teko un peuple en résistance », organisée par Le Comité de soutien aux Indiens des Amériques (CSIA), Paris, le 29 novembre 2016, Éric Navet a mentionné qu'ils seraient 12 000, représentant 3 % de la population sur un total de 250 000 personnes. Enfin, le Défenseur des droits, en janvier 2015, dans le compte rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu, préfète, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, estimait qu'ils étaient 9 000 personnes. Disponible sur : http://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/guyane_compte_rendu_fevrier_2015.pdf.

Selon Jocelyn Thérèse, président du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (CCPAB), un recensement par le biais des chefs coutumiers serait en cours.

entre 80 % et 85 % des personnes vivant sur l'archipel. Les systèmes à Mayotte et Wallis et Futuna ont été fondés sur des anciens accords (traités de protectorat notamment) aujourd'hui respectés par les autorités françaises, avec un particularisme très poussé. Au sein de ces trois territoires, il n'y a pas ou peu de revendications face à l'État et aux autres populations locales, que ce soit au nom de l'autochtonie ou d'un courant indépendantiste. En outre, étant majoritaires démographiquement, ces populations sont par conséquent moins confrontées à une situation de marginalisation politique, économique et sociale comme le sont les Amérindiens de Guyane et les Kanaks de Nouvelle-Calédonie.

En partant de ces constats, la CNCDH considère que dans l'esprit de la définition de l'étude Martinez Cobo et selon les quatre critères onusiens exposés au préalable, seuls les Kanaks de Nouvelle-Calédonie et les Amérindiens de Guyane sont des peuples autochtones de la République française. Il a donc paru essentiel à la CNCDH de concentrer prioritairement ses travaux sur ces deux peuples, même si la situation des Kanaks est appréhendée par l'État français de façon totalement différente de celle des Amérindiens de Guyane. En effet, l'évolution institutionnelle unique de la Nouvelle-Calédonie a permis une compréhension et une appréhension radicalement différentes des autochtones de son territoire. Certains considèrent qu'à l'heure où les revendications des communautés autochtones demeurent dans de nombreux cas encore mal prises en compte, l'exemple néocalédonien démontre au contraire la capacité de l'État français et de ses institutions à réparer les ignorances ou dénis passés et à faire coexister différentes populations sur un même territoire⁴³.

Cet avis ne prétend pas rendre compte exhaustivement de toutes les difficultés auxquelles sont confrontés ces deux peuples. Les revendications autochtones émises face à l'État ne peuvent être saisies comme un phénomène unique et unidimensionnel dès lors qu'elles s'inscrivent dans des configurations singulières, étroitement liées à chaque contexte local et à chaque statut institutionnel. Sans se substituer aux peuples autochtones ou à leurs porte-parole, la CNCDH a cherché à clarifier certains enjeux en mettant en perspective les recommandations faites par les instances internationales et les revendications provenant des populations concernées.

À l'instar de la plupart des peuples autochtones du monde entier, les peuples autochtones des territoires ultramarins français ont eux aussi progressivement créé des organisations non gouvernementales, déclarées ou non, dont la vocation première est de faire valoir leurs droits ou d'en revendiquer la pleine application. Que ce soit dans la revendication de l'indépendance ou de l'autonomie, dans les domaines de l'exercice des droits civils et politiques ou des droits sociaux, économiques et culturels, de la reconnaissance de leur spécificité, de la lutte contre la corruption ou de la défense et de la protection de leurs terres et de leur environnement contre la prédation, ils sont parfois vilipendés, attaqués, méprisés ou victimes de violences de la part de l'État ou d'acteurs non étatiques.

43. *Coutume kanak et justice de la République*. À propos de l'ouvrage de Régis Lafargue : *La coutume face à son destin*. Thomas Burelli. Disponible sur : https://www.academia.edu/3537474/Coutume_Kanak_et_justice_de_la_R%C3%A9publique

Recommandation n° 2 : La CNCDH recommande que les personnes, associations ou groupes protégeant ou défendant les droits des peuples autochtones soient reconnus comme des défenseurs des droits de l'homme et bénéficient pleinement des dispositions protectrices de la *Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme de 1998*⁴⁴.

La Guyane⁴⁵

Colonisée dès le XVII^e siècle⁴⁶, la Guyane a été érigée en département d'outre-mer par la loi du 19 mars 1946⁴⁷, et comporte un peuple autochtone sur son sol : les Amérindiens⁴⁸, minoritaires en nombre⁴⁹. Vivent également sur le territoire guyanais des Noirs-Marrons, appelés « Bushinenges »⁵⁰, des créoles, des immigrés brésiliens, guyaniens (du Guyana), surinamais, mais aussi haïtiens et antillais, ou encore, libanais, Hmong⁵¹ et chinois. Enfin, des Français métropolitains sont également présents sur le territoire guyanais. Les relations entre l'hexagone et les populations amérindiennes sont anciennes et remontent à la période coloniale. Pendant longtemps, la faiblesse démographique de ces populations et leur isolement sont allés de pair avec l'absence de leur reconnaissance juridique. En 1930, le principe de respect des modes de vie de

44. *Déclaration sur le droit et la responsabilité des individus, groupes et organes de la société de promouvoir et protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales universellement reconnus*, également connue sous le nom de « Déclaration de l'ONU sur les défenseurs », adoptée par l'Assemblée générale le 8 mars 1999, A/RES/53/144.

45. Située sur le continent sud-américain, la Guyane compte une population d'environ 240 000 habitants, inégalement répartie sur le territoire, dont une large partie de celui-ci est située dans la forêt amazonienne. L'organisation administrative de la Guyane consiste en deux arrondissements subdivisés en dix-neuf cantons et vingt-deux communes. La Guyane est marquée par ses frontières, une histoire coloniale s'inscrivant dans un contexte de rivalités internationales. Certaines de ces frontières ont par conséquent été discutées pendant des siècles avant d'être fixées telles qu'elles le sont aujourd'hui. Le territoire est délimité à l'est par l'Oyapock, à l'ouest par le fleuve Maroni, au nord par l'océan Atlantique. La Guyane est entourée par le Suriname à l'ouest et le Brésil à l'est et au sud.

46. La Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion sont issues du premier empire colonial français : ces territoires ont été colonisés par la France au cours du XVII^e siècle, transformés en colonies de plantation et conduites par l'esclavage jusqu'à son abolition en 1848. En 1946, à l'issue de la Seconde Guerre mondiale, alors que le statut de l'Empire colonial français évolue, ces quatre anciennes colonies (communément dénommées « les quatre vieilles ») deviennent des départements. La même année, la Constitution de la IV^e République du 27 octobre 1946 consacre l'existence constitutionnelle de ces quatre départements d'outre-mer, confirmée dans la Constitution de 1958 qui reconduit le schéma institutionnel mis en place en 1946.

47. Loi organique tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de La Réunion et de la Guyane française, 19 mars 1946, n° 46-451, dite « Loi de départementalisation ».

48. C'est le terme usuel qui définit les six ethnies autochtones qui composent le paysage guyanais mais ces peuples l'emploient difficilement d'eux-mêmes car ils considèrent que cela ne les représentent pas. Ils appartiennent avant tout à l'une ou l'autre des ethnies.

49. Ils sont également minoritaires dans les pays voisins, comme au Brésil, ou encore au Suriname, où ils représentent environ 2 % de la population totale.

50. Selon le compte rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, *op.cit.* : ils seraient 4 000 personnes. Toutefois, contrairement à ce que dit ce rapport, de nombreux autres rapports et acteurs estiment ce chiffre aux alentours de 40 000 (audition du sous-préfet des communes de l'intérieur, 25 janvier 2017). Voir également par exemple l'ouvrage *Langues de Guyane*, IRD-Éditions 2009, qui estime leur population à environ 38 000.

51. Les Hmong, persécutés au Laos, se sont réfugiés en Guyane dans les années 1970.

ces populations fut invoqué par l'État qui mit en place une structure administrative autonome, le Territoire de l'Inini⁵². Le territoire guyanais était alors divisé en deux entités administratives distinctes. Le but était de protéger sanitaire­ment les populations résidant dans cette zone de l'Inini pour éviter qu'ils ne disparaissent. La loi de départementalisation conserva ce cadre administratif de 1930. Ce n'est qu'en 1969 qu'il fut finalement supprimé entraînant la départementalisation de l'ensemble du territoire guyanais et l'octroi de la citoyenneté française aux Amérindiens.

Les Amérindiens sont issus de populations autochtones, autrefois bien plus nombreuses. Après avoir presque disparu⁵³, les Amérindiens connaissent depuis une vingtaine d'années un renouveau démographique, facteur favorable à la crédibilité de leurs revendications identitaires. Ils se partagent en sept communautés correspondant à trois familles linguistiques (caribe, arawak et tupi-guarani), réparties globalement en deux zones géographiques. Les Lokono, Kali'na et Palikur sont sur le littoral, et les peuples dits « de l'intérieur », les Teko, Wayampi, Wayana et les Apalai, vivent sur les deux grands fleuves du territoire guyanais : l'Oyapock (fleuve frontalier du Brésil) et le Maroni (fleuve frontalier du Surinam) et leurs affluents. Si ces fleuves sont deux frontières politiques au regard de la légalité internationale, ils représentent avant tout des zones de circulation. Il convient également de souligner que certaines de ces communautés amérindiennes sont aussi présentes dans des pays limitrophes (Brésil, Surinam, Guyana et Venezuela). Chacun des peuples se considère toujours comme une entité en soi, tout en reconnaissant ce qu'il peut y avoir de commun entre eux.

Les changements trop radicaux et unilatéraux issus de la « francisation » des années 1960-1970 ont déstabilisé ces peuples amérindiens et ont fait naître chez les plus jeunes générations des interrogations sur leurs racines culturelles, ouvrant la voie au développement du mouvement amérindien⁵⁴. Influencés par l'activisme autochtone mené dans le bassin amazonien, les militants amérindiens ont historiquement été les premiers acteurs à mobiliser le discours des droits autochtones dans le contexte français, et ce, dès le début des années 1980⁵⁵. En 1984, l'Association des Amérindiens de Guyane française (AAGF)⁵⁶ organisa le premier rassemblement des Amérindiens de Guyane, marquant l'entrée de ces derniers dans le paysage politique guyanais⁵⁷,

52. Pour un état des lieux de l'histoire des droits territoriaux des peuples autochtones de Guyane française, voir par exemple le rapport de l'ONAG adressé au CERD le 22 juillet 2010 *Les peuples autochtones de Guyane française – Le problème de l'or et la menace sur la population amérindienne*.

53. En 1948, il n'y a plus que 750 Amérindiens. Audition de Mme Françoise et M. Pierre Grenand, 9 novembre 2016.

54. Compte rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, *op. cit.*

55. S. Guyon et B. Trepied, « Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français », *op.cit.*, p.100.

56. Créée en 1981, aujourd'hui appelée FOAG : Fédération des organisations autochtones de Guyane.

57. Ce discours a été prononcé le 9 décembre 1984 à l'occasion du premier Congrès des Amérindiens de Guyane française à Awara en présence des autorités administratives locales. Disponible sur : <http://www.gitpa.org/web/GITPA500-2TEXTREF1984.pdf>

dans le but de combattre les effets de la politique d'assimilation française et d'affirmer leur « *volonté de prendre place dans l'espace politique local* »⁵⁸.

Il convient de souligner que tous les Amérindiens de Guyane ne se trouvent pas dans la même situation et ne font pas face aux mêmes violations et discriminations : les peuples situés sur le littoral, où se concentrent les activités économiques de Guyane, sont mieux intégrés à la « société moderne » que les peuples dits « de l'intérieur ». De même, eu égard à leur influence et implication, ceux du littoral ont plus facilement réussi à s'organiser au niveau international en participant à la Coordination des organisations indigènes du bassin amazonien⁵⁹ (COICA) et en interpellant les organisations internationales⁶⁰, alors que les Amérindiens dits de l'intérieur peinent à faire entendre leurs voix, même si cela tend à s'améliorer.

La Nouvelle-Calédonie⁶¹

La Nouvelle-Calédonie a d'abord été une colonie de peuplement de l'ancien Empire colonial français de 1853 à 1946 et une partie de ses habitants était régie par le Code de l'indigénat (1874-1946). Ce Code de l'indigénat distinguait les citoyens français (ceux de souche métropolitaine) et les sujets français (les Calédoniens de souche (les Kanaks) et les travailleurs immigrés). Soumis à la loi française, les Kanaks n'avaient pour autant pas la citoyenneté française, et ils étaient privés de la majeure partie de leurs droits politiques. La Nouvelle-Calédonie est devenue un territoire d'outre-mer en 1946, date à laquelle l'ensemble des néo-calédoniens, y compris les Kanaks, ont obtenu le statut de citoyen de l'Union française. Ce n'est toutefois qu'à partir de 1956⁶² que les Kanaks ont bénéficié du suffrage universel.

À partir du milieu des années 1980, le territoire a connu des troubles croissants conduisant à une quasi-guerre civile entre les anti-indépendantistes et les indépendantistes. Les accords de Matignon, signés le 26 juin 1988, ont apporté une tentative de réponse de paix en Nouvelle-Calédonie, en reportant de dix ans la discussion sur l'indépendance

58. G. Collomb et F. Tiouka, *Na'na Kali'na : une histoire des Kali'na en Guyane*, Matoury, Ibis Rouge Éditions, 2000, p. 12

59. COICA : *Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica* <http://www.coica.org.ec/>

60. Il convient de préciser que les solidarités éprouvées par les autochtones du paysage ultramarin français sont d'ordre régional, il n'existe pas de fédération des peuples autochtones des outre-mer ou encore une instance nationale où ils pourraient échanger des bonnes pratiques et partager leurs revendications. Néanmoins, certains font partie d'organisations régionales propres. La Fédération des organisations autochtones de Guyane (FOAG) est notamment membre de la COICA.

61. La Nouvelle-Calédonie se compose de nombreuses îles (la Grande-Terre, l'archipel des îles Belep, les quatre îles Loyauté, l'île des Pins et quelques îlots lointains) et comptabilise une population d'environ 269 000 habitants : la majeure partie d'entre elle réside dans la Province du Sud où se situe le chef-lieu, Nouméa. Le territoire est divisé en trente-trois communes et trois provinces semi-autonomes, considérées comme des collectivités territoriales, appelées « subdivisions administratives » : la Province Nord, la Province Sud et la Province des îles Loyauté.

62. Loi n° 56-619 du 23 juin 1956 *relative aux mesures propres à assurer l'évolution des territoires relevant du ministère de la France d'outre-mer*, dite « Loi Defferre ».

du territoire⁶³. Ainsi a été signé, le 5 mai 1998, l'accord de Nouméa, à la suite d'un long processus de discussions et de négociations⁶⁴. Cet accord aménage le futur de la Nouvelle-Calédonie, organisé sur une période de vingt ans, en prévoyant l'organisation d'un référendum entre 2014 et 2018 sur l'accession à la pleine souveraineté du territoire. Défini comme un accord de décolonisation progressive⁶⁵, l'accord de Nouméa a réformé le statut du territoire, outrepassant largement les prérogatives prévues par l'article 74 de la Constitution habituellement octroyées aux collectivités d'outre-mer. Par conséquent, une révision de la Constitution, intervenue le 20 juillet 1998, a été rendue nécessaire par le contenu des dispositions de cet accord. Conformément aux stipulations de l'accord de Nouméa, deux lois du 19 mars 1999⁶⁶, adoptées dans le sillage de la révision constitutionnelle de 1998, sont venues définir le statut constitutionnel actuel de la Nouvelle-Calédonie.

Depuis la révision constitutionnelle de 1998, le statut de la Nouvelle-Calédonie relève du titre XIII de la Constitution intitulé « *Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie* ». Par conséquent, le statut s'éloigne de toute comparaison avec la distinction classique entre le régime applicable aux départements et régions d'outre-mer et celui des collectivités d'outre-mer. Toutefois, la révision constitutionnelle de 2003 l'intègre à la liste des collectivités d'outre-mer (article 72-3). En fait, la Nouvelle-Calédonie est une collectivité *sui generis*. Dans ce cadre, on emploie l'expression « collectivité d'outre-mer à statut particulier » pour la désigner.

L'accord de Nouméa et l'ensemble des dispositions législatives successives applicables à la Nouvelle-Calédonie ont mis en œuvre des innovations politico-juridiques considérables, aux antipodes de la tradition républicaine française. Il a permis une avancée politique importante, notamment pour la reconnaissance des Kanaks, ce que la CNCDH salue. De plus, grâce à cet accord, la Nouvelle-Calédonie échappe désormais au statut général des collectivités locales défini par le titre XII de la Constitution. La Nouvelle-Calédonie est le seul exemple des territoires ultramarins français dans lequel sont reconnues constitutionnellement les spécificités des peuples autochtones. Cette expérience juridique présente un grand intérêt s'agissant de la capacité de la France à aménager la reconnaissance et le respect de la différence culturelle, et ce, malgré l'apparente rigidité des principes républicains⁶⁷. Exception aux principes de l'unité du

63. Un référendum d'autodétermination était initialement prévu en 1998 mais, pour éviter des tensions encore palpables, l'État et les forces politiques du territoire de l'époque ont décidé, d'un commun accord, de reporter ultérieurement la question de l'indépendance.

64. L'Accord de Nouméa a été négocié entre l'État, les représentants du Front de libération nationale kanak et socialiste (FLNKS) et le Rassemblement pour la Calédonie dans la République (RPCR). Accord sur la Nouvelle-Calédonie signé à Nouméa le 5 mai 1998, *JORF* n° 121 du 27 mai 1998 p. 8039.

65. La décolonisation repose sur trois mécanismes : un transfert de compétences complet de l'État français au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie (aujourd'hui, toutes les compétences non régaliennes sont transférées) ; un projet politique et sociétal appelé « destin commun » par le biais duquel est notamment consacrée la construction d'une citoyenneté calédonienne ; et la promotion de l'identité kanak.

66. Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie, 19 mars 1999, n° 99-909 et loi relative à la Nouvelle-Calédonie, 19 mars 1999, n° 99-910.

67. *Coutume kanak et justice de la République*. À propos de l'ouvrage de Régis Lafargue : *La coutume face à son destin*. Thomas Burelli. Disponible sur : https://www.academia.edu/3537474/Coutume_Kanak_et_justice_de_la_R%CC%80A9publique

peuple et de l'unité normative, le modèle néo-calédonien pourrait être une source de réflexion pour le législateur afin de traiter les spécificités des autres territoires d'outre-mer où se trouvent des peuples autochtones⁶⁸.

Le peuple kanak est constitué de plus de 340 tribus réparties dans les trois subdivisions administratives qui composent la Nouvelle-Calédonie. La population kanak est inégalement répartie puisqu'elle représente 94 % de la population des îles Loyauté, 74 % de la population de la Province Nord et 27 % de la population de la Province Sud⁶⁹. Elle est subdivisée en clans familiaux (il y en aurait 4 000 à 5 000) : ces clans forment les tribus qui sont elles-mêmes regroupées en 57 districts coutumiers, répartis sur huit aires coutumières⁷⁰.

Il conviendra, en premier lieu, d'étudier la place que la République française accorde juridiquement aux peuples autochtones présents sur son territoire (1), pour ensuite proposer une analyse visant à clarifier certains enjeux, revendications et problématiques des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane (2).

I. Une reconnaissance difficile des peuples autochtones

Afin d'analyser la place que la République française reconnaît aux peuples autochtones et d'en connaître les fondements, on étudiera cette reconnaissance à travers, d'abord, les dispositions et principes constitutionnels, ensuite, les stipulations internationales.

A. La reconnaissance des peuples autochtones face aux dispositions et principes constitutionnels

L'article 1^{er} de la Constitution pose les principes selon lesquels : « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée.* » C'est au nom de ces principes d'indivisibilité et d'égalité que la France peine à prendre en compte les peuples autochtones et à en utiliser la dénomination. Cela conduit à un important décalage entre les principes abstraits et les réalités pratiques. À cet égard, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) « *recommande à l'État partie d'envisager*

68. *Ibid.*

69. Selon un recensement de 2009 : ces données sont tirées du rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, James Anaya, *La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France)*, 14 septembre 2011, A/HRC/18/35/Add.6. Disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Peoples/SR/A-HRC-18-35-Add6_fr.pdf

70. Ces huit aires coutumières sont : Hoot Ma Whaap, Paici-Cèmuhi, Ajjié Aro, Xârâcùù, Drubea-Kapumé, Nengone, Drehu, Laai.

de revoir sa position sur la non-reconnaissance des peuples autochtones des collectivités d'outre-mer». ⁷¹

a. L'incertitude terminologique

La position de la France n'est pas univoque s'agissant de la reconnaissance juridique des peuples autochtones. Le manque d'uniformisation de la terminologie démontre la position complexe dans laquelle l'État semble enfermé.

Le principe selon lequel la France est une République indivisible est inscrit dans toutes ses constitutions ⁷² et régulièrement invoqué dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Selon celui-ci, l'indivisibilité garantit notamment une application uniforme du droit sur l'ensemble du territoire national et procède du principe d'unité du peuple français. Il est donc considéré qu'il ne peut y avoir en France qu'un seul «peuple français», seul souverain, l'État refusant ainsi de créer dans sa législation une différenciation entre les peuples et faisant échec d'emblée à la reconnaissance de la terminologie de «peuples autochtones». Le Conseil constitutionnel avait, en 1991, censuré la référence au «peuple corse, composante du peuple français». À cette occasion, il avait alors reconnu au concept juridique de «peuple français» une valeur constitutionnelle ⁷³ et un caractère unitaire au motif que la mention de «peuple corse» «est contraire à la Constitution, laquelle ne connaît que le peuple français sans distinction d'origine, de race ou de religion» ⁷⁴. Dans cette même décision, le Conseil constitutionnel reconnaît pourtant que «la Constitution de 1958 distingue le peuple français des peuples d'outre-mer auxquels est reconnu le droit à la libre détermination». Dès lors, on peut s'interroger sur l'utilisation concomitante des termes «peuple français» et «peuples d'outre-mer» qui vient nuancer l'argumentation exposée au préalable, en reconnaissant à ces derniers une sorte de «statut à part». Déjà en 1946, le Préambule de la Constitution de la IV^e République mentionnait l'expression «peuples d'outre-mer» ⁷⁵ et parlait de «nations et de peuples» développant «leurs civilisations respectives», au sein de l'Union française. L'article 1^{er} de la Constitution de 1958 dans sa version d'origine reconnaissait quant à lui

71. Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale suite à l'examen des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, §11, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21.

72. Cette affirmation n'est pas propre à la V^e République, comme l'atteste l'article 1^{er} du Titre II de la Constitution du 3 septembre 1791 selon lequel «Le Royaume est un et indivisible.»

73. Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale Corse*, JOI du 14 mai 1991, p. 6350.

74. *Ibidem*, cons. n° 13.

75. Préambule de la Constitution de 1946 : «16. La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion.»

17. L'Union française est composée de nations et de peuples qui mettent en commun ou coordonnent leurs ressources et leurs efforts pour développer leurs civilisations respectives, accroître leur bien-être et assurer leur sécurité.

18. Fidèle à sa mission traditionnelle, la France entend conduire les peuples dont elle a pris la charge à la liberté de s'administrer eux-mêmes et de gérer démocratiquement leurs propres affaires ; écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire, elle garantit à tous l'égal accès aux fonctions publiques et l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés proclamés ou confirmés ci-dessus.

l'existence de « *peuples des territoires d'outre-mer* » constituant avec la République, une Communauté, en réponse à l'affirmation du principe de la « *libre détermination des peuples* » dans le Préambule.

La révision constitutionnelle du 28 mars 2003⁷⁶ a mis fin à la référence des « *peuples d'outre-mer* », en se bornant à reconnaître l'existence de « *populations d'outre-mer* », « *au sein du peuple français* »⁷⁷. Cette nouvelle formulation, combinée avec l'article 1^{er} de la Constitution, traduit une volonté de clarification, dans le droit fil de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, afin d'éviter toute contrariété avec le principe d'unicité du peuple français, en donnant deux sens différents au mot « *peuple* ». C'est le sens même de l'article 3 de la Constitution qui affirme que : « *La souveraineté nationale appartient au peuple [...] et qu'aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice* ». Pour autant « *au sein du peuple français* », sont reconnues des spécificités territoriales avec des « *caractéristiques et des contraintes particulières* », impliquant des « *adaptations* ». On peut dès lors considérer que le terme « *populations* » tend à désigner une réalité démographique et géographique tandis que le mot « *peuple* » vise un principe d'essence politique dans le cadre d'un État-nation, laissant de côté la spécificité culturelle des « *peuples autochtones* ».

La République française a pendant longtemps énoncé qu'elle ne reconnaissait pas l'existence sur son sol ni de « *populations autochtones* » ni de « *peuples autochtones* » en refusant d'employer ces dénominations. Il pourrait sembler évident que la position de la France a connu un tournant lors des travaux préparatoires de la Déclaration des Nations unies sur les droits des « *peuples autochtones* » de 2007 dès lors que sous l'impulsion du Président de la République, Jacques Chirac, un arbitrage politique, au plus haut niveau de l'État, a permis d'accepter l'utilisation de l'expression de « *peuples autochtones* » dans les enceintes internationales.

Pour autant, dans l'explication de vote faite devant l'Assemblée générale des Nations unies par le représentant de la France, le 13 septembre 2007, lors de l'adoption de la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* c'est l'expression « *populations autochtones* » qui continue à être systématiquement employée, en précisant qu'« *au niveau national, la France, directement concernée par les populations autochtones de ses collectivités territoriales d'outre-mer, conduit des programmes de soutien à leur développement économique et social dans un cadre adapté aux spécificités de ces populations, ainsi qu'à leur expression culturelle* ». De même le représentant de la France souligne qu'« *en vertu du principe d'indivisibilité de la République et conformément au principe fondamental d'égalité et de son corollaire, le principe de non-discrimination, des droits collectifs ne peuvent prévaloir sur les droits individuels. Un*

76. Loi constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, 28 mars 2003, n° 2003-276.

77. Article 72-3 de la Constitution, issu de la révision constitutionnelle de 2003 « *la République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité* ».

traitement particulier peut cependant être accordé à des populations autochtones sur une base territoriale»⁷⁸.

La France avait déjà, avant 2007, entériné l'existence juridique et terminologique des «*peuples autochtones*» dans divers instruments internationaux. Par exemple, la France a promu la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'Unesco (2001) qui dans son article 4 énonce : «*La défense de la diversité culturelle est un impératif éthique, inséparable du respect de la dignité de la personne humaine. Elle implique l'engagement de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales, en particulier les droits des personnes appartenant à des minorités et ceux des peuples autochtones [...]*». En réaffirmant les principes de cette déclaration, la France a ratifié la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (2005) qui reconnaît dans son préambule l'importance «*des systèmes de connaissances des peuples autochtones, et leur contribution positive au développement durable [...]*».

Après 2007, on aurait pu considérer que les autorités françaises s'accorderaient définitivement à n'employer que l'expression désormais internationalement consacrée de «*peuples autochtones*». Néanmoins, l'utilisation d'une telle terminologie reste incertaine, les autorités françaises continuant à préférer celle de «*populations autochtones*»⁷⁹.

Malgré la frilosité certaine dans la reconnaissance et l'utilisation même du terme d'«*autochtone*»⁸⁰, la France a déjà eu l'occasion, à plusieurs reprises, de consacrer l'expression «*autochtone*» par le biais de l'emploi de celle de «*communautés autochtones et locales*», comme cela a été le cas dans la loi d'orientation pour l'outre-mer de 2000⁸¹. Récemment, le Parlement a eu à examiner la loi sur la biodiversité⁸², qui

78. Intervention prononcée par le représentant de la France, à l'occasion de l'adoption de la Déclaration sur les Droits des peuples autochtones, Assemblée générale des Nations unies, 13 septembre 2007, New York. A/61/PV.108, p. 11.

79. Sur la scène internationale, voir par exemple le quatrième rapport périodique présenté par la France sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, mars 2014. E/C.12/FRA/4, §1. Sur la scène nationale, voir par exemple, la question posée à l'Assemblée nationale en date du 9 décembre 2014 adressée au Ministre des affaires étrangères et du développement international par le député Éric Jalton, au sujet de la ratification de la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), le ministre va utiliser le terme de «*populations autochtones*» tandis que le député utilisera celui de «*peuples autochtones*», janvier 2015, disponible sur <http://questions.assemblee-nationale.fr/q14/14-71040QE.htm>

80. Voir par exemple : «*En vertu du principe d'indivisibilité du peuple français, notre Constitution interdit d'accorder des droits collectifs à des catégories de population sur le fondement de l'autochtonie. Il n'est pas possible en droit interne de faire référence à la notion d'autochtonie qui est par essence liée à un critère ethnique*», a alerté Barbara Pompili, secrétaire d'État en charge de la biodiversité, à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la biodiversité, refusant la consécration du concept d'autochtonie.

81. Article 33 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer : «*L'État et les collectivités locales encouragent le respect, la protection et le maintien des connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales fondées sur leurs modes de vie traditionnels et qui contribuent à la conservation du milieu naturel et l'usage durable de la diversité biologique.*»

82. Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

a ouvert la voie à la ratification du Protocole de Nagoya⁸³ en posant le cadre national de mise en œuvre de celui-ci. Un amendement avait été adopté à l'Assemblée nationale, en première et en seconde lecture, après de vifs débats, permettant l'inclusion dans la loi des termes « *communautés autochtones et locales* », conformément aux termes utilisés dans le Protocole, remplacé par « *communautés d'habitants* ». Celui-ci n'a toutefois pas été inscrit dans la loi, le Sénat ne s'étant prononcé en sa faveur ni en première ni en seconde lecture. Après que la commission mixte paritaire a constaté ne pouvoir parvenir à élaborer un texte commun, l'insertion de l'expression « *communautés autochtones* » n'a finalement pas été rendue possible en lecture finale de l'Assemblée nationale, constituant une occasion manquée pour le Parlement français d'entériner le terme « *autochtone* ».

Sur la scène internationale, la France a pourtant ratifié des instruments internationaux qui mentionnent ces « *communautés autochtones* ». Par exemple, la Convention sur la diversité biologique (1992) énonce que « *chaque partie contractante [...] respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique [...]* ». De même, la Convention pour la sauvegarde du patrimoine culturel immatériel de l'UNESCO (2003) reconnaît dans son préambule « *que les communautés, en particulier les communautés autochtones, les groupes et, le cas échéant, les individus, jouent un rôle important dans la production, la sauvegarde, l'entretien et la recreation du patrimoine culturel immatériel, contribuant ainsi à l'enrichissement de la diversité culturelle et de la créativité humaine* ».

Dans ses rapports adressés aux organes des traités des Nations unies, le gouvernement français use indifféremment et à plusieurs reprises des notions de « *populations autochtones* », « *communautés autochtones* » mais aussi « *peuples autochtones* ». Bien que l'expression « *populations autochtones* » soit nettement plus employée, les trois expressions semblent indifféremment utilisées.

La CNCDH estime que l'utilisation des expressions de « *communautés autochtones* », « *populations autochtones* » et « *peuples autochtones* » ne sont pas incompatibles. L'utilisation de l'une ou l'autre de ces expressions ne semble pas, dans tous les cas, influencer sur la position traditionnelle française qui, notamment à cause de telles ambiguïtés terminologiques, peine à reconnaître l'existence et l'identité propre de ses populations autochtones. Par exemple, un projet et un avant-projet de loi portant statut

83. Le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation à la Convention sur la diversité biologique, plus communément appelé Protocole de Nagoya sur l'accès et le partage des avantages (APA), est un accord international sur la biodiversité. Il a été adopté par la dixième réunion de la conférence des parties à la Convention sur la diversité biologique des Nations unies, le 29 octobre 2010 à Nagoya, au Japon, et est entré en vigueur le 12 octobre 2014. Le Protocole se réfère à la Déclaration des Nations unies de 2007 en reconnaissant le caractère spécifique des cultures autochtones et en encourageant à l'élaboration de systèmes juridiques de protection spécifiques.

des Amérindiens de Guyane, l'un déposé à l'Assemblée nationale en 1972⁸⁴ et l'autre en 1984⁸⁵ n'ont jamais été votés. Il faut toutefois nuancer ces propos en soulignant que les Kanaks, à la différence des Amérindiens, bénéficient d'une telle reconnaissance dès lors que leur identité a été reconnue au sein de la République, à la suite de l'Accord de Nouméa⁸⁶.

Recommandation n° 3 : La CNCDH recommande que l'ensemble des pouvoirs publics et des responsables politiques prenne définitivement acte de l'engagement de principe souscrit par la France lorsqu'elle a voté la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2007*, et en tire toutes les conséquences pratiques afin que soit utilisé, sur la scène nationale et internationale, le terme de « *peuples autochtones* » s'agissant des Amérindiens et des Kanaks.

Une telle reconnaissance est nécessaire pour se mettre en conformité avec l'article 8 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones qui prévoit que « les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif et individuel, de conserver et de développer leurs spécificités et identités distinctes, y compris le droit de revendiquer leur qualité d'autochtones et d'être reconnus en tant que tels ».

b. Le principe fondamental d'égalité et de non-discrimination : quelle protection des peuples autochtones ?

Les différences de traitement : des mesures nécessaires à l'effectivité des principes d'égalité et de non-discrimination

Selon l'article 1^{er} de la Constitution, l'égalité doit être assurée pour tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race ou de religion. C'est en raison de ce principe et de son corollaire, le principe de non-discrimination, que les autorités françaises considèrent que l'application des droits fondamentaux doit être commune à l'ensemble du

84. *Projet de loi portant statut des populations tribales* déposé le 9 mai 1972. Pour une analyse de ce projet de loi, Voir J. Hurault « Pour un statut des populations tribales de Guyane française », *Ethnies*, 1985, n° 1-2, p. 44 et s. À la suite d'une mission de l'Assemblée nationale en collaboration avec le chercheur Jean Hurault, un projet de statut, le *Projet Ploux*, est déposé le 9 mai 1972 à l'Assemblée nationale (n° 2320). L'auteur de ce projet de loi, Mme Ploux, Secrétaire d'État auprès du ministre de l'Éducation, aurait signalé à l'Assemblée nationale, en septembre 1973, que le projet heurtait les élus locaux malgré l'approbation sur le fond (et non sur la forme) du préfet Delaunay en janvier 1974. Finalement, ce projet de loi sera oublié après la disparition du Président Pompidou.

85. En 1984 avait été déposé un avant-projet de loi portant statut des populations amérindiennes et noirs-marrons réfugiées de Guyane Française par la section française de l'ONG Survival International, auprès du secrétariat d'État aux DOM-TOM, qui n'a finalement jamais été adopté. Ce projet de loi tendait à permettre aux communautés amérindiennes et Noirs-Marrons de prendre place dans la communauté nationale sans renoncer à leur identité ethnique et en conservant leur autonomie sociale et culturelle. Il prévoyait que chaque groupe amérindien vive sous l'empire de sa coutume, sauf renonciation expresse et individuelle, que la communauté villageoise reçoive des droits de jouissance collectifs et exclusifs sur ses terres, l'appartenance à ces groupes étant cependant compatible avec la qualité de citoyen français. Pour une analyse de ce projet de loi, Voir J. Hurault « Pour un statut des populations tribales de Guyane française », *Ethnies*, *op.cit.*

86. Voir *infra*.

peuple français⁸⁷, apportant à toute personne, quelle que soit sa situation, une protection pleine et entière.

Mais confondre égalité et uniformité et en appeler à l'universalité pour refuser la diversité serait aller à l'encontre même des principes d'égalité et de non-discrimination. L'universalité des droits passe inévitablement par la reconnaissance des identités multiples et des singularités territoriales. Sans cette double reconnaissance, il n'y a ni égalité réelle, ni respect des peuples, des langues et des cultures.

Selon l'approche qui découle des principes constitutionnels évoqués au préalable, la France affirme régulièrement ne pas reconnaître l'existence de groupes ethniques, qu'il s'agisse ou non de minorités⁸⁸. Or la non-reconnaissance des peuples autochtones engendre des difficultés s'agissant du principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens. Mettant en doute la capacité de la France à mettre en place une politique ciblée et efficace à l'égard de ces peuples, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) craint par exemple que « *cette situation soit de nature à empêcher l'État partie d'adopter les mesures les plus adéquates et les plus ciblées répondants aux préoccupations et besoins spécifiques, notamment les peuples autochtones* ». C'est pourquoi, il a invité les autorités françaises à « *conduire des politiques mieux ciblées et adaptées aux besoins et à la situation spécifique de ces populations [...] afin d'assurer une égalité de traitement entre les différentes composantes de sa population* »⁸⁹.

Lorsque le Mécanisme d'experts sur les peuples autochtones a demandé à la France quelles mesures législatives et administratives visaient à mettre en œuvre des principes de non-discrimination et d'égalité des peuples autochtones vis-à-vis du reste de la population, elle a répondu, dans sa contribution de février 2015 : « *Tous les individus qui s'estiment victimes d'une discrimination directe ou indirecte prohibée par la loi ou par un engagement international peuvent saisir le Défenseur des droits.* » La CNCDH considère que cette position, qui s'abstient en outre de faire référence aux recours judiciaires, est inappropriée pour la mise en œuvre de l'égalité entre les peuples autochtones et les citoyens non-autochtones français. En effet, la condamnation d'une discrimination par le Défenseur des droits ne saurait être la traduction d'une politique publique visant à assurer l'égalité des peuples autochtones.

87. C'est en vertu du principe d'égalité de tous les citoyens devant la loi que le juge constitutionnel a déclaré en 1999 que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires comporte des clauses contraires à la Constitution qui confèrent des droits spécifiques à des « groupes » de locuteurs de langues régionales ou minoritaires, à l'intérieur de « territoires » dans lesquels ces langues sont pratiquées. Déc. n° 99-412 DC du 15 juin 1999 *op.cit.*

88. Voir par exemple : 20^e et 21^e rapports périodiques présentés par la France au CERD, §7 et suivants, 25 octobre 2013, CERD/C/FRA/20-21.

89. Observations finales du CERD suite à l'examen des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, §11, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21.

La France affirme privilégier l'adoption de mesures propres à chaque population en prenant en compte leurs aspirations et les réalités locales, plutôt que le recours à une politique globale et uniforme⁹⁰. Par exemple, s'agissant de la mise en œuvre de mesures législatives et administratives pour assurer les droits de participer à la prise de décisions, la France mentionne la possibilité qu'ont eu les Guyanais de se prononcer sur l'avenir institutionnel de leur territoire et l'installation du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge. Elle cite aussi la création en Nouvelle-Calédonie d'un Sénat coutumier, consulté sur les questions relatives à la coutume, et qui intervient dans le processus d'élaboration des lois du pays touchant cette matière. Autre exemple, s'agissant des mesures spécifiques mises en œuvre concernant les terres, territoires et ressources naturelles, la France indique qu'en Guyane sont reconnus des droits d'usage collectifs aux « *habitants qui vivent dans et de la forêt guyanaise* ».

La CNCDH estime qu'il est nécessaire d'approfondir et de revoir certains des aménagements proposés aux peuples autochtones des outre-mer français. Si certaines des mesures instaurées à ce jour seront analysées dans la deuxième partie de cet avis, la CNCDH considère néanmoins que les mesures prises restent lacunaires, les autochtones continuant à subir une marginalisation et un manque d'accès aux droits par rapport aux non-autochtones. Certains de ces aménagements se voient contestés notamment par les populations elles-mêmes qui estiment que les politiques mises en œuvre ne répondent pas à leurs besoins.

Tout le paradoxe de la position française à l'égard de ses peuples autochtones réside dans cette reconnaissance implicite législative et administrative, bien que frileuse, des peuples autochtones, alors même que la reconnaissance symbolique, sur le plan terminologique, n'est pas consacrée. Les aménagements mis en œuvre ne sont jamais élaborés de manière expresse pour les peuples autochtones. Par exemple, en Guyane, l'État a créé la commune d'Awala Yalimapo en 1989. Officiellement, celle-ci a été créée en raison de sa situation géographique alors que sa création reposait avant tout sur des critères ethniques⁹¹. De même, le régime des droits d'usage collectifs créé en 1987⁹² à l'égard des « *communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt* » a soigneusement évité la référence aux peuples ou populations autochtones. Pourtant, l'on peut aisément comprendre que, si aucune communauté n'est *a priori* exclue de ce dispositif d'accès à la terre, la communauté en question doit justifier de pratiques de la forêt et souhaiter un usage collectif et non individuel d'un territoire. Cela ne s'adresse donc *de facto* qu'aux peuples autochtones.

90. Contribution de la France en réponse au questionnaire du Mécanisme d'experts, février 2015, *op. cit.* La France déclare que « *les mesures décidées par le gouvernement français ont été adaptées à chacune des populations autochtones et en fonction des réalités locales, tant culturelles, qu'économiques et sociales* ».

91. M. Elfort « Pouvoirs publics, populations amérindiennes et bushinenge en Guyane française », Pouvoirs dans la Caraïbe, *Revue du CRPLC*, 2010, p. 67-92.

92. Décret n° 87-267 du 14 avril 1987 modifiant le Code du domaine de l'État et relatif aux concessions domaniales et autres actes passés par l'État en Guyane en vue de l'exploitation ou de la cession de ses immeubles domaniaux.

La CNCDH souligne que l'égalité consiste à traiter identiquement les situations identiques mais à traiter spécifiquement les situations spécifiques. Ce principe, communément admis par la jurisprudence tant nationale⁹³ qu'internationale⁹⁴, permet d'assurer pleinement le respect du principe de non-discrimination. Elle souhaite toutefois insister sur le fait qu'une telle différenciation ne saurait déboucher sur des discriminations fondées sur des critères inadmissibles (tels que la race) ou entraînant des injustices par rapport à la partie non autochtone de la population. Pour assurer une égalité réelle entre autochtones et non-autochtones, la CNCDH souhaite rappeler qu'il est fondamental que la France prenne davantage en considération les caractéristiques particulières des autochtones dans sa législation et conduise à leur égard des politiques publiques véritablement adaptées⁹⁵.

Recommandation n° 4 : La CNCDH souhaite rappeler qu'à chaque situation spécifique un traitement spécifique doit s'appliquer, cela n'est pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination⁹⁶ mais vise au contraire à en assurer l'effectivité. Une politique volontariste, cohérente et continue des pouvoirs publics à l'égard des peuples autochtones est nécessaire pour respecter, protéger et mettre en œuvre l'ensemble de leurs droits.

À cet égard, la CNCDH recommande la mise en place de plans d'action spécifiques, dotés de financements dédiés, afin de réaliser les objectifs de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* de 2007. L'ensemble des acteurs compétents (État, collectivités territoriales, représentants des peuples autochtones et société civile) devra être associé à leur réflexion, leur élaboration, leur mise en œuvre et leur évaluation.

93. Décision du Conseil constitutionnel du 27 janvier 1979, p. 73 «[...] le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, mais qu'il ne peut en être ainsi que lorsque cette non-identité est justifiée par la différence de situation et n'est pas incompatible avec la finalité de la loi».

94. Recommandation générale n° 32 (2009) concernant la signification et la portée des mesures spéciales dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination. Le CERD a précisé que le terme «non-discrimination» ne signifie pas qu'il soit nécessaire d'appliquer un traitement uniforme lorsqu'il existe des différences importantes entre la situation d'une personne ou d'un groupe et celle d'une autre personne ou d'un autre groupe, ou, en d'autres termes, s'il existe une raison objective et raisonnable d'appliquer un traitement différencié.

95. Le Mécanisme d'experts sur les peuples autochtones a souligné que pour parvenir à l'égalité réelle, il peut s'avérer nécessaire de traiter les peuples autochtones comme un groupe distinct confronté à des circonstances exceptionnelles. A/HRC/EMRIP/2012/4, §87.

96. Cour EDH, *Saumier c. France*, 12 janvier 2017, req. n° 74734/14. La Cour déclare que «s'appliquent des régimes juridiques distincts à des personnes qui se trouvent dans des situations distinctes» rappelant que l'application de régimes juridiques distincts à des personnes placées dans des situations distinctes n'implique pas discrimination.

Le défaut de reconnaissance des droits collectifs : un frein au principe d'égalité et de non-discrimination

La France devrait prendre en compte une des revendications majeures des peuples autochtones, en reconnaissant leurs droits collectifs⁹⁷, à savoir des droits individuels dont l'exercice présuppose l'appartenance à un groupe⁹⁸. Les droits collectifs des peuples autochtones sont autant politiques, économiques, sociaux que culturels. De plus, par essence, tous les droits de l'homme ont une composante culturelle, liée aux notions d'accessibilité et d'adaptabilité. La reconnaissance des droits collectifs propres aux peuples autochtones est portée par la dimension collective de leurs modes de vie. Eu égard à la situation de marginalisation de ces peuples, les droits individuels ne sont pas toujours suffisants pour assurer l'effectivité de l'accès aux droits fondamentaux.

La France continue à affirmer qu'en vertu des principes d'indivisibilité et d'égalité de tous les citoyens devant la loi, la reconnaissance de droits collectifs à des groupes d'individus au sein du peuple français⁹⁹ est impossible au regard de l'interprétation de l'article 1^{er} de la Constitution qui reconnaît uniquement les droits individuels. Les organes des traités des Nations unies lui recommandent pourtant d'envisager cette reconnaissance¹⁰⁰ au motif que les peuples autochtones des territoires ultramarins font partie intégrante de la République française et doivent être traités sur un pied d'égalité avec les autres, égalité passant obligatoirement par la reconnaissance de droits collectifs. La CNCDH soutient cette recommandation bien qu'elle soit consciente que la question de la reconnaissance de droits collectifs propres aux peuples autochtones est complexe, au regard des autres composantes de la population d'un territoire. En effet, elle implique

97. La Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones accorde la prééminence aux droits collectifs à un degré sans précédent dans le droit international des droits de l'homme expliqué par le fait que les peuples autochtones organisent leurs sociétés en tant que groupe.

98. Audition de Mme Isabelle Schulte-Tenckhoff, professeure d'anthropologie et de sociologie du développement, 28 septembre 2016. Voir également la jurisprudence du Comité des droits de l'homme, *in* Emmanuel Decaux (sous la dir.) *Le Pacte international sur les droits civils et politiques*, Paris, Economica, 2010.

99. Le défaut de reconnaissance des droits collectifs spécifiques aux peuples autochtones par les autorités françaises est la conséquence directe de l'application du principe d'indivisibilité et d'unicité de la République exposé antérieurement : « *Ces principes fondamentaux s'opposent à ce que soient reconnus des droits collectifs à quelque groupe que ce soit défini par une communauté d'origine, de culture, de langue ou de croyance.* » Déc. n° 99-412 DC du 15 juin 1999, Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, JO du 18 juin 1999, p. 8964 et s. ; « *En vertu du principe d'indivisibilité du peuple français, notre Constitution interdit d'accorder des droits collectifs à des catégories de population sur le fondement de l'autochtonie* » a déclaré Barbara Pompelli, secrétaire d'État à la biodiversité à l'occasion de l'examen du projet de loi sur la biodiversité. Sur la scène internationale, la France rappelle également régulièrement cette position énonçant que « *pour la France, en vertu de l'indivisibilité de la République et conformément au principe fondamental d'égalité et de son corollaire, le principe de non-discrimination, des droits collectifs ne peuvent prévaloir sur les droits individuels* » : voir par exemple en ce sens, l'intervention du Représentant permanent de la France auprès du Groupe de travail « Droits des populations autochtones », 27 juin 2006 ; Plus récemment, à l'occasion de l'adoption de l'Examen périodique universel de la France en 2013, elle a rappelé une fois encore son opposition à la reconnaissance de droits collectifs : intervention du Représentant permanent de la France auprès des Nations unies à Genève, au Conseil des droits de l'homme des Nations unies, 6 juin 2013.

100. Observations finales du CERD suite à l'examen des 17^e, 18^e et 19^e rapports périodiques de la France 23 septembre 2010, CERD/C/FRA/CO, §18 ; Observations finales du CERD suite à l'examen des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §11, 12, 13 et 14.

un changement radical qui rompt avec l'approche traditionnelle française de protection des droits fondamentaux et des identités culturelles. Néanmoins, la CNCDH considère que la mise en œuvre universelle des droits de l'homme passe aussi par cette reconnaissance. Les droits des peuples autochtones tant collectifs qu'individuels peuvent coexister, une catégorie de droits n'étant pas exclusive de l'autre. Le paragraphe 18 du Préambule de la Constitution de 1946 «*écartant tout système de colonisation fondé sur l'arbitraire*» garantissait à tous «*l'exercice individuel ou collectif des droits et libertés*» qu'il proclamait. En matière d'accès à la terre, la France reconnaît «*l'existence sur les terrains domaniaux de la Guyane de droits d'usage collectifs pour la pratique de la chasse, de la pêche et, d'une manière générale, pour l'exercice de toute activité nécessaire à la subsistance*» des «*communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt*»¹⁰¹.

Premièrement, il conviendrait d'interpréter les droits individuels à la lumière des spécificités autochtones, sous le prisme d'une dimension collective, afin que ces droits aient un sens pour ces peuples et puissent effectivement être mis en œuvre. À l'instar de la Cour interaméricaine des droits de l'homme, la CNCDH considère que les droits fondamentaux doivent être interprétés de manière différenciée en fonction de leurs bénéficiaires, notamment lorsqu'il s'agit de peuples autochtones¹⁰². Par exemple, la lecture du droit de propriété des individus issus de groupes autochtones implique une interprétation différente de celle issue du droit civil classique. La vision autochtone de la possession de la terre ne «*correspond pas nécessairement à la conception classique de la propriété, mais elle mérite la même protection*» du droit fondamental à la propriété¹⁰³, consacré au niveau international sur le plan tant individuel que collectif¹⁰⁴. Le principe de non-discrimination implique la reconnaissance des formes de propriété spécifiques des peuples autochtones «*indépendamment des modalités de propriété créées par la société dominante*»¹⁰⁵.

Deuxièmement, il faut mentionner qu'accorder des droits collectifs à des peuples autochtones en tant que groupe n'est pas contraire au principe d'égalité devant la loi de tous les citoyens et de non-discrimination. Sans être constitutive de privilèges, la reconnaissance de ces droits collectifs se révèle être une arme efficace de lutte contre les inégalités subies par ces peuples¹⁰⁶. Le rapport du séminaire des Nations unies sur

101. Décret n° 87-267 du 14 avril 1987 *op. cit.*

102. «*Les États doivent garantir, en conditions d'égalité, le plein exercice et la pleine jouissance des droits [des] personnes [...] sujettes à leur juridiction. Il est cependant nécessaire de souligner que, pour garantir effectivement ces droits, en interprétant et appliquant leur normative interne, les États doivent prendre en considération les caractéristiques propres qui différencient les membres des peuples autochtones de la population en général et qui constituent leur identité culturelle.*» Cour interaméricaine des droits de l'homme (Cour IADH), *Communautés autochtones Yakye Axa c. Paraguay*, 17 juin 2005, Série C, n° 125 §51.

103. Cour IADH, *Communauté autochtone Sawhoyamaya c. Paraguay*, 29 mars 2006, Série C, n° 146, §120.

104. Article 17 de la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose que «*Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété*».

105. James Anaya, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Ed. Trotta, 2005, p. 204.

106. Voir par exemple le rapport alternatif de la Ligue des droits de l'homme à propos des 17^e, 18^e et 19^e rapports périodiques de la France, devant le CERD, 11 et 12 août 2010. Disponible sur http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/FRA/INT_CERD_NGO_FRA_77_8789_E.pdf

les effets du racisme et de la discrimination raciale sur les relations sociales et économiques entre populations autochtones et États, publié en 1989, estimait à cet égard que « *la protection effective des droits humains individuels et des libertés fondamentales des peuples autochtones ne peut pas être réellement atteinte sans la reconnaissance de leurs droits collectifs* »¹⁰⁷. Une telle reconnaissance est nécessaire pour assurer la pérennité de leur existence, de leur développement et de leur bien-être.

Recommandation n° 5 : En vertu du droit international des droits de l'homme, les droits peuvent être à la fois exercés de manière individuelle et collective. La CNCDH recommande aux autorités françaises de reconnaître les droits collectifs relatifs aux peuples autochtones, vecteur essentiel d'une protection effective de l'ensemble de leurs droits fondamentaux. Le Préambule de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* affirmant à cet égard que « *les peuples autochtones ont des droits collectifs qui sont indispensables à leur existence, à leur bien-être et à leur développement intégral en tant que peuples* ».

c. Les aménagements apportés au cadre unitaire

L'affirmation du principe unitaire n'exclut pas la reconnaissance de particularismes. Certains d'entre eux, qui avaient notamment été envisagés par le Préambule de la Constitution de 1946, ont ensuite été consacrés par la Constitution de 1958. Ainsi, la France semble reconnaître, à tout le moins implicitement, certains particularismes des peuples autochtones par le biais de statuts constitutionnels et administratifs des territoires ultramarins dont relèvent ces populations. On constate cependant que la prise en compte des spécificités dépend du régime législatif applicable et du degré d'autonomie de la collectivité au sein de laquelle évoluent les autochtones.

Le régime applicable en Guyane peu favorable aux Amérindiens

La révision constitutionnelle de 2003 a fait de la décentralisation le principe de base de l'organisation administrative française dont la référence, à côté des principes fondateurs de la République, traduit une conciliation, au plan constitutionnel, entre indivisibilité de la République et reconnaissance des particularismes régionaux. En effet, l'article 72-3 de la Constitution témoigne d'une prise de conscience des réalités politiques et culturelles indispensable pour rendre plus effective la démocratie territoriale¹⁰⁸.

107. Report of the United Nations Seminar on the Effects of Racism and Racial Discrimination on the Social and Economic Relations between Indigenous Peoples and States, Doc. E/CN.4/1989/22.

108. Article 72-3 de la Constitution : « *La République reconnaît, au sein du peuple français, les populations d'outre-mer, dans un idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité.*

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre et Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna et la Polynésie française sont régies par l'article 73 pour les départements et les régions d'outre-mer, et pour les collectivités territoriales créées en application du dernier alinéa de l'article 73, et par l'article 74 pour les autres collectivités.

Le statut de la Nouvelle-Calédonie est régi par le titre XIII.

La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises et de Clipperton. »

La prise en compte des particularismes autochtones demeure néanmoins difficile en Guyane, département et région d'outre-mer (DROM)¹⁰⁹ (constituée en collectivité unique depuis 2015), où « *la tendance est à l'alignement sur le droit commun* »¹¹⁰. La Guyane est soumise à la logique de l'identité législative, consacrée par l'article 73 de la Constitution. Même si cet article prévoit la possibilité d'une habilitation législative pour adapter et élaborer des lois et décrets¹¹¹, cela est très encadré et fait l'objet d'une interprétation stricte par le Conseil constitutionnel. En outre, les règles faisant l'objet d'une adaptation ne peuvent porter sur des domaines régaliens, comme la nationalité, les droits civiques, ou le droit pénal¹¹². L'habilitation ne peut intervenir lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Il semble donc difficile de reconnaître un pouvoir législatif propre à la Guyane s'agissant d'une réglementation et d'une législation adaptées aux peuples autochtones de son territoire. De fait, certains ont considéré que cet article 73 constituait pour les Amérindiens de Guyane une impasse juridique¹¹³.

La prise en compte des particularismes autochtones par le biais de l'article 75 de la Constitution

Héritage de la Constitution de 1946¹¹⁴, l'article 75 de la Constitution de 1958¹¹⁵ dispose que les citoyens de statut civil de droit commun conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé¹¹⁶. On aboutit ainsi à des systèmes *sui generis* de

109. Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte.

110. R. Debbasch, « L'indivisibilité de la République et l'existence de statuts particuliers en France », *Revue française de droit constitutionnel* 30, 1997, p. 368.

111. Article 73 de la Constitution : « *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.*

Ces adaptations peuvent être décidées par ces collectivités dans les matières où s'exercent leurs compétences et si elles y ont été habilitées selon le cas, par la loi ou par le règlement.

Par dérogation au premier alinéa et pour tenir compte de leurs spécificités, les collectivités régies par le présent article peuvent être habilitées, selon le cas, par la loi ou par le règlement, à fixer elles-mêmes les règles applicables sur leur territoire, dans un nombre limité de matières pouvant relever du domaine de la loi ou du règlement. [...] ».

112. Article 73 alinéa 4 de la Constitution dispose que « *ces règles ne peuvent porter sur la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal, la procédure pénale, la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral. Cette énumération pourra être précisée et complétée par une loi organique* ».

113. T. Michalon, « Les aspects institutionnels de l'avant-projet de 1984 », *Coutumes et Droit en Guyane*, p. 153-164.

114. Article 82 de la Constitution de la IV^e République.

115. Article 75 de la Constitution : « *Les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun, seul visé à l'article 34, conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé.* »

116. Selon l'ouvrage de N. Rouland et al. *op. cit.* : « *Pour certains, l'article 75 est constitutif de la notion de minorité (sans doute vaudrait-il mieux parler d'autochtones)* ». Les auteurs citent A. Boyer qui écrivait que « *Le principe de la distinction des statuts personnels repose sur le constat d'une impossibilité : certaines populations, connaissant des traditions juridiques trop différentes de celles connues dans les autres parties de l'État, ne peuvent se voir imposer le statut civil de droit commun. L'article 75 de la Constitution constitue, dès lors, la reconnaissance du droit des minorités.* » Boyer, *Le statut constitutionnel des TOM et l'État unitaire*, thèse de droit, Aix (1991), p. 382.

coexistence, sur un pied d'égalité, d'un droit civil codifié et d'une coutume locale souvent de tradition orale. Une personne disposant d'un statut personnel est soumise au droit civil local ou coutumier et non au droit civil de droit commun. Cela se traduit par la coexistence d'un état civil coutumier et d'un état civil officiel, ainsi que de deux catégories de juridictions.

Ce « *statut personnel* » appelé également « *statut de droit local* » ou encore « *statut de droit coutumier* », peut être utilisé comme un outil par les populations autochtones pour affirmer leurs spécificités. « *Aucun texte ne définit le périmètre exact du statut personnel* »¹¹⁷ mais la pratique peut toutefois admettre qu'il inclue le droit des personnes, les règles successorales, le droit des biens et les contentieux y afférents. Expression d'une normativité sociale, la coutume est un ensemble de principes, de manières, d'attitudes, de gestes, de conceptions qui construisent une façon originale de « *faire société* » en constituant collectivement une identité unique en son genre¹¹⁸.

Ce statut personnel ne concerne aujourd'hui qu'une partie des populations ultramarines¹¹⁹ établies sur les territoires de Nouvelle-Calédonie, de Wallis-et-Futuna¹²⁰ et, jusqu'à la départementalisation en 2010, à Mayotte¹²¹. La consécration officielle du droit coutumier en Polynésie française n'existe plus depuis 1945¹²². En Guyane, si celui-ci n'a jamais véritablement existé ni été officiellement consacré, il pourrait s'appliquer *de facto* dès lors que les autochtones n'ont à aucun moment abandonné juridiquement et formellement ce statut. C'est d'ailleurs une des revendications de l'Organisation des

117. François Garde, « Les autochtones et la République », *RFDA*, 1999, p. 1.

118. *La coutume en Nouvelle-Calédonie : le droit d'être soi-même*, R. Lafargue, Maison de la Nouvelle-Calédonie, conférence du 28 juin 2012. Disponible sur <http://www.gitpa.org/web/LASFARGUES%20.pdf>

119. « Si tous les citoyens relevant d'un statut personnel sont des autochtones, tous les autochtones ne relèvent pas d'un statut personnel » S. Blanchy et Y. Moatty, « Le statut civil de droit local à Mayotte : une imposture ? », *Droit et société*, 1/2012 (n° 80), p. 117 à 139.

120. Le législateur a opté pour un *statu quo* institutionnel où la hiérarchie coutumière (la collectivité est composée de trois royaumes) se confond avec la hiérarchie de droit commun. À Wallis-et-Futuna, les districts administratifs épousent la répartition des villages en chefferies. Il n'y a pas de communes. Le représentant de l'État a seulement un pouvoir récognitif sur la nomination des rois. L'ensemble de la vie économique et sociale est géré par la coutume sous le prisme du statut civil particulier, cela étant très protecteur pour les populations de cette collectivité.

121. Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, articles 59 et suivants : ces articles précisent les règles de conciliation du statut civil de droit local avec celui de droit commun et les modalités de renonciation au statut de droit local. Le droit coutumier, inspiré du droit musulman, des coutumes africaines et malgaches, s'applique aux Mahorais qui ont décidé de conserver leur statut personnel. Cependant, dans le cadre du projet de départementalisation, une réforme du statut personnel de droit local applicable à Mayotte s'est progressivement opérée. Plusieurs dispositions ont successivement rapproché le droit civil applicable à Mayotte de celui en vigueur en métropole, supprimant *de facto* le statut civil coutumier en le vidant de son contenu. Voir par exemple : Ordonnance n° 2000-219 du 8 mars 2000 relative à l'état civil à Mayotte ; loi de programme pour l'outre-mer, 21 juillet 2003, n° 2003-660 ; ordonnance portant dispositions relatives au statut civil de droit local applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître, n° 2010-590 du 3 juin 2010. Voir *infra* chapitre VIII.

122. Ordonnance du 24 mars 1945 relative à la suppression du statut particulier en Polynésie française/Le traité d'annexion du 29 juin 1880 qui érige les îles australes, Marquises, Tuamotu, des Gambier et de la Société en « établissements français de l'Océanie » prévoyait pourtant expressément la conservation des coutumes polynésiennes.

nations autochtones de Guyane (ONAG) qui demande à l'État de reconnaître un « *statut coutumier en Guyane* »¹²³.

Partant de ces constats, il convient de mentionner que l'article 75 de la Constitution peut contribuer à la prise en compte des spécificités des peuples autochtones français. Mais ce qui vaut pour les Kanaks de Nouvelle-Calédonie ne saurait s'appliquer aux Amérindiens de Guyane.

Le cas particulier de la Nouvelle-Calédonie

L'accord de Nouméa érige le droit kanak en élément central de l'identité et consacre la terminologie de « *peuple kanak* ». Il évoque le lien à la terre et impose l'application de la coutume dans les litiges interpersonnels (droit des personnes et de la famille et droit des contrats) et en matière foncière. L'accord reconnaît explicitement la légitimité des revendications des Kanaks, leur « *civilisation propre, avec ses traditions, ses langues, la coutume qui organisait le champ social et politique* », « *leur culture et leur imaginaire* » et leur « *identité [...] fondée sur un lien particulier à la terre* », remettant alors en cause la position française traditionnelle de refus de reconnaissance de peuples autres que le « *peuple français* »¹²⁴. Le statut de la Nouvelle-Calédonie, défini par une loi organique de 1999¹²⁵ reprenant les stipulations de l'accord de Nouméa, déroge sans conteste à la tradition unitaire et républicaine française.

Outre la reconnaissance de cette « *identité kanak* », l'autonomie de la collectivité néocalédonienne et le partage de souveraineté entre la France et la Nouvelle-Calédonie, permettent une plus grande finesse dans l'élaboration des politiques publiques visant les Kanaks. Et ce, en instituant un pouvoir local important (adoption de « *lois du pays* »), et en adaptant de manière systématique les lois françaises à la réalité néocalédonienne. L'exemple calédonien montre que les aménagements fondés sur l'origine ethnique sont possibles à condition qu'ils soient autorisés par la Constitution¹²⁶.

Il faut souligner que tout cela n'a été rendu possible que parce que l'accord de Nouméa est un accord de décolonisation progressive. D'aucuns considèrent que c'est uniquement pour cette raison que l'État a formellement reconnu l'existence, dans la République, d'un peuple autre que le peuple français : si une telle consécration a pu voir le jour, c'est principalement en raison du caractère transitoire d'un tel accord¹²⁷. Au sein des outre-mer, l'exemple calédonien constitue une exception au regard du traitement par l'État français de ses autochtones.

123. Audition de Mme Florencie Édouard, coordinatrice de l'ONAG, 28 septembre 2016.

124. Décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991 *op.cit.*

125. Loi organique *relative à la Nouvelle-Calédonie*, 19 mars 1999, n° 99-909.

126. Déc. n° 99-410 DC du 15/3/99, *Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie*, JO du 21 mars 1999, p. 4234.

127. S. Guyon et B. Trepied, « Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français », *op.cit.*, p. 111.

La perspective institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie reste encore à définir, et le sera à la suite du référendum d'autodétermination prévu en 2018. La CNCDH souhaiterait mentionner que quelle que soit l'issue du référendum, les acquis positifs de l'Accord de Nouméa doivent être préservés à l'avenir.

B. La reconnaissance des peuples autochtones par la France à travers le prisme des textes internationaux

Il a été plusieurs fois indiqué à la CNCDH la faible participation des autorités françaises dans les instances internationales de protection des peuples autochtones¹²⁸, ce qui a été fermement contesté par les représentants du ministère des Affaires étrangères lorsqu'ils ont été auditionnés par la Commission. Il faut rappeler que la France est très présente, en qualité de membre ou d'observateur, lors des travaux du Conseil des droits de l'homme. Elle a également activement participé à la négociation de la résolution sur la Décennie internationale des peuples autochtones et, pendant de nombreuses années, aux travaux d'élaboration de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* et a voté en sa faveur¹²⁹. S'agissant de la coopération avec le Rapporteur spécial sur les peuples autochtones, la France, conformément à sa politique d'invitation permanente des Rapporteurs spéciaux, a accepté la demande formulée par M. Anaya de se rendre en Nouvelle-Calédonie, visite qui s'est tenue en février 2011¹³⁰. Une seconde visite du Rapporteur spécial en France n'est pas pour l'instant à l'ordre du jour. Enfin, elle fournit un appui financier en contribuant au Fonds de contribution volontaire des Nations unies pour les peuples autochtones.

Tout autre est la question de la représentation des populations des outre-mer dans les enceintes internationales. À cet égard, un directeur d'administration centrale a pu regretter récemment « *le peu de citoyens français originaires des départements d'outre-mer aux postes d'ambassadeurs* »¹³¹. Une plus grande diversité au sein de la fonction publique, comme une participation accrue de la société civile donneraient plus de force au discours français sur la volonté d'intégration au sein d'une République indivisible.

128. Audition de M. Patrick Kulesza, directeur du Groupe international de travail pour les peuples autochtones (GITPA) <http://www.gitpa.org/>, 19 octobre 2016.

129. Le représentant de la France, dans sa réponse au rapport sur la Nouvelle-Calédonie de James Anaya affirme que « *la France mène une politique internationale active en faveur de la reconnaissance des peuples autochtones et de leur pleine jouissance des droits fondamentaux. C'est à ce titre qu'elle a coparrainé et voté en faveur de la résolution qui a adopté la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones en 2007* ». Dialogue interactif avec le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, 18^e session du Conseil des droits de l'homme, Genève, 20 septembre 2011, intervention de la France disponible sur : <http://www.franceonugeneve.org/CDH18-Dialogue-interactif-avec-le>

130. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, M. James Anaya, La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France), 14 septembre 2011, A/HRC/18/35/Add.6. Disponible sur http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Peoples/SR/A-HRC-18-35-Add6_fr.pdf

131. C. Lequesne, *Ethnographie du Quai d'Orsay*, Paris, CNRS Éditions, 2016, p. 45.

Recommandation n° 6 : La CNCDH recommande à la France de maintenir une présence assidue et une participation active dans les instances internationales traitant de la question des peuples autochtones, en suivant les débats et en assurant une cohérence des positions françaises au sein de ces enceintes (tant au sein des organisations spécialisées qu'au sein des organisations régionales). Ces instances sont en effet des lieux de dialogue multipartites où sont abordées les problématiques des peuples autochtones et envisagées des solutions pour une meilleure protection et promotion des droits des peuples autochtones.

a. Le refus de ratification de la Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux de l'Organisation internationale du travail

L'Organisation internationale du travail (OIT) a été la première instance internationale à œuvrer pour la protection des peuples autochtones, et ce, dès sa création en 1920. La Convention n° 107 relative aux populations autochtones et tribales de 1957¹³² a été le premier instrument juridique international contraignant à se consacrer à la question avant d'être révisée par la Convention n° 169 de 1989 qui la modernise en se référant expressément aux peuples « *indigènes* » en tant que sujets de droits collectifs¹³³. La Convention n° 169 constitue une référence internationale en matière de défense des droits des peuples autochtones.

La Convention affirme que ces peuples doivent bénéficier de tous les droits fondamentaux, du principe d'égalité au sein même des populations et à l'égard des autres, du respect des droits sociaux, économiques et culturels et d'une totale absence de discrimination à leur égard¹³⁴. En reconnaissant les spécificités culturelles des autochtones, en garantissant effectivement l'intégrité physique et spirituelle de ces peuples, en luttant contre la discrimination à leur égard, en exigeant leur consultation pour les

132. Disponible sur http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C107

133. La Convention reconnaît les droits à la terre, au territoire et aux ressources naturelles des peuples autochtones ainsi que d'autres droits liés à la reconnaissance et à l'exercice de l'identité culturelle.

134. Le préambule est particulièrement explicite s'agissant de l'esprit protecteur des droits, de la non-discrimination et du respect des différences des peuples autochtones : « [...] *Notant les normes internationales énoncées dans la convention et la recommandation relatives aux populations autochtones et tribales, 1957; Rappelant les termes de la Déclaration universelle des droits de l'homme, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et des nombreux instruments internationaux concernant la prévention de la discrimination;*

Considérant que, étant donné l'évolution du droit international depuis 1957 et l'évolution qui est intervenue dans la situation des peuples indigènes et tribaux dans toutes les régions du monde, il y a lieu d'adopter de nouvelles normes internationales sur la question en vue de supprimer l'orientation des normes antérieures, qui visaient à l'assimilation; Prenant acte de l'aspiration des peuples en question à avoir le contrôle de leurs institutions, de leurs modes de vie et de leur développement économique propres et à conserver et développer leur identité, leur langue et leur religion dans le cadre des États où ils vivent; Notant que, dans de nombreuses parties du monde, ces peuples ne peuvent jouir des droits fondamentaux de l'homme au même degré que le reste de la population des États où ils vivent et que leurs lois, valeurs, coutumes et perspectives ont souvent subi une érosion; Appelant l'attention sur la contribution particulière des peuples indigènes et tribaux à la diversité culturelle et à l'harmonie sociale et écologique de l'humanité ainsi qu'à la coopération et à la compréhension internationales; [...] ».

mesures les concernant, en demandant des mesures spécifiques pour les protéger, cette convention internationale porte au plus haut degré l'exigence républicaine d'égalité de tous devant la loi : les situations différentes doivent être réglées de façon différente.

L'État se refuse à envisager la ratification de la Convention au nom du principe d'unicité et d'indivisibilité de la République. Il avance également que « *cette incompatibilité constitutionnelle n'a néanmoins jamais constitué un obstacle à l'adoption par la France de politiques ambitieuses en faveur des populations autochtones* »¹³⁵. Pourtant, les organes des traités¹³⁶ lui rappellent régulièrement la nécessité de ratifier cette convention, tout comme d'autres États lors de l'Examen périodique universel¹³⁷, ou encore la société civile.¹³⁸ Alors que cette ratification est toujours en cours de discussion au sein du Parlement et régulièrement évoquée par les parlementaires¹³⁹, l'État semble enfermé dans ses contradictions¹⁴⁰. Le refus de ratification par la France de la Convention n° 169 doit être mis en balance avec son rôle décisif joué lors de l'adoption de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. Ce refus est d'autant plus étonnant que la France a pourtant participé à la rédaction de la Convention internationale n° 169 de l'OIT, qu'elle a ensuite signée.

Concrètement, l'absence de ratification de la Convention prive la France d'un instrument international de référence pour donner toute sa cohérence juridique à une action efficace de protection et de promotion des droits des peuples autochtones. La CNCDH souhaiterait se joindre à la Ligue des droits de l'homme¹⁴¹ pour rappeler au gouvernement français que cette convention n'a pas pour objet ou effet juridique de promouvoir le séparatisme, dès lors qu'« *elle consacre une garantie effective de l'intégrité physique*

135. Voir par exemple la réponse du ministère des Affaires étrangères à une question parlementaire, janvier 2015, disponible sur <http://questions.assemblee-nationale.fr/q/14/14-71040QE.htm>

136. Voir par exemple les observations finales du CERD suite à l'examen des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21. Le Comité a recommandé à l'État français de « *prendre les mesures législatives nécessaires en vue de la ratification de la Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux* », §18.

137. Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – France – 21 mars 2013 – A/HRC/23/3 recommandations du Guatemala (recommandation n° 120.15) et du Costa Rica (recommandation n° 120.20).

138. Par exemple, une pétition réunissant plus de 84 000 signatures a été remise à la ministre des Outre-mer le 31 mars 2016 par le biais de représentations de peuples autochtones guyanais favorables à la ratification de cette convention. Disponible sur : https://www.change.org/p/reconnaissez-les-droits-des-am%C3%A9indiens-de-guyane-fr-hollande-manuelvalls-ebareigts?source_location=petitions_share_skip; de même, au sein des instances internationales, les peuples des outre-mer français eux-mêmes réclament cette ratification.

139. Voir par exemple : question écrite n° 09601 de M. Jean-Étienne Antoinette (Guyane – SOC) publiée dans le *JO Sénat* du 5 décembre 2013 – p. 3459; Question écrite n° 71040 de M. Éric Jalton (Guadeloupe – socialiste, écologiste et républicain) publiée dans le *JO Assemblée nationale* du 9 décembre 2014 – p. 10135.

140. « Il est vrai que se pose la question de la prise en compte des spécificités des populations autochtones. Vous savez que ces populations sont régies par la même constitution et par les mêmes lois que les autres et que nous sommes, et à ce titre, dans l'incapacité de ratifier les accords de l'ONU relatifs aux droits autochtones ». Réponse de la ministre des Outre-mer à la question au Gouvernement de la députée de la Guyane, Chantal Berthelot : « *Quelle est la position du Gouvernement sur la reconnaissance des peuples autochtones de Guyane afin de favoriser leur bien-être et leur épanouissement ?* », 18 janvier 2012.

141. Rapport alternatif de la Ligue des droits de l'homme à propos des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France transmis au CERD, 86^e session, 27 avril – 15 mai 2015. Disponible sur <http://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2015/06/Rapport-alternatif-LDH-2015-d%C3%A9finif.pdf>

et spirituelle des peuples autochtones vivant sur les territoires des États souverains en luttant pour ce faire contre toutes formes de discriminations à leur égard»¹⁴².

La ratification de la Convention n° 169 permettrait de poser un cadre, un socle de protection et d'assurer une reconnaissance de ces peuples et de leur diversité. À terme, une telle reconnaissance des peuples autochtones leur assurerait une meilleure intégration dans la République française. Au regard de la situation de détresse sociale, économique et environnementale de ces populations, un acte fort de la part de l'État est nécessaire. Presque tous les pays de l'Amérique centrale et latine l'ont ratifiée¹⁴³. Au Brésil, en Colombie et en Bolivie, la ratification a suscité d'importantes réformes et inspiré des politiques visant à la reconnaissance de la légitimité de la diversité ethnique et culturelle de la population. En ratifiant la convention, la France rejoindrait le Danemark, l'Espagne, la Norvège et les Pays-Bas, les quatre États européens à avoir ratifié la Convention. De plus, sa crédibilité pour porter au niveau international un discours de respect de la diversité et du pluralisme en serait renforcée.

Ratifier cette convention permettrait une avancée dans la reconnaissance des droits fondamentaux à ces populations. L'avantage concret le plus évident tiendrait à la consécration du droit collectif à la terre¹⁴⁴ qui permettrait la restitution des terres aux peuples autochtones sans qu'on les oblige à les acheter individuellement (reconnaissance de la propriété collective). La reconnaissance de l'antériorité de l'occupation du territoire serait ainsi actée. En outre, s'agissant tout particulièrement des Amérindiens de Guyane, les conséquences dommageables sanitaires, sociales et environnementales liées à l'orpaillage, seraient indemnisées. Le droit à l'autonomie culturelle incluant le respect des modes de vie, coutumes, traditions, institutions, droits coutumiers, formes d'organisation sociale, droits linguistiques, serait également reconnu¹⁴⁵. La Convention assurerait également le respect du droit à la consultation et à la participation, qui constitue la pierre angulaire de la Convention. Elle exige que ces peuples participent de manière libre, préalable et informée aux processus politiques et de développement qui les concernent. La Convention pose ce principe non seulement en ce qui concerne les projets de développement spécifiques mais aussi de manière plus vaste, la gouvernance et la participation des peuples autochtones à la vie publique, en les autorisant à être parties aux décisions les concernant¹⁴⁶.

Recommandation n° 7 : Pour assurer les nécessaires protection et promotion du droit des peuples autochtones à conserver, développer et transmettre aux générations futures leur identité propre tout en garantissant à leurs membres une égalité de traitement avec

142. *Ibid.*

143. À l'exception de la République dominicaine, de la Barbade, des Bahamas, d'Haïti, de la Jamaïque, du Panama, de l'Uruguay, du Surinam, du Salvador et de Cuba.

144. Articles 13 à 19 de la Convention n° 169.

145. Article 5 de la Convention n° 169.

146. Article 6 de la Convention n° 169 définissant les modalités de la consultation qui doit être mise en place selon « des procédures appropriées », de « bonne foi » et à travers les « institutions représentatives ». Ils doivent pouvoir participer à « tous niveaux de la formulation, mise en œuvre et l'évaluation des mesures et des programmes qui les touchent ».

l'ensemble des citoyens, la CNCDH recommande à la France de ratifier la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux.

Dans l'esprit de la CNCDH, cette recommandation vise à la protection des peuples autochtones étudiés dans cet avis mais également les Bushinenge¹⁴⁷, qui sont, conformément à la définition de la Convention¹⁴⁸, des « *peuples tribaux* »¹⁴⁹. Une dissociation de leur statut serait préjudiciable.

b. Une reconnaissance politique : le vote de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones

La France contribue chaque année, à l'adoption par consensus, à l'Assemblée générale des Nations unies, comme au Conseil des droits de l'homme, des résolutions relatives aux peuples autochtones¹⁵⁰. Mais, acte d'une importance sans précédent, la France, en votant la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, a reconnu par là même l'existence d'autochtones sur son territoire. Pourtant, toutes les conséquences du vote historique de cette déclaration n'ont pas été tirées sur la scène nationale.

Au terme de plus de vingt années de travaux, la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones* a été adoptée le 13 septembre 2007 à la suite d'un vote, à New York, par l'Assemblée générale des Nations unies malgré l'opposition des États-Unis, du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, qui ce sont depuis prononcés en sa faveur.

« La Déclaration sur les droits des peuples autochtones n'établit aucun nouveau droit ou liberté qui n'existerait pas déjà dans d'autres instruments de droit de l'homme de l'ONU sinon qu'elle clarifie la manière dont ces droits doivent être mis en relation avec

147. Les Noirs-Marrons sont des descendants d'esclaves, qui, au ^{xviii}e siècle, ont fui les plantations du pays adjacent, le Surinam, pour venir s'installer en Guyane. Ils sont composés de quatre groupes linguistiques (Aluku, Saramaka, Ndju'ka et Paramaka) répartis tant sur le littoral que dans l'intérieur, mais massivement concentrés le long du Maroni. Toutefois, force est de constater qu'il n'y a pas unanimité dans cette différenciation, certains considèrent que ces peuples répondent également à la catégorie des « peuples autochtones ». Les problématiques auxquelles doivent faire face les Noirs-Marrons en Guyane sont dans une certaine mesure similaires à celles des Amérindiens (difficultés liées à l'orpaillage, à l'accès à la terre). L'insuffisance de la présence de l'État et de la mise en œuvre de politiques publiques dans ces territoires et à l'égard de ces populations a de nombreuses conséquences sur l'accès à leurs droits.

148. Selon la Convention n° 169 de l'OIT, les peuples tribaux « *se distinguent des autres secteurs de la communauté nationale par leurs conditions sociales, culturelles et économiques et qui sont régis totalement ou partiellement par des coutumes ou des traditions qui leur sont propres ou par une législation spéciale* ». Il semble toutefois que la distinction formulée entre peuples tribaux et indigènes possède un caractère largement artificiel, et a été introduite sous la pression de certains États asiatiques qui voulaient éviter de voir étendre la qualification d'« autochtones » à certaines de leurs populations. D'après l'ouvrage de N. Rouland et *al. op. cit.*

149. Ce ne sont pas des peuples autochtones, au sens de la « définition de travail » onusienne communément utilisée, mais des peuples tribaux. En effet, le critère d'antériorité d'occupation d'un territoire avant une colonisation ne leur est pas applicable.

150. Voir par exemple, la résolution adoptée par l'Assemblée générale sur les droits des peuples autochtones, le 19 décembre 2016. A/RES/71/178.

les conditions spécifiques des peuples autochtones »¹⁵¹. Même s'il s'agit d'une déclaration dépourvue de force juridique obligatoire, ce texte représente toutefois l'état du droit applicable a minima aux peuples autochtones, en veillant à écarter tout ce qui pourrait remettre en cause « l'intégrité territoriale ou l'unité politique d'un État souverain et indépendant. »¹⁵²

Lors de l'adoption de la Déclaration, le représentant de la France est intervenu avec une explication de vote pour préciser l'ampleur de l'acceptation officielle des populations autochtones au sein de la République. Cela traduit la volonté de l'État français d'accepter de considérer certaines revendications à condition qu'elles soient circonscrites à l'espace de l'outre-mer¹⁵³ et que le droit à l'autodétermination ne puisse s'exercer que « conformément aux normes constitutionnelles nationales »¹⁵⁴. Ainsi, pour un commentateur, « à la négation juridique des autochtones succède une reconnaissance explicite de leur existence »¹⁵⁵. Néanmoins, la France rappelle régulièrement que si elle « s'est engagée politiquement et moralement à respecter » les dispositions de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, les principes constitutionnels d'égalité des citoyens et celui d'indivisibilité « interdisent la mise en place d'un régime juridique distinct entre les citoyens qui créeraient des catégories de populations avec des droits différents »¹⁵⁶.

D'aucuns considèrent que l'adoption de la Déclaration a été possible parce qu'il existait déjà une exception au principe de l'unicité du peuple français : l'accord de Nouméa. De ce point de vue, le dossier calédonien constitue une avancée politique importante qui a permis de lever les réticences de principe à l'égard de la Déclaration.

151. R. Stavenhagen « Como hacer para que la Declaración sea efectiva », in C. Charters Claire et R. Stavenhagen (dir.) *El desafío de la Declaración, Historia y Futuro de la Declaración de la ONU sobre Pueblos Indígenas*, Copenhague, IWGIA, 2010, p.377.

152. L'article 43 de la Déclaration énonce que : « Les droits reconnus dans la présente Déclaration constituent les normes minimales nécessaires à la survie, à la dignité et au bien-être des peuples autochtones du monde. » Les articles 1 et 2 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* stipulent que ces derniers ont le droit, à titre collectif ou individuel, de jouir pleinement de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de ne faire l'objet d'aucune forme de discrimination.

153. La France a en effet, par le biais d'une déclaration interprétative, décidé de limiter la portée nationale de la Déclaration « aux autochtones des collectivités territoriales d'outre-mer », éliminant ainsi tout risque de se voir opposer des revendications d'autres communautés françaises.

154. À cette occasion la France a affirmé être « directement concernée par les populations autochtones de ses collectivités territoriales d'outre-mer » et conduire « des programmes de soutien à leur développement économique et social dans un cadre adapté aux spécificités de ces populations ». Intervention prononcée par le représentant de la France, à l'occasion de l'adoption de la Déclaration sur les Droits des peuples autochtones, Assemblée générale des Nations unies, 13 septembre 2007, New York. A/61/PV.108, p. 11.

155. M. Elfort « Pouvoirs publics, populations amérindiennes et bushinenge en Guyane française », *op. cit.*

156. Voir par exemple la réponse du ministère des Affaires étrangères publiée dans le *JO Sénat* du 26 décembre 2013 – p. 3716 à la suite d'une question parlementaire.

II. Analyse de la prise en compte de particularismes à l'égard des peuples autochtones en Nouvelle-Calédonie et en Guyane

Les politiques d'assimilation successives ont fait subir des dommages considérables aux autochtones créant aujourd'hui un malaise et un mal-être chez certains d'entre eux¹⁵⁷ qui refusent d'être assimilés davantage. Non seulement les autochtones ne suscitaient pas réellement l'intérêt particulier de la France, mais encore, jusqu'au milieu du xx^e siècle beaucoup pensaient à « l'extinction » de ces peuples¹⁵⁸.

Aujourd'hui, malgré le refus de la France de reconnaître formellement sur la scène nationale les « *peuples autochtones* » dans les outre-mer, des aménagements législatifs et réglementaires ont permis de prendre en compte certaines particularités, traduisant une reconnaissance de ces populations, néanmoins plus implicite qu'assumée. En effet, afin de se conformer à la réalité sociale, des pratiques souples et originales ont été mises en œuvre, qui contrebalancent la rigidité de l'appareil juridique français structuré par les principes d'indivisibilité et d'égalité. Les politiques et mesures édictées ne reposent sur aucune politique publique globale mais s'efforcent d'essayer de répondre ponctuellement aux problèmes posés par les différences culturelles et d'adapter le droit aux revendications exprimées. Toutefois, ces dérogations spécifiques au bénéfice des autochtones ne sont pas pour autant suffisantes pour leur permettre de jouir effectivement de l'ensemble de leurs droits fondamentaux.

La CNCNDH ne pouvant examiner de manière exhaustive les revendications, difficultés ou enjeux auxquels les autochtones font face, se bornera à présenter quelques manifestations de la reconnaissance, par les autorités françaises, de certains particularismes des Kanaks de Nouvelle-Calédonie puis des Amérindiens de Guyane.

A. Les Kanaks de Nouvelle-Calédonie

La situation en Nouvelle-Calédonie, tant institutionnelle que sociale et politique, est complexe et a connu de nombreuses évolutions. La Nouvelle-Calédonie est actuellement dans une position particulière dès lors qu'elle est en attente d'un référendum d'auto-détermination, qui devrait avoir lieu en 2018 (conformément à l'Accord de Nouméa prévoyant un délai maximum de vingt ans).

157. Rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, op. cit.

158. Selon l'intervention d'Éric Navet à l'occasion de la projection/débat « Amérindiens de Guyane : les Teko un peuple en résistance », organisée par Le Comité de soutien aux Indiens des Amériques (CSIA), Paris, le 29 novembre 2016 : s'agissant tout particulièrement des Amérindiens, certains ont considéré jusque dans les années 1970 qu'ils allaient disparaître.

La CNCDH souhaite dresser un historique et un état des lieux de la situation des Kanaks au sein de ces évolutions institutionnelles avant de se concentrer sur deux points particuliers : les questions foncières et la représentation politique des Kanaks.

a. La question de l'autochtonie en Nouvelle-Calédonie

Dans une première phase de revendications (à partir des années 1950), les Kanaks souhaitaient l'autonomie, l'émancipation et le partage des pouvoirs. Ils ne se revendiquaient pas comme « *peuple autochtone* » mais aspiraient plutôt à la création d'un nouvel État, à l'indépendance. La question « *autochtone* » est apparue en Nouvelle-Calédonie dans les années 1990. Le Conseil national pour les droits des peuples autochtones (CNDPA) de Nouvelle-Calédonie a été créé le 25 avril 1995 par les grands chefs et les chefs coutumiers représentant les huit aires coutumières du pays kanak, le mouvement associatif et les mouvements politiques et syndicaux. Plusieurs raisons ont probablement favorisé la diffusion de la cause des peuples autochtones¹⁵⁹ : la première tient à ce qu'il y a eu une recomposition des partis indépendantistes. Les indépendantistes ont gagné les îles du Nord tandis que leurs soutiens au Sud se trouvaient marginalisés ; décus de la Fédération des comités de coordination indépendantistes, certains d'entre eux ont alors choisi, comme tactique de repli, de relancer la question sur les droits des peuples autochtones s'éloignant ainsi de la stratégie indépendantiste. La deuxième tient à l'ouverture du projet minier dans le Sud avant les années 2000, qui a entraîné une catastrophe écologique de grande ampleur et le délaissement des tribus vivant autour du site. Enfin, le ralliement au mouvement autochtone mondial via l'ONU à partir des années 1980 a accentué la montée en puissance des revendications au titre de l'autochtonie.

Les institutions coutumières se sont emparées du débat autochtone, considérant que la légitimité des Kanaks n'est pas celle des urnes mais bien celle des chefferies et des clans. Le référentiel autochtone, coutumier, a été progressivement mis au goût du jour, supplantant celui de l'indépendance qui ne reflète plus désormais la volonté commune des Kanaks. Toutefois, ce qui prédomine sur la scène politique reste la revendication indépendantiste et d'autodétermination, tant chez les Kanaks, que chez les non Kanaks. Marginalisés par rapport aux indépendantistes, ceux qui maintiennent un discours d'autochtonie se sont aujourd'hui repliés sur une dimension identitaire culturelle. En effet, au sein du Sénat coutumier et du mouvement en faveur des peuples autochtones, la carte jouée est culturelle voire communautaire et promeut l'idée selon laquelle le monde kanak pourrait s'autosuffire. Par conséquent aujourd'hui, on est confronté à une situation très particulière, traduisant la complexité des héritages coloniaux et enjeux postcoloniaux¹⁶⁰ : dans un seul et même espace, le discours indépendantiste se voyant confronté à celui de l'autochtonie.

159. Audition de M. Alban Bensa, 23 novembre 2016.

160. S. Guyon et B. Trepied, « Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français », *op.cit.*, p. 112.

Régulièrement, les organes des traités font état des difficultés récurrentes et persistantes auxquelles les Kanaks doivent faire face. Ils vivent en effet dans des conditions socio-économiques difficiles, voire dans une certaine pauvreté, alors qu'ils constituent le groupe démographique le plus important de la collectivité. D'importantes disparités dans la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels persistent toujours. Le peuple kanak doit faire face à un faible niveau d'études et d'emploi, à un état global sanitaire médiocre¹⁶¹, au paupérisme urbain¹⁶², à une surreprésentation dans les logements sociaux et à la pollution d'une partie de ses terres et de ses eaux¹⁶³. Au sein même des Kanaks, des inégalités apparaissent notamment entre les Kanaks vivant dans l'agglomération du grand Nouméa et ceux vivant dans les tribus qui sont globalement plus démunies. En outre, les questions foncières posent encore problème, tout comme les discriminations liées à l'accès à l'emploi, au logement, aux soins et à la culture¹⁶⁴. Selon le CERD, des difficultés récentes relatives à l'inscription discriminatoire dans les registres électoraux et aux restrictions injustifiées au droit de vote au détriment des Kanaks ont également surgi¹⁶⁵.

Globalement, ils font face à des difficultés à maintenir et développer l'ensemble des aspects de leur identité culturelle. La conséquence de cette déperdition se traduit par un malaise dans la jeunesse kanak, comme chez les Amérindiens. L'on constate, entre autres, un fort taux d'abandon scolaire, un abus d'alcool et de cannabis, des comportements sexuels à risque, un taux élevé de suicides, une faible insertion sur le marché du travail...¹⁶⁶. À ce titre, le CERD recommande à l'État d'assurer l'accès à l'éducation pour tous les enfants kanaks, notamment dans les langues locales¹⁶⁷.

161. La qualité des soins est élevée, mais on est en deçà de la métropole s'agissant de l'espérance de vie, de la mortalité néonatale, du suicide, de la tuberculose... rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, *La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France)*, op. cit.

162. Selon le rapport du Rapporteur spécial, environ 8 000 urbains vivent dans des habitats précaires (appelés « squats ») qui ne sont pas dotés des services de distribution d'eau, d'électricité et d'assainissement. Voir à cet égard « Les squats du Grand Nouméa : un phénomène urbain original », *Le Monde*, 5 décembre 2009.

163. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, *La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France)*, op. cit.

164. Observations finales du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) suite à l'examen des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, § 13.

165. *Ibid.*

166. S'agissant de cette jeunesse en mal-être, le Sénat coutumier a fait part au Rapporteur spécial à l'occasion de sa venue en 2011 de sa volonté de créer des centres culturels pour la jeunesse kanak mais s'est plaint de ne pas avoir de pouvoirs dans une telle prise de décisions et de manquer de moyens budgétaires.

167. *Ibid.*

b. Une protection de la terre kanak par le biais du droit foncier à améliorer¹⁶⁸

Le préambule de l'accord de Nouméa rappelle les bouleversements induits par la colonisation sur les terres des clans kanak : « Une importante colonisation foncière a entraîné des déplacements considérables de population, dans lesquels des clans kanak ont vu leurs moyens de subsistance réduits et leurs lieux de mémoire perdus. Cette dépossession a conduit à une perte des repères identitaires. » L'accord de Nouméa poursuit en énonçant que « l'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre », illustrant, à l'instar des peuples autochtones du monde entier, le caractère crucial de la question foncière. L'accord de Nouméa a imposé l'application de la coutume dans ce domaine¹⁶⁹, traduisant ainsi un geste fort de la part de la France. Sont régies par la coutume les « terres coutumières », définies par la loi organique¹⁷⁰ ainsi que les biens appartenant aux personnes ayant le statut civil coutumier. Ainsi, à la différence des terres des Amérindiens de Guyane, les territoires traditionnels ont fait l'objet d'une reconnaissance législative.

Néanmoins, les modalités d'application du dispositif foncier actuel sont parfois difficiles et peuvent entraîner des conflits. Le CERD souligne que les questions foncières ne sont pas définitivement réglées et recommande « de trouver un règlement définitif aux

168. Pour aller plus loin, voir le rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires, par M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur et MM. Mathieu Darnaud et Robert Laufoaulu, rapporteurs, juin 2016. Disponible sur <http://www.senat.fr/rap/r15-721/r15-7211.pdf>

169. Extrait relatif au foncier de l'accord de Nouméa « 1.4. La terre

L'identité de chaque Kanak se définit d'abord en référence à une terre.

Le rôle et les conditions de fonctionnement de l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) devront faire l'objet d'un bilan approfondi. Elle devra disposer des moyens suffisants pour intervenir dans les zones suburbaines. L'accompagnement des attributions de terre devra être accentué pour favoriser l'installation des attributaires et la mise en valeur.

Les terres coutumières doivent être cadastrées pour que les droits coutumiers sur une parcelle soient clairement identifiés. De nouveaux outils juridiques et financiers seront mis en place pour favoriser le développement sur les terres coutumières, dont le statut ne doit pas être un obstacle à la mise en valeur.

La réforme foncière sera poursuivie. Les terres coutumières seront constituées des réserves, des terres attribuées aux "groupements de droit particulier local" et des terres qui seront attribuées par l'ADRAF pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Il n'y aura plus ainsi que les terres coutumières et les terres de droit commun. Des baux seront définis par le Congrès, en accord avec le Sénat coutumier, pour préciser les relations entre le propriétaire coutumier et l'exploitant sur les terres coutumières. Les juridictions statuant sur les litiges seront les juridictions de droit commun avec des assesseurs coutumiers.

Les domaines de l'État et du territoire doivent faire l'objet d'un examen dans la perspective d'attribuer ces espaces à d'autres collectivités ou à des propriétaires coutumiers ou privés, en vue de rétablir des droits ou de réaliser des aménagements d'intérêt général. La question de la zone maritime sera également examinée dans le même esprit. »

170. Article 18 de la loi organique du 19 mars 1999 : « Sont régis par la coutume les terres coutumières et les biens qui y sont situés appartenant aux personnes ayant le statut civil coutumier. Les terres coutumières sont constituées des réserves, des terres attribuées aux groupements de droit particulier local et des terres qui ont été ou sont attribuées par les collectivités territoriales ou les établissements publics fonciers, pour répondre aux demandes exprimées au titre du lien à la terre. Elles incluent les immeubles domaniaux cédés aux propriétaires coutumiers. Les terres coutumières sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables. »

questions foncières qui subsistent en Nouvelle-Calédonie, y compris d'assurer l'accès aux zones de pêche et à la mer»¹⁷¹.

La loi organique du 19 mars 1999, qui traduit les principes et orientations de l'accord de Nouméa, distingue trois grands régimes de propriété. Au 31 décembre 2015, la propriété privée représentait 16 % du territoire; le domaine des collectivités¹⁷², 55 % du territoire; et les terres coutumières, 27 % du territoire¹⁷³. Dérogeant à la notion classique de propriété, la propriété coutumière a été pleinement consacrée comme un mode d'exercice du droit de propriété, à côté de la propriété privée et publique¹⁷⁴. La loi organique rappelle le principe, très protecteur, selon lequel ces terres sont inaliénables, incessibles, incommutables et insaisissables (règle des 4i)¹⁷⁵, dont découle leur caractère imprescriptible. Ainsi, la coutume kanak protège les terres coutumières d'une appropriation privée, c'est-à-dire d'une conversion en bien privé régi par le Code civil, que ce soit au profit d'un particulier ou d'un collectif, qu'il soit de statut civil de droit commun ou coutumier. Le propriétaire de terres coutumières est un titulaire collectif, le clan, la tribu ou un groupement de droit particulier local (GDPL), et les droits d'usage y sont attribués par l'autorité coutumière.

Les terres coutumières peuvent faire l'objet de culture, d'élevage, de constructions, de baux, d'implantations de sociétés, selon des modalités spécifiques. L'affectation des droits d'usage et de jouissance est décidée par l'autorité coutumière qui maîtrise ces terres et permet de choisir la portée donnée à l'utilisation personnelle et individuelle de la terre à des fins d'habitation, d'agriculture ou d'autres activités économiques.

Pour concilier la reconnaissance des droits fonciers kanak et de la redistribution foncière y afférents avec les impératifs de développement économique, deux dispositifs juridiques ont été mis en place. Le Groupement de droit particulier local (GDPL) est une structure juridique qui s'est progressivement constituée au cours des années 1980¹⁷⁶ : les Kanaks se constituent en GDPL afin de faciliter les cessions faites par l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF). L'ADRAF, créée en 1988 dans la foulée des accords de Matignon, est l'outil de la redistribution foncière en

171. Observations finales du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale suite à l'examen des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §13.

172. La propriété publique couvre les biens immeubles de l'État, de la Nouvelle-Calédonie, des provinces et des communes. L'État et les communes ne disposant que d'un domaine résiduel, ce sont la Nouvelle-Calédonie et les provinces qui sont les principaux propriétaires domaniaux.

173. D'après le rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, il reste 1 % des terres appartenant au stock de l'ADRAF.

174. Article 6 de la loi organique du 19 mars 1999 : « *En Nouvelle-Calédonie, le droit de propriété garanti par la Constitution s'exerce en matière foncière sous la forme de la propriété privée, de la propriété publique et des terres coutumières dont le statut est défini à l'article 18.* »

175. Selon les termes de l'arrêté du gouverneur Guillaïn de 1868 et de la délibération du territoire n° 67 du 10 mars 1959 relative au régime des réserves autochtones. Consacrée au dernier alinéa de l'article 18 de la loi organique du 19 mars 1999.

176. La loi référendaire n° 88-1028 du 9 novembre 1988 lui a conféré la personnalité morale. Puis le décret n° 89-570 du 16 août 1989 a encadré sa création. Le GDPL est une personnalité morale immatriculée au registre du commerce, composée de membres de statut civil coutumier et représentée vis-à-vis des tiers par un mandataire. Aucun texte ne régit le fonctionnement interne du GDPL c'est la coutume qui a ce rôle.

Nouvelle-Calédonie. Établissement public à caractère industriel et commercial, l'ADRAF participe à la mise en œuvre de la politique foncière d'aménagement du territoire. Ses missions sont multiples : instruction des demandes de revendications foncières¹⁷⁷ ; acquisition des terrains ; attribution des terres ; participation à la médiation dans les conflits coutumiers et accompagnement des projets de développement économique sur terres coutumières. L'ADRAF assure la redistribution des terres aux clans Kanak ou à des GDPL, au titre du lien à la terre, par des opérations d'acquisition auprès des propriétaires privés ou des collectivités publiques. Elle dispose en ce sens d'un budget annuel. Depuis 1989, environ 1 500 hectares ont été redistribués chaque année¹⁷⁸.

En 2011, le Rapporteur spécial a souligné le succès de cette agence et de son action redistributrice. Pourtant, force est de constater qu'à ce jour, le ministère de l'Agriculture a renoncé à abonder le budget de l'agence, et le ministère des Outre-mer se retrouve seul à supporter cette charge financière. À ces difficultés de financement¹⁷⁹ s'ajoutent des difficultés dans la fonction de redistribution de l'agence liées aux rivalités et désaccords entre les différents clans Kanak. Par conséquent, de nombreuses revendications foncières restent sans réponse. En outre, plusieurs milliers d'hectares sont gelés, stockés par l'agence et ne sont pas redistribués. Le 25 février 2016, l'ADRAF, a adressé une note au président du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, pour l'informer d'importantes surfaces valorisables encore sous-exploitées. En effet, l'agence dispose d'un « stock dur »¹⁸⁰ d'environ 9 000 hectares qu'elle ne parvient pas à redistribuer en raison de la persistance de conflits de revendication entre plusieurs clans¹⁸¹. En outre, alors que l'accord de Nouméa prévoyait également que l'ADRAF devait cadastrer les terres coutumières, à ce jour, cela n'a pas été mis en œuvre, malgré quelques tentatives ponctuelles et partielles¹⁸². La CNCDH souhaite que ces tentatives ponctuelles servent de support pour poursuivre la mise en place de ce cadastre.

177. Selon le site de l'ADRAF, en droit, on appelle revendication foncière, l'action introduite par toute personne estimant avoir été abusivement dépossédée d'un droit de propriété. En Nouvelle-Calédonie, on appelle revendications foncières, les demandes de restitutions de terres formulées par les clans kanak à partir des années 1970. http://www.adraf.nc/index.php?option=com_content&view=article&id=178&Itemid=114

178. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, *op.cit.*, p. 118.

179. *Ibid.* p. 120.

180. Selon le site de l'ADRAF, le stock « dur » rassemble les propriétés dont l'attribution n'est pas envisageable à court terme, faute de consensus local. Globalement, le stock « dur » représente en superficie 80 % du stock total de l'agence. « 90 % des propriétés du stock "dur" sont l'objet de blocages coutumiers. Il s'agit de situations de litiges, voire de conflits impliquant des autorités coutumières (grandes chefferies, chefferies,...), des structures coutumières (clans, tribus), ou encore des membres se réclamant d'un même clan. » http://www.adraf.nc/index.php?option=com_content&view=article&id=178&Itemid=114

Ces litiges reposent sur des conflits de personnes (qu'il s'agisse d'un conflit de reconnaissance d'autorité, d'appartenance au clan, de transmission de droits fonciers,...) ou de territoire (affrontement entre deux légitimités, deux histoires).

181. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, *op.cit.*, p. 120.

182. *Ibid.* p. 123.

Par conséquent, l'action de l'ADRAF est aujourd'hui stoppée. Les différentes raisons exposées fragilisent une structure pourtant fondamentale en Nouvelle-Calédonie jouant un rôle vital dans son équilibre. À cet égard, il faut mentionner que l'ADRAF est transférable à la Nouvelle-Calédonie, à tout moment, par résolution du Congrès votée à la majorité simple¹⁸³. À ce jour, aucune résolution ni aucun calendrier n'ont été envisagés. Pourtant, comme le soulignait le rapport parlementaire précité, « *le transfert de l'ADRAF pourrait être l'occasion d'effectuer un bilan de son action et de redéfinir ses missions et ses priorités* »¹⁸⁴.

D'autres difficultés apparaissent, liées non pas à l'ADRAF mais au dispositif foncier mis en place lui-même. Par exemple, lors d'une action en revendication, il est parfois difficile d'apporter la preuve d'une propriété coutumière¹⁸⁵. De plus, les différents titulaires de droits fonciers sur une terre coutumière ne disposent jamais des prérogatives entières d'un propriétaire, ni individuellement, ni collectivement.

Recommandation n° 8 : Afin de perpétuer la dynamique instaurée par les accords de Matignon en 1988 et renforcée par l'accord de Nouméa en 1998 en matière foncière, la CNCDH recommande aux différentes autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences respectives, d'apporter un soutien entier à l'ADRAF pour qu'elle puisse poursuivre ses actions en vue d'assurer et de régler les questions foncières des Kanaks, dont certains n'ont toujours pas accès à leurs territoires ancestraux, et ce dans l'attente de son transfert à la Nouvelle-Calédonie. La CNCDH recommande aux autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences respectives, de contribuer à la mise en place d'un dialogue entre les différentes parties prenantes, tel que cela est prévu par l'article 27 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, afin de résoudre ces problèmes fonciers.

c. Un droit de participer à la prise de décisions partiellement assuré

L'autodétermination d'un peuple autochtone signifie que ce peuple a des institutions d'autorité autonomes, le droit de participer pleinement à la vie de l'État¹⁸⁶ et à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits et directement ou indirectement leur mode de vie. La participation et le consentement des peuples autochtones aux décisions qui les concernent est fondamentale pour leur permettre de protéger leurs cultures, leurs terres, territoires et ressources. Ces principes fondamentaux sont posés dans la Déclaration des Nations unies de 2007 qui contient plus de vingt dispositions à cet égard et prévoit l'autodétermination, l'autonomie, la participation, la consultation et le consentement (qui doit être préalable, libre et éclairé). De même, La Convention n° 169 est également axée sur les droits participatifs et le droit à la consultation préalable et appropriée des peuples autochtones en vue de parvenir à un accord ou d'obtenir un consentement au sujet des mesures envisagées (articles

183. Article 23 de la loi organique du 19 mars 1999.

184. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, *op.cit.*, p. 109.

185. *Ibid.*, p. 113.

186. Article 5 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*.

6 et 7). Elle impose l'obligation aux États parties de consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, dès lors que sont envisagées des mesures législatives ou administratives susceptibles de les concerner.

Ces principes sont également repris régulièrement par le Mécanisme d'experts sur les peuples autochtones¹⁸⁷, les organes des traités¹⁸⁸, la jurisprudence des organes régionaux de protection des droits de l'homme¹⁸⁹. José Martínez Cobo disait à cet égard que « [Le] droit d'être différent n'est pas le moins du monde incompatible avec le droit de participer pleinement au développement dans l'égalité avec les autres membres de la société [...]. Sans une participation réelle des populations autochtones [...] le concept de l'égalité devant la loi risque fort de jouer au détriment des populations autochtones fort mal informées des lois et de leur application ».

En 2011, le Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones a pris acte de ce que l'accord de Nouméa consacrait une importante reconnaissance de la participation des Kanaks à la prise de décisions au niveau national, notamment grâce à la création et au fonctionnement du Sénat coutumier ainsi qu'à la participation des Kanaks au Congrès de Nouvelle-Calédonie, ouvrant ainsi l'espace institutionnel au système traditionnel. Au sein du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, les Kanaks forment presque la moitié des membres du Congrès, ce qui les place à un niveau correct de la représentation politique. Le Rapporteur spécial a néanmoins souligné que des efforts devaient être entrepris pour que les Kanaks participent mieux qu'aujourd'hui à la prise de décisions des projets les concernant¹⁹⁰.

Le rôle des institutions coutumières dans la prise de décisions

Les autorités coutumières de Nouvelle-Calédonie ont été conservées malgré les évolutions institutionnelles successives. On trouve les chefferies coutumières, qui composent les huit aires coutumières, chacune se voyant associer un conseil coutumier, et le Sénat coutumier. Le droit de participer à la prise de décisions sur des questions qui peuvent concerner leurs droits et modes de vie a été mis en œuvre en 1998 dans l'accord de

187. Avis du Mécanisme d'experts « Les peuples autochtones et le droit de participer à la prise de décisions », A/HRC/18/42.

188. Voir par exemple : Dans sa recommandation générale n° 23 concernant les droits des populations autochtones, le CERD demande aux États parties : « d) de veiller à ce que les membres des populations autochtones jouissent de droits égaux en ce qui concerne la participation effective à la vie publique et qu'une décision directement liée à leurs droits et à leurs intérêts ne soit prise sans leur consentement informé. »

189. Par exemple, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples s'est montrée préoccupée de l'exclusion des peuples autochtones dans la prise de décisions concernant leurs terres. CADHP, *Endorois Welfare Council c. Kenya*, 4 février 2010.

190. Par exemple, en 2006, dans une lettre d'allégation, le Rapporteur spécial avait souhaité attirer l'attention des autorités françaises s'agissant des activités extractives de nickel en territoire kanak, qui se déroulaient sans consultation du peuple kanak. En février 2007, le Gouvernement français avait répondu que la protection de l'environnement figurait régulièrement à l'ordre du jour des comités signataires de l'Accord de Nouméa, et que des tables rondes avaient été organisées avec les responsables du gérant du site du nickel, auxquelles le Sénat coutumier avait été associé. A/HRC/4/32/Add.1, p. 41.

Nouméa qui prévoit des mécanismes de consultation obligatoire des autorités locales par le biais du Sénat coutumier et des huit conseils coutumiers.

Initialement, un conseil consultatif coutumier avait été créé par les accords de Matignon en 1988 sous le nom de « Conseil des chefs », puis l'accord de Nouméa a transformé cet organe en Sénat coutumier¹⁹¹. C'est une assemblée composée des représentants des différents conseils coutumiers du pays kanak. On y dénombre seize membres désignés par chaque conseil coutumier à raison de deux représentants par aire coutumière. Un nouveau président, parmi seize sénateurs, est désigné chaque année en fonction du principe de la présidence tournante entre les huit aires coutumières. La loi organique prévoit que les sénateurs coutumiers sont, soit élus, soit désignés selon les modalités de la coutume traditionnelle. Ils n'ont pour l'instant jamais été élus.

Le Sénat coutumier est l'interlocuteur kanak institutionnel unique, existant en vertu du statut coutumier kanak et il se place aux côtés des autres institutions de Nouvelle-Calédonie : le Congrès et le Gouvernement. Le Congrès de Nouvelle-Calédonie doit obligatoirement consulter le Sénat coutumier sur toute question touchant à l'identité kanak et à l'organisation des autorités coutumières : projets et propositions de loi du pays relatifs aux signes identitaires de la Nouvelle-Calédonie, au statut civil coutumier, au régime des terres coutumières, au régime des palabres coutumiers, aux limites des aires coutumières ainsi qu'aux modalités d'élection au Sénat coutumier et aux conseils coutumiers. Lorsque le Sénat coutumier est en désaccord avec la loi proposée, le Congrès doit reconsidérer sa décision avant que celle-ci soit appliquée¹⁹², donnant ainsi la possibilité aux représentants kanak de participer aux délibérations du Congrès. Mais en cas de désaccord final, la position du Congrès prévaut. Le Sénat coutumier peut également être consulté de manière facultative pour tout autre projet de loi ou proposition de délibération. Doté d'un pouvoir législatif, le Sénat lui-même peut proposer et faire examiner des lois du pays relatives à l'identité kanak. Enfin, ses membres siègent au Conseil économique et social de Nouvelle-Calédonie, organe consultatif de la collectivité, ce qui leur permet de participer également, dans une certaine mesure, à la prise de décisions les concernant.

Au cours des dix dernières années, il y a eu une montée en puissance du Sénat coutumier qui occupe dorénavant une place dans le Comité signataire de l'accord de Nouméa et se réunit tous les ans. Néanmoins, certains problèmes se posent. Tout d'abord, ses décisions ne sont pas contraignantes et donc ne s'imposent pas au Congrès. En outre, son financement, par l'État, est limité. De plus, certains membres de l'institution ont fait savoir au Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, à l'occasion de sa visite en 2011, qu'ils craignaient que les compétences du Sénat ne soient réduites à la suite de la dévolution des compétences à la Nouvelle-Calédonie. Pour l'ensemble de ces raisons, le Rapporteur spécial avait recommandé que l'on envisage de donner

191. Article 2 de la loi organique du 19 mars 1999.

192. Voir la communication du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones au Mécanisme d'experts sur les droits des peuples autochtones, « *Some examples of good practices for indigenous peoples' participation in decision making : political participation, consultation standards, and participation in development projects* », 11 mars 2011.

davantage d'autorité au Sénat coutumier et de prévoir un financement suffisant pour qu'il puisse exercer efficacement ses fonctions.

Le Sénat coutumier bénéficie d'une notoriété mitigée car une partie de la population kanak estime qu'il ne représente plus vraiment ses intérêts et a tendance à être très conservateur¹⁹³. Eu égard à sa composition, il n'y a que des hommes, aucune femme n'est sénatrice. En outre, selon la jeunesse kanak, le Sénat coutumier serait dépassé et tend à s'approprier le monopole de l'identité kanak qui ne correspond plus à la réalité actuelle. Cela marque un fossé générationnel et un écart entre deux conceptions différentes d'une même identité. Dans la mesure où certains Kanaks ne se conforment pas au modèle normatif d'identité kanak véhiculé par le Sénat coutumier, ils ne sont pas reconnus comme de « vrais Kanaks » par ce dernier. Dans le même état d'esprit, selon le rapport d'information de la délégation sénatoriale à l'outre-mer précédemment cité, *« paradoxalement, le sénat coutumier, destiné à permettre aux autorités coutumières de s'exprimer au sein du jeu institutionnel calédonien, n'est pas systématiquement l'émanation des grandes chefferies traditionnelles auxquelles il se superpose fonctionnellement sans toutefois exercer un quelconque pouvoir hiérarchique sur elles. L'institutionnalisation de cette structure coutumière crée deux modes de représentation du monde coutumier potentiellement concurrents : l'un installé par le législateur, l'autre reconnu par les pratiques traditionnelles. La légitimité effective du sénat coutumier dépend du lien qu'il parvient à maintenir avec les autorités coutumières traditionnellement reconnues. Selon les aires coutumières, cette légitimité des sénateurs est plus ou moins assise et leur autorité pour "dire le droit coutumier" plus ou moins contestée »*¹⁹⁴. Par conséquent, pour tenter de remédier à cette situation, le Sénat coutumier multiplie les initiatives pour construire sa légitimité et pour trouver un point d'équilibre susceptible d'harmoniser progressivement la coutume. C'est dans cet esprit qu'a été élaborée puis signée par les représentants des huit aires coutumières une charte des valeurs kanak¹⁹⁵.

La question de l'enregistrement sur les listes électorales

Le Rapporteur spécial a demandé à la France de prêter une attention particulière à l'inscription des Kanaks sur les listes électorales pour la tenue des futurs référendums sur le statut de la Nouvelle-Calédonie, afin d'accroître leur participation à la vie électorale¹⁹⁶. Plus récemment, le CERD a, quant à lui, recommandé à la France *« de mettre*

193. Audition de M. Benoit Trepied, 19 octobre 2016. Audition de M. Alban Bensa, 23 novembre 2016.

194. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer *sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer*, *op.cit.*, p. 121.

195. Le Sénat a entrepris ces dernières années un travail d'identification du socle commun des valeurs kanak qui a abouti à la signature d'une Charte le 12 avril 2014. Sans établir un corpus complet des règles coutumières, elle indique les valeurs communes et les référents partagés qui se déclinent ensuite d'une aire à l'autre. Disponible sur : www.senat-coutumier.nc/phocadownload/userpload/nos_publications/charte.pdf

196. Rapport du Rapporteur spécial sur les droits des peuples autochtones, *La situation du peuple kanak de Nouvelle-Calédonie (France)*, *op.cit.*

fin à la pratique d'enregistrement discriminatoire pour les Kanaks dans les registres électoraux et de lever toute restriction injustifiée au droit de vote»¹⁹⁷.

Pour le futur référendum, la loi organique de 1999 a prévu une liste électorale *spéciale* (« la liste référendaire ») pour « *la ou les consultations sur l'accèsion à la pleine souveraineté* »¹⁹⁸, dont on sait désormais que la première aura lieu en 2018¹⁹⁹.

Des problèmes sont rapidement apparus lorsqu'a été évoquée la mise en place d'une liste spéciale. Le Gouvernement avait soumis une modification de la loi organique, qui prévoit un système d'inscription automatique pour toutes les personnes de statut civil coutumier et les citoyens électeurs en 1998 et leurs descendants. Ce système d'inscription automatique a permis d'inscrire d'office à peu près 85 % du corps électoral. Il resterait alors 15 % du corps électoral potentiel qui ne serait pas invité à s'exprimer. On s'est aperçu qu'au sein des Kanaks de statut civil coutumier, une différence relativement importante de plusieurs milliers de Kanak existait entre ceux qui remplissaient les conditions pour pouvoir voter, et ceux qui avaient été inscrits sur la liste spéciale. Ces personnes n'ayant pas été inscrites sur la liste électorale générale, dont la liste électorale spéciale était un sous-ensemble, il y avait encore de nombreuses personnes kanak non-inscrites. En effet, sur la liste électorale générale, beaucoup de Kanaks ne se sont jamais inscrits. Plusieurs raisons expliquent cette situation, qui vise trois catégories de personnes. Il y a tout d'abord ceux qui ont cessé de voter depuis les années 1980 (boycott des institutions à la suite des « événements » de 1984 à 1988). Ensuite, il y a les Kanaks qui, ayant changé de lieu de vie et ayant négligé de se réinscrire, ont été radiés à un endroit et n'ont pas fait les démarches de se réinscrire dans un autre lieu. Comme sur le reste du territoire français, la législation prévoit que les citoyens néo-calédoniens votent dans la commune où ils sont inscrits. Or beaucoup de Kanaks habitants en province Sud ont choisi de s'inscrire dans leur province d'origine : Province

197. Observations finales du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale suite à l'examen des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, § 13.

198. La consultation sur l'accèsion de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté est prévue par l'article 77 de la Constitution, qui est organisée selon le Titre IX de la loi organique de 1999 portant statut de la Nouvelle-Calédonie. La consultation portera sur le transfert à la Nouvelle-Calédonie des compétences régaliennes, sur l'accès à un statut international de pleine responsabilité et sur l'organisation de la citoyenneté en nationalité. En cas de rejet, et sauf négociation contraire, elle resterait dans le cadre de la large autonomie actuelle. L'accord de Nouméa prévoit toutefois que dans ce cas, un deuxième et un troisième référendum pourraient être envisagés.

199. L'article 218 de la loi organique de 1999 prévoit que « *sont admis à participer à la consultation les électeurs inscrits sur la liste électorale à la date de celle-ci et qui remplissent l'une des conditions suivantes :*

- *avoir été admis à participer à la consultation du 8 novembre 1998 ;*
- *remplir la condition de dix ans de domicile (sauf interruptions pour raisons familiales, professionnelles ou médicales) requise pour être électeur à la consultation du 8 novembre 1998 ;*
- *avoir eu le statut civil coutumier ou, nés en Nouvelle-Calédonie, y avoir eu le centre de ses intérêts matériels et moraux ;*
- *avoir l'un de ses parents né en Nouvelle-Calédonie et y avoir le centre de ses intérêts matériels et moraux ;*
- *pouvoir justifier d'une durée de vingt ans de domicile continu en Nouvelle-Calédonie à la date de la consultation et au plus tard le 31 décembre 2014 ;*
- *être nés avant le 1^{er} janvier 1989 et avoir eu son domicile en Nouvelle-Calédonie de 1988 à 1998 ;*
- *être nés à compter du 1^{er} janvier 1989 et avoir atteint l'âge de la majorité à la date de la consultation et avoir eu un de ses parents qui satisfaisait aux conditions pour participer à la consultation du 8 novembre 1998*».

Nord ou îles Loyauté. Le coût du déplacement d'une subdivision administrative à une autre est tel que *de facto* de nombreux Kanaks n'exercent pas leur droit de vote. Enfin, troisième catégorie, on trouve les jeunes Kanaks ayant échappé à la journée défense et citoyenneté, qui entraîne une inscription automatique sur les listes électorales.

En outre, certaines revendications des mouvements indépendantistes se mêlent à celles des mouvements autochtones considérant qu'il serait injustifiable de demander aux « *peuples premiers* » de s'inscrire sur une liste et de se plier ainsi au droit « colonial » pour se prononcer sur l'autodétermination alors même que ce droit à l'autodétermination est déjà reconnu par les conventions internationales. D'autres mouvements indépendantistes, en désaccord avec cette vision, réclament une démarche participative de la part des populations.

La question posée est celle de savoir s'il fallait établir une présomption d'inscription sur la liste électorale générale pour ceux qui remplissent les conditions pour participer à la consultation de 2018. Selon la position du Premier ministre, il faut continuer le travail d'identification des personnes remplissant les critères mais qui, n'étant pas inscrites sur la liste générale, ne peuvent s'inscrire sur la liste spéciale. Elles seront ensuite contactées par le Haut Commissariat qui leur demandera si elles souhaitent voter ou non. Le Premier ministre refuse donc l'inscription automatique et veut inciter, par tous les moyens, les personnes à aller s'inscrire et à aller voter. C'est pourquoi, des manifestations ont éclaté à l'automne 2016, les partis notamment indépendantistes exigeant que l'ensemble des Kanaks soit inscrit automatiquement sur la liste référendaire, sans passer par l'inscription sur la liste générale. Les non-indépendantistes s'y sont opposés en arguant d'une discrimination, aucune raison ne justifiant à leurs yeux qu'une seule catégorie d'individus soit exemptée d'une telle inscription préalable.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande aux différentes autorités publiques, dans le cadre de leurs compétences respectives, de s'assurer que, conformément aux instruments internationaux, le droit à la participation aux décisions les concernant, en particulier celles préparatoires au référendum, soit effectivement reconnu à tous les Kanaks, et ce, conformément aux articles 5, 18 et 19 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. Plus spécifiquement, la CNCDH recommande aux autorités publiques de lancer une campagne d'information pour l'inscription sur les listes électorales par tout moyen existant (audiovisuel, réseaux sociaux, flyers, presse, affichage) afin que toutes les populations soient informées de la possibilité qui leur est offerte de participer à l'ensemble des élections en Nouvelle-Calédonie.

B. Les Amérindiens de Guyane

Les violations des droits fondamentaux des Amérindiens de Guyane sont multiples : l'effectivité de bon nombre de leurs droits civils et politiques, économiques, sociaux et culturels n'est pas assurée. Au terme de trente années de mouvement amérindien, l'on constate que le bilan des actions de l'État à leur égard reste limité. La CNCDH souhaite d'abord dresser un état des lieux des graves difficultés auxquelles les Amérindiens doivent encore faire face aujourd'hui, pour ensuite se focaliser spécifiquement sur l'accès au

foncier, sur la participation à l'espace politique et décisionnel et sur le manque d'accès à un état civil.

a. Un état des lieux alarmant

La CNCDH souhaite avant tout préciser que la difficulté d'accès aux droits n'est pas de la même intensité pour tous les Amérindiens de Guyane. Il existe, sur le territoire guyanais, une fracture entre deux zones : celle du littoral, au mode de vie moderne, et celle de l'intérieur, zone très peu urbanisée, au sein de laquelle l'accès aux services primaires (eau potable, électricité, soins primaires, scolarisation) et aux services régaliens inhérents à un État de droit²⁰⁰ n'est pas pleinement assuré. En outre, il n'y a pas ou peu d'accès au numérique, pas de couverture téléphonique²⁰¹ et 60 % du département n'est pas accessible par voie terrestre. Les seules voies de communication vers l'intérieur sont les cours d'eaux (principalement les fleuves frontaliers)²⁰² et le transport aérien (il n'existe pas de voie ferrée). À ce titre, la collectivité territoriale de Guyane (CTG) finance une partie des transports en considérant que la continuité territoriale des services publics doit aller au-delà de Cayenne. Des pirogues publiques ont été mises en place, mais le service n'est pas encore suffisant, ni régulier.²⁰³

D'une manière générale, l'égalité entre autochtones et non-autochtones passe par la reconnaissance des langues de ces peuples. À défaut le fossé se creuse entre ces deux populations en matière d'égalité d'accès aux services publics, à la santé, à la justice et à l'éducation²⁰⁴. L'accessibilité aux droits est conditionnée par des démarches administratives rendues difficiles par un déficit de services publics sur place, obligeant à des dépenses coûteuses de déplacements. Cet obstacle financier s'ajoute aux barrières culturelles et linguistiques.

L'accès à l'éducation en Guyane sera étudié de manière plus approfondie dans un avis ultérieur composant cette étude²⁰⁵. Néanmoins, la CNCDH souhaiterait d'ores et déjà établir quelques constats s'agissant de la situation de l'éducation des jeunes Amérindiens. Le droit à l'éducation est reconnu à tous dès lors que l'instruction est obligatoire de

200. Par exemple, pour aller faire un passeport, un habitant de Trois-Sauts va devoir déboursier au minimum 500 euros (couvrant les frais de déplacement et d'hébergement). Interview de Bruno Apouyou, vice-président du CCPAB sur France culture, 30 novembre 2016. Disponible sur <http://www.franceculture.fr/emissions/le-choix-de-la-redaction/comment-enrayer-le-suicide-des-jeunes-amerindiens-en-guyane>

201. À l'occasion des auditions effectuées par la CNCDH, beaucoup ont indiqué que les communautés de l'intérieur avaient une couverture téléphonique des pays voisins (Surinam pour les communautés situées le long du fleuve Maroni et Brésil pour celles situées sur le fleuve de l'Oyapock).

202. Rejoindre des villages situés dans le sud de la Guyane nécessite parfois plusieurs jours de navigation, en pirogue. Dans l'est de la Guyane, le long de la frontière brésilienne, la route s'arrête à Saint-Georges. Le fleuve Oyapock est l'unique moyen pour rejoindre la commune de Trois-Sauts. Or pour rejoindre Camopi, qui est la ville la plus proche, 9 heures de pirogue sont nécessaires (lors de la saison qui est la plus favorable à la navigation, à l'occasion de la saison des pluies).

203. Audition de Mme Jocelyn Thérèse et de M. Bruno Apouyou, respectivement président et vice-président du CCPAB, 2 décembre 2016.

204. Audition de Mme Stéphanie Guyon, 19 octobre 2016.

205. Voir CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer*, adopté le 6 juillet 2017, JORF n° 0269 du 18 novembre 2017, texte n° 77, voir *supra* chapitre II.

6 à 16 ans pour tous les enfants présents sur le territoire français. Mais en Guyane, de nombreux enfants ne sont pas scolarisés²⁰⁶. La non-scolarisation est multifactorielle. Elle peut notamment être imputée à l'inadéquation des méthodes d'enseignement régulièrement dénoncée par certains anthropologues²⁰⁷, alors que pour la plupart de ces élèves, le français n'est pas la langue maternelle. L'enseignement, exclusivement délivré en français, ne laisse qu'une place subsidiaire aux langues des peuples amérindiens. Aujourd'hui, seul le créole est considéré comme une langue régionale dans le cadre du programme scolaire Langues et cultures régionales (LCR)²⁰⁸. Un dispositif a néanmoins été mis en place pour adapter l'enseignement aux spécificités et aux langues locales par la formation de médiateurs culturels et bilingues, aujourd'hui appelés Intervenants en langue maternelle (ILM). Le dispositif est encore limité, seule une quinzaine d'écoles étant concernée avec une quarantaine d'ILM en exercice, mais dont la plupart sont sur le littoral et non dans les communes de l'intérieur.

Recommandation n° 10 : La CNCDH considère que la diversité linguistique est une richesse et que l'apprentissage du français est compatible avec la pratique de la langue maternelle des peuples amérindiens. Pour se mettre en conformité avec les articles 13 et 14 de la *Déclaration des Nations des droits des peuples autochtones*, la CNCDH recommande aux autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences, de prendre des mesures efficaces pour que soit dispensé aux membres des communautés autochtones, dans des conditions convenables de vie et d'accompagnement, un enseignement selon leur propre culture et dans leur propre langue, ce qui renforcerait le lien intergénérationnel.

S'agissant particulièrement des populations vivant sur les fleuves, les causes de cet accès insuffisant à l'école sont liées à l'isolement et l'éloignement géographique de la population par rapport aux établissements scolaires. À cet égard, le CERD est préoccupé par « *les nombreuses difficultés quant à l'accès à l'éducation du fait notamment de l'éloignement des centres scolaires* » et a recommandé à l'État français « *d'intensifier ses efforts afin de garantir une égalité de traitement avec le reste de la population, en ce qui concerne l'accès à l'éducation, notamment dans les langues de ces populations* ». ²⁰⁹ Le manque de lieux de scolarisation dans les zones dites de l'intérieur oblige les enfants à quitter leur cellule familiale, leur culture, et leurs modes de vie traditionnels dès l'âge de 8 ou 10 ans, pour être envoyés dans des écoles sur le littoral. Le temps passé hors de leurs villages dans des établissements scolaires lointains les conduit à ne plus pouvoir développer suffisamment l'apprentissage des savoirs et techniques traditionnels, en créant une rupture entre les générations. Cela entraîne une perte grandissante

206. Sont particulièrement victimes de ces discriminations les migrants, mais aussi de nombreux enfants Amérindiens et Noirs-Marrons. Les analyses de l'INSEE indiquent que l'Ouest de la Guyane est particulièrement touché. http://insee.fr/fr/insee_regions/guyane/themes/etudes_detaillees/Etat_ecole/etat_ecole_gy.pdf

207. I. Léglise et B. Migge *Représentations et pratiques linguistiques en Guyane*, IRD Éditions, 2005.

208. Le rapport Cerquiglini de 1999 sur les langues de France répertorie douze langues régionales en Guyane (le créole, les six langues amérindiennes, les quatre langues bushinenge et le hmong). S'il est vrai que seul le créole guyanais apparaît dans le dispositif LCR, il est néanmoins prévu de l'ouvrir prochainement à d'autres langues.

209. Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale suite à l'examen des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §12.

de leurs repères. Des problèmes liés à l'accueil de ces jeunes partis sur le littoral, à plusieurs heures de pirogue de leurs villages d'origine, sont également dénoncés. Les familles d'hébergement ne sont pas formées et des abus sont constatés²¹⁰. Ne disposant pas d'un hébergement durant le week-end, les jeunes sont livrés à eux-mêmes dans une société qu'ils connaissent mal et ne comprennent pas forcément. De nombreux cas de jeunes tombés dans des dérives addictives (drogue, alcool), de violences sexuelles subies par les jeunes filles au sein des familles dites d'accueil, d'exploitation économique et de traite prostitutionnelle ont été rapportés²¹¹.

Concernant le droit à la protection de la santé, il faut reconnaître qu'il n'est pas pleinement assuré aux Amérindiens. En effet, on constate un grave déficit d'accès aux services de santé lié aux conditions géographiques et au manque de transports affectant la couverture médicale en soins de santé primaire des populations autochtones.

Les femmes amérindiennes font régulièrement l'objet de transferts à l'hôpital de Cayenne vers le septième mois de leur grossesse. D'autres se rendent à Saint-Laurent-du-Maroni ou à Saint-Georges. Cet éloignement est vécu comme une maltraitance et une atteinte aux pratiques traditionnelles pouvant être à l'origine d'un syndrome dépressif voire d'un suicide²¹². Par conséquent, de plus en plus de femmes ne déclarent plus leur grossesse et ne se rendent plus dans les dispensaires. Accouchant dans leur village, elles prennent le risque de mettre en danger leur santé et celle du bébé. D'une manière générale, les femmes et les filles amérindiennes de l'intérieur de la Guyane peinent à recevoir les soins de santé sexuelle et reproductive dont elles ont besoin.

Recommandation n° 11 : La CNCDH recommande à l'Agence régionale de la santé d'exercer ses compétences sur l'ensemble des territoires habités par les populations autochtones afin d'assurer une prise en charge adaptée des grossesses et des soins de santé sexuelle et reproductive. De manière générale, la CNCDH rappelle aux autorités sanitaires l'importance de prendre en compte les déterminants socioculturels dans l'élaboration et la mise en place des programmes de santé destinés aux personnes autochtones, et plus particulièrement aux femmes. La levée des barrières géographique et socioculturelle doit permettre l'accès aux services sociaux et de santé sans discrimination et assurer à ces populations le droit de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale et ce, conformément à l'article 24 de la *Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones*.

210. Audition de Mme Florencine Édouard, coordinatrice de l'ONAG, le 28 septembre 2016.

211. Colloque sur les *Suicides des jeunes amérindiens en Guyane française – Comment enrayer ces drames et créer les conditions d'un mieux-être ?*, Sénat, 30 novembre 2016. Audition de Mme Florencine Édouard, coordinatrice de l'ONAG, 19 octobre 2016.

212. Ligue des droits de l'homme, rapport de mission effectuée du 22 novembre au 6 décembre 2014, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais*, p. 18.

De plus, des questions liées à la sécurité et à la protection de l'environnement se posent dans le domaine des métaux précieux qui attirent les trafiquants. La Guyane compte trente exploitations légales d'or²¹³ mais des centaines de sites illégaux. Actuellement, environ 2 tonnes d'or sont exploitées légalement mais au moins dix fois plus illégalement (estimation)²¹⁴. Alors que l'orpaillage illégal (mais aussi légal) sévissant depuis plusieurs années est un véritable fléau pour les Guyanais²¹⁵, la situation ne semble pas évoluer²¹⁶. Venus du Brésil et du Surinam, des milliers d'orpailleurs clandestins²¹⁷, les *garimpeiros*, organisés en réseaux mafieux, sont installés illégalement dans les forêts guyanaises pour exploiter l'or du sous-sol. Fortement armés et utilisant la violence, ils créent un climat d'insécurité : de graves affrontements ont lieu entre les Guyanais et les étrangers immigrés clandestins qui gèrent ces sites aurifères. De nombreux cas de pillages et de vols, notamment de cultures et matériels agricoles sont rapportés. Cet orpaillage illégal entraîne également de graves conséquences sociales : exploitation humaine, prostitution, trafic, violences, y compris mortelles...

Les pouvoirs publics ont tenté de réagir à ce phénomène en mettant notamment en place des politiques publiques tel que le dispositif HARPIE de lutte contre l'orpaillage initié en 2008 mobilisant gendarmes et forces armées de Guyane. Régulièrement, le ministère de l'Intérieur mène des opérations de police (l'opération « Yawasisi » s'est achevée en décembre 2015) et a mis en place des surveillances de trafic mais il peine à obtenir des résultats tant le phénomène est important et le territoire vaste, et donc difficile à contrôler. Lors d'une visite présidentielle en Guyane en décembre 2013, François Hollande avait annoncé qu'il « *ira[it] jusqu'au bout contre l'orpaillage illégal* », mais aujourd'hui les communautés constatent un désengagement de l'État et des gendarmes pas assez nombreux pour venir à bout de ce fléau. Un responsable local indique que l'opération HARPIE aurait permis de diviser par deux le nombre de sites illégaux et qu'il y aurait actuellement encore 550 gendarmes présents sur place, contrairement

213. Selon le président de la Fédération des opérateurs miniers de Guyane, G. Horth, cité dans le rapport parlementaire, *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, op. cit, p. 71.

214. *Le Far West de l'Europe, un pont sur l'Oyapock*, ARTE ZDF, Allemagne, 2013.

215. Pour en savoir plus, voir Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française*, Paris, Albin Michel, 2014.

216. Une lettre d'allégation avait été transmise aux autorités françaises en novembre 2007 en raison des inquiétudes du Rapporteur spécial sur les activités clandestines d'orpaillage dont les autochtones de Guyane subissent les conséquences : les polluants déversés dans le fleuve Maroni rendaient la pêche difficile et provoquaient des intoxications des villageois. Étaient également dénoncées des tensions entre la population et les orpailleurs ayant conduit à un climat d'insécurité générale dans la région. En février 2008, le Gouvernement a répondu qu'une étude de 2005 menée sur des femmes et enfants n'aurait pas mis en évidence le lien entre exposition au mercure et malformation de ces personnes, réaffirmant toutefois que l'utilisation de celui-ci dans l'orpaillage est interdite depuis 2006. Il a également affirmé avoir renforcé les dispositifs de sécurité pour lutter contre l'orpaillage clandestin et pour assurer la sécurité des habitants de la région. A/HRC/9/9/Add.1 pages 46 et suivantes. Mais force est de constater qu'aujourd'hui l'ensemble de ces problèmes sont toujours d'actualité et que l'orpaillage illégal persiste en Guyane. De plus, les études faisant le lien entre utilisation du mercure et conséquences sur la santé (malformations, troubles neurologiques) se multiplient et infirment la thèse française.

217. Le rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, op. cit, p. 81 avance le chiffre de 25 000. Le directeur du Parc amazonien de Guyane (PAG), auditionné à deux reprises par la CNCDH, avance quant à lui le nombre de 15 000.

à ce qu'ont indiqué à la CNCDH plusieurs ONG. L'exploitation de l'or est si attractive que malgré les dispositifs mis en place, des milliers d'orpailleurs illégaux restent très actifs et ont un sentiment d'impunité²¹⁸.

D'une manière générale, l'orpaillage, tant illégal que légal²¹⁹, entraîne d'inquiétantes conséquences environnementales et humaines (destruction de la forêt, pillages de ressources naturelles, pollution et intoxication par le mercure des milieux aquatiques et de la faune, et des populations riveraines entraînant des pathologies lourdes et souvent irréversibles)²²⁰. L'intoxication au mercure utilisé pour isoler l'or (pourtant interdit depuis 2006) provoque des dégâts désastreux sur la santé. Le taux de méthylmercure est supérieur au taux maximum admis par l'Organisation mondiale de la Santé²²¹ et la contamination des ressources naturelles, qui constituent la base des moyens de subsistance de la population (issus essentiellement de la pêche), entraîne une violation directe aux droits à l'alimentation et à la santé. Le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) s'est dit particulièrement préoccupé par l'empoisonnement de l'eau et des sols au mercure à cause de l'exploitation et des activités minières illégales, soulignant que cela affectait de manière disproportionnée la santé des femmes et des filles en Guyane française. À ce titre, il a recommandé à l'État « *de poursuivre le contrôle sanitaire de l'empoisonnement au mercure des populations autochtones en Guyane française, d'enquêter, de poursuivre en justice et de punir les responsables de ces intoxications, et d'accorder une réparation aux victimes* »²²².

On peut saluer la forte implication des acteurs de la société civile dans la lutte contre l'orpaillage illégal. En avril 2014, l'ONAG et l'Association Solidarité Guyane (ASG) ont déposé un recours contre l'État devant le tribunal administratif pour carence fautive dans la lutte contre l'orpaillage clandestin et ses conséquences sur la santé des habitants du Haut-Maroni²²³. La requête ayant été rejetée pour défaut de capacité d'ester en justice

218. Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française*, op.cit., p. 36.

219. Selon WWF, « *l'activité des exploitants déclarés est encadrée par la législation française, [est] parmi les plus exigeantes à l'échelle de l'Amérique du Sud. Les impacts de l'activité minière [légitime] restent importants mais certaines dispositions visent à limiter ces impacts : interdiction de l'usage du mercure depuis 2006 ; gestion de l'eau en circuit fermé ; obligation de revégétalisation, obligation, pour chaque négociant, de renseigner un livre de police, etc.* ».

220. Pour en savoir plus : l'association Solidarité Guyane a publié des résultats alarmants sur l'ampleur du phénomène et ses conséquences. <http://www.solidarite-guyane.org/> ; Voir également http://www.wwf.fr/nos_modes_d_action/agir_sur_le_terrain/orpaillage_illegal/index.cfm ; Voir aussi CNCDH, *Avis sur le droit à un environnement sain dans les Outre-mer*, adopté le 17 octobre 2017, JORF n° 0275 du 25 novembre 2017, texte n° 51, voir *infra* chapitre IV.

221. Selon l'ONG Survival, les mesures réalisées sur les Amérindiens révèlent des taux d'exposition au mercure 10 fois supérieures à la norme de l'OMS. <http://www.survivalfrance.org/peuples/guyane>. Selon un atelier organisé par le CCPAB à Camopi du 7 au 7 avril 2016, est constatée une « *présence de 13 mg pour les Amérindiens alors que le maximum admis par l'OMS est de 10 mg et la moyenne mondiale à 3 mg par personne* ».

222. Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes suite à l'examen des 7^e et 8^e rapports périodiques de la France, §37, 25 juillet 2016, CEDAW/C/FRA/CO/7-8.

223. Les organisations soutenaient que l'orpaillage entraîne des répercussions majeures sur la santé des populations autochtones et sur l'environnement guyanais, faisant savoir que l'État, averti de ces problématiques, n'avait pris aucune mesure préventive pour encadrer l'orpaillage légal et empêcher l'orpaillage illégal.

des deux associations, ces dernières ont interjeté appel. En outre, le Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (CCPAB) a récemment demandé un moratoire sur l'exploitation minière en Guyane tant que la question de l'orpaillage illégal ne sera pas réglée définitivement²²⁴. Le Conseil demande également la suspension de l'autorisation d'exploitation de deux sociétés gestionnaires de sites aurifères légaux mais tout autant délétères. À ce titre, le CERD a recommandé à l'État « *de trouver des solutions durables, y compris avec les pays voisins, propres à remédier aux conséquences de l'orpaillage sur la santé et l'environnement de ces populations* »²²⁵.

La mise en place du Parc national amazonien de Guyane (PAG) en 2007²²⁶ n'a pas permis d'éradiquer l'orpaillage, alors que la charte du Parc, adoptée en 2013 prévoyait pourtant « *l'éradication des activités minières ayant lieu en amont et à proximité des zones de vie des peuples autochtones. Celles-ci sont en effet source d'une pollution par le mercure ainsi que de désordres sociaux (prostitution, alcoolisme, violence)* ». Les activités minières sont interdites dans le cœur du Parc, où les communautés autochtones ne sont pas établies. Cette activité est néanmoins permise dans la zone de libre adhésion du PAG, située autour du cœur du Parc, où par conséquent, plusieurs communautés y habitant restent exposées à l'activité minière. En 2007, une lettre d'allégation du Rapporteur spécial adressée à l'État français faisait état de l'exclusion de communautés autochtones du cœur du PAG, soulignant que cela les privait de protection juridique contre les activités illégales des orpailleurs et contre la pollution environnementale. En février 2008, le Gouvernement a répondu que des démarches seraient entreprises pour étendre le zonage du cœur du parc, avant 2012²²⁷. En conséquence, aujourd'hui, encore 40 % de l'orpaillage illégal a lieu dans le Parc²²⁸. Alors que les communautés pensaient que la création du parc aboutirait à l'interdiction totale de l'orpaillage, cela n'a malheureusement pas été le cas, en raison d'un puissant lobby minier. S'agissant tout particulièrement de l'orpaillage illégal, la situation est catastrophique²²⁹ : selon l'ONG WWF, en novembre 2016, 139 sites actifs dans le Parc étaient recensés.

Recommandation n° 12 : La CNCDH recommande aux autorités françaises, en coopération avec la collectivité territoriale de Guyane, la mise en œuvre d'une stratégie de lutte déterminée contre l'orpaillage clandestin, en fournissant des moyens financiers et humains à la hauteur des enjeux, sans mettre en péril les droits fondamentaux des peuples autochtones, et ce, conformément aux articles 29 et 32 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*.

224. Lettre adressée au Président de la République le 4 décembre 2016 par le CCPAB. Disponible sur <http://www.foag.over-blog.com>

225. Observations finales du Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale suite à l'examen des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §12.

226. Loi n° 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels et parcs naturels régionaux a créé le PAG, complété par le décret n° 2007-266 du 27 février 2007.

227. A/HRC/9/9/Add.1 p. 46 et s.

228. Selon WWF, le pire constat concerne la commune de Maripasoula, frontalière avec le Surinam. Une hausse de 100 % du nombre de chantiers illégaux actifs est recensée depuis plusieurs mois, avec 91 sites observés en novembre 2016.

229. Voir <http://www.wwf.fr/?11180/orpaillage-illegal-situation-catastrophique-dans-le-parc-amazonien-de-guyane>

À ce titre, la CNCDH se joint à la recommandation énoncée en 2015 par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et insiste sur la nécessaire coopération de l'État français, et plus particulièrement de la collectivité territoriale de Guyane, avec les États transfrontaliers pour aborder la dimension transnationale des activités illégales d'exploitation aurifère. Un accord de coopération, prévoyant un budget commun, doit être signé avec le Surinam et le Brésil pour mettre en place une stratégie commune de lutte.

En raison des multiples dégâts, tant humains qu'environnementaux que provoque l'exploitation aurifère, la CNCDH recommande à l'État dans le cadre des Accords de la COP21, d'encadrer l'implantation des sociétés aurifères et de surveiller de façon vigilante leurs activités afin de mettre un terme à ces dommages ; cette recommandation s'inscrivant dans la lignée de ses avis précédents²³⁰. Une telle politique doit s'accompagner d'un programme de développement social et économique à l'égard des populations vivant dans les régions concernées, indispensable pour rencontrer leur adhésion.

La conséquence de cette situation est que certains peuples amérindiens se sentent abandonnés par l'État français. Les organisations représentant ces peuples peinent à comprendre pourquoi l'État français protège le peuple Kanak alors que les peuples autochtones de Guyane semblent oubliés²³¹. L'on constate un profond mal-être et une perte de repères identitaires au sein des peuples amérindiens, particulièrement chez les jeunes. Le mal-être est multifactoriel et se traduit notamment par un sentiment de désœuvrement de la population, un fort taux d'alcoolisme, une addiction aux drogues, et un fort taux de suicide²³², qui s'est encore amplifié depuis une dizaine d'années. « *Le taux de suicide des Amérindiens de l'intérieur est 17 fois plus élevé que celui des régions métropolitaines et onze fois supérieur à celui du littoral guyanais [...]. Près de 9 suicidés sur 10 ont moins de 35 ans* »²³³.

Le manque de volonté politique à cet égard a d'abord conduit les peuples eux-mêmes à se saisir de la question et à mettre en place des associations²³⁴. Mais à la suite des interpellations successives adressées aux ministres de la Santé et de l'Outre-mer par différents acteurs (parlementaires, associations amérindiennes, médias) ainsi qu'au rapport des parlementaires Marie-Anne Chapdelaine et Aline Archimbaud, le préfet de Guyane a annoncé le 28 avril 2015 la création d'une « *cellule régionale pour le mieux-être des populations de l'intérieur* » (CerMePi). Cette cellule vise principalement à mutualiser les données liées aux suicides ou tentatives de suicide en Guyane, et à coordonner l'action des parties prenantes sur la question du suicide, en vue de favoriser le bien-être des

230. Avis de la CNCDH sur le développement, l'environnement et les droits de l'homme, 16 avril 2015 ; *Avis de la CNCDH sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme*, 24 avril 2008.

231. Audition de Mme Florencine Édouard, coordinatrice de l'ONAG, 28 septembre 2016.

232. Le suicide est présent au sein de nombreux peuples autochtones, tels que les aborigènes d'Australie, ou encore les Inuit.

233. Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française*, *op.cit.*, p. 237 ; Selon le compte rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, *op.cit.*, p. 22 : trois quarts des suicides concernent des moins de 20 ans, dont des enfants de 9, 12 et 13 ans.

234. Par exemple, l'Alliance collective des Amérindiens de Guyane (ACAG) a été créée en 2013. Ses missions s'articulent principalement autour de la santé, de l'éducation et de la formation.

populations concernées²³⁵. En 2016, il n'aurait été signalé aucun nouveau suicide mais quelques tentatives, qui ne signifie pour autant pas que la problématique a disparu.

Leurs principales revendications s'articulent aujourd'hui autour de la reconnaissance par l'État de leur qualité de « *peuples autochtones* », titulaires de « *droits ancestraux à la propriété de leurs territoires* », ainsi que celle de leur « *droit de conserver leurs langues et leurs cultures et de développer leurs institutions* »²³⁶. Le renforcement identitaire par la culture est essentiel pour combattre les suicides²³⁷.

b. Des aménagements territoriaux en décalage avec les demandes de propriété collective des Amérindiens

« *L'un des points d'orgue de ce trouble se situe dans l'incompréhension par les Amérindiens des lois foncières qui consacrent soit la propriété privée, soit le droit domanial des collectivités publiques. Or ces populations ont toujours eu comme référentiel en ce domaine des systèmes d'usage collectif (famille élargie, village, communauté) et non de propriété individuelle* »²³⁸. Les problèmes nés d'une concurrence sur les usages du sol et de la revendication d'un droit à se voir attribuer des terres communautaires sont au centre des revendications autochtones guyanaises. Le discours fondateur du mouvement des peuples autochtones de Guyane, prononcé par Félix Tiouka en 1984²³⁹, considère en ce sens que la terre constitue la pierre angulaire des combats des peuples autochtones. Aujourd'hui encore, les revendications liées à la terre constituent le combat majeur pour les peuples autochtones amérindiens²⁴⁰ dès lors que les violations des droits fonciers peuvent entraîner d'autres violations : « *En méconnaissant le droit ancestral des membres des communautés autochtones sur leurs territoires, d'autres droits basiques pourraient être affectés, comme le droit à l'identité culturelle et la survie même des communautés autochtones et de leurs membres.* »²⁴¹ Il est en effet communément admis que l'effectivité du droit des peuples autochtones à la propriété de leurs territoires traditionnels est la garantie fondamentale de tous les autres droits.

235. Docteur L. Jehel, psychiatre et directeur scientifique de la CerMEPI évoque les causes de ces suicides : confrontation entre un mode de vie traditionnel et rural avec le monde moderne. Le contraste est violent et peut créer un doute sur la valeur identitaire. Il y a également d'importants conflits générationnels entre ce qui peut être appris par l'école et l'apprentissage traditionnel. Interview sur France culture le 30 novembre 2016. <http://www.franceculture.fr/emissions/le-choix-de-la-redaction/comment-enrayer-le-suicide-des-jeunes-amerindiens-en-guyane>

236. *Bulletin Amérique indienne*, n° 23, janvier 1983, Paris, p. 127-129.

237. Projection/débat « Amérindiens de Guyane : les Teko un peuple en résistance », organisée par Le Comité de soutien aux Indiens des Amériques (CSIA), Paris, le 29 novembre 2016.

238. Rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, op. cit.

239. Félix Tiouka était le président de l'Association des Amérindiens de Guyane française (AAGF). Le discours a été prononcé le 9 décembre 1984 à l'occasion du premier Congrès des Amérindiens de Guyane française à Awala en présence des autorités administratives locales et de l'État. <https://blogs.mediapart.fr/edition/memoires-du-colonialisme/article/221115/amerindiens-de-guyane-felix-tiouka-president-de-lepwwag-sadresse-au-gouvernement>

240. Discours de F. Tiouka en 1984 : « *Nous voulons obtenir la reconnaissance de nos droits aborigènes, c'est-à-dire la reconnaissance de nos droits territoriaux, de notre droit à demeurer Amérindiens et à développer nos institutions et notre culture propres.* »

241. Cour IADH, arrêt du 17 juin 2005, *Communauté autochtone Yakye Axa c. Paraguay*, Serie C, n° 125, §§146 et 147.

La Convention n° 169 précise que « *les droits de propriété et de possession sur les terres qu'ils occupent traditionnellement doivent être reconnus aux peuples intéressés* »²⁴². Le terme de reconnaissance suppose une préexistence de ces droits, qui ne sont donc pas, nous le verrons, octroyés par l'État français. De même, la Déclaration de 2007 prévoit une protection et un droit de propriété des terres, territoires et ressources des peuples autochtones²⁴³. La demande des Amérindiens s'articule aujourd'hui principalement autour de ces dispositions, leur volonté étant de se voir attribuer la propriété de ces espaces afin de pouvoir en disposer, dans une vision communautaire de l'utilisation des sols et sous-sols.

Comme l'énonce l'ONAG, « *alors que la majorité des États ont réformé leurs législations de manière à reconnaître le droit au territoire traditionnel (un droit reconnaissant non seulement la possession d'une terre, sinon aussi sa propriété, impliquant pour les États les obligations de délimiter, démarquer et octroyer un titre collectif de propriété, et impliquant pour les peuples autochtones une certaine autonomie sur ce territoire)* », la France continue d'appliquer la doctrine de la *terra nullius*, pourtant proscrite par le droit international. L'absence de reconnaissance d'une « *propriété coutumière* » a conduit les autorités françaises en Guyane à considérer « *les terres vacantes et sans maître du département de la Guyane, ainsi que celles qui n'ont pas été reconnues comme étant propriétés privées individuelles ou collectives* », comme relevant du régime de domanialité publique, et ce, depuis plus d'un siècle.

Les droits territoriaux des autochtones en Guyane ont toutefois été relativement pris en compte dans les politiques d'aménagement du territoire par l'État français. Certains chercheurs ont considéré que l'adaptation des dispositifs institutionnels et administratifs aux réalités sociales amérindiennes résultait de « *bricolages* » juridiques plutôt que d'une véritable reconnaissance des droits de peuples autochtones de Guyane²⁴⁴. En effet, le droit foncier applicable à ce jour n'instaure qu'un simple droit d'usufruit sur les terres qu'ils occupaient traditionnellement sans apporter aucune garantie quant à un droit à la propriété²⁴⁵, tel qu'envisagé en droit international (tant sur les terres que sur les ressources naturelles).

242. Article 14 de la Convention n° 169 relative aux peuples indigènes et tribaux.

243. Article 26 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones : « *Les peuples autochtones ont le droit de posséder, de mettre en valeur, de gérer et d'utiliser leurs terres et territoires, c'est-à-dire l'ensemble de leur environnement comprenant les terres, l'air, les eaux, fluviales et côtières, la banquise, la flore, la faune et les autres ressources qu'ils possèdent ou qu'ils occupent ou exploitent traditionnellement. Ils ont notamment droit à la pleine reconnaissance de leurs lois, traditions et coutumes, de leur régime foncier et des institutions chargées d'exploiter et de gérer leurs ressources, ainsi qu'à des mesures de protection efficaces de la part des États contre toute ingérence ou toute aliénation ou limitation de ces droits ou tout obstacle à leur exercice.* »

244. Voir par exemple, G. Filoche, Les Amérindiens de Guyane française, de reconnaissances disparate en bricolages juridiques. L'exemple des Kali'na d'Awala-Yalimapo, *Journal de la Société des Américanistes*, 2011, p. 343-367.

245. Les peuples autochtones de Guyane « *ne sont pas propriétaires de leurs terres et vivent par une sorte de tolérance sur le domaine de l'État* », B. Wyngaarde. Parc national de Guyane française : un projet d'assimilation ? Atelier Territoires, Environnement, Ressources : premier Congrès des Peuples autochtones francophones, Agadir, 2-6 novembre 2006.

À la suite du discours fondateur de Félix Tiouka en 1984, revendiquant une meilleure maîtrise des sols pour les peuples autochtones, et surtout plus conforme à leurs traditions²⁴⁶, le décret n° 87-287 du 14 avril 1987²⁴⁷ a modifié le Code du domaine de l'État pour que soient octroyés des droits d'usage collectifs²⁴⁸ et mises en place des procédures de concession ou de cession de terrains domaniaux au profit des « *communautés tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt* ». Cette expression traduit la réticence du législateur, afin de ne pas déroger à la Constitution, à reconnaître des spécificités ethniques en évitant soigneusement les termes « Amérindiens », ou « autochtones », et en fondant la mise en place de ce dispositif sur un mode de vie et non sur des critères ethniques, alors même que les peuples autochtones sont *de facto* les uniques destinataires de ces mesures. Le décret a constitué une avancée juridique incontestable non seulement parce que la France a reconnu que certaines populations pouvaient avoir un mode de vie qui leur était propre et que cela engendrait des adaptations particulières mais aussi parce qu'avant ce décret, les concessions ne concernant que les personnes physiques, et en plus à titre personnel, profitaient surtout aux groupes dominants – Créoles et Métropolitains – et non aux Amérindiens.²⁴⁹

L'État français a mis en place un dispositif foncier original qui prévoit, tout d'abord, des droits d'usage collectifs sur les terrains domaniaux (de l'État ou des collectivités territoriales). On compte aujourd'hui 15 zones de droits d'usage collectifs (ZDUC), 9 concessions et 3 cessions collectives qui couvrent au total environ 8 % du territoire guyanais. Le dispositif foncier concerne neuf communes (sept communes du littoral et deux de l'intérieur) : des communes sont donc à ce jour complètement exclues du dispositif²⁵⁰.

Comme cela est mentionné dans le rapport parlementaire de 2015 sur le suicide des Amérindiens²⁵¹ le dispositif foncier mis en place a eu des résultats encourageants : les ZDUC assurent un accès à des ressources naturelles indispensables à la survie des peuples autochtones²⁵². Une partie des peuples autochtones a réussi à s'approprier

246. Discours de F. Tiouka prononcé le 9 décembre 1984, *op. cit.*

247. Décret 87-287 du 14 avril 1987, *op. cit.* articles R. 170-56 et R. 170-57 (droits d'usage collectifs) et articles R. 170-58 à R. 170-60 (concessions et cessions). L'ordonnance de 2005 portant actualisation et adaptation du droit domaniaux, du droit foncier et du droit forestier applicables en Guyane a élevé ces dispositions au rang législatif et a inscrit ces droits d'usage dans le Code forestier (L. 272-4 et L. 272-5 du Code forestier). Il faut souligner que ce décret n'est qu'un décret d'application reprenant le décret 48-2028 du 27 décembre 1948, prenant lui-même assise sur une ordonnance royale de 1898 et qui prévoyait que « *les terres vacantes et sans maître du département de la Guyane, ainsi que celles qui n'ont pas été reconnues comme étant propriétés privées individuelles ou collectives* » font partie du domaine de l'État.

248. Les zones de droit d'usage se situent en forêt à proximité relative des villages concernés et sont habituellement implantées autour d'un cours d'eau, facilitant l'accès à la zone et les usages traditionnels : pêche, chasse, agriculture. Les populations ont un droit d'usufruit au sein de ces zones.

249. S. Guyon et B. Trepied, *Les autochtones de la République : Amérindiens, Tahitiens et Kanak face au legs colonial français*, *op.cit.*, p. 97.

250. C'est le cas des communes de Mana, d'Iracoubo, de Régina, ou encore de Saint-Georges.

251. Rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, *op. cit.*

252. Le principal usage est celui de la subsistance alimentaire (agriculture itinérante sur brûlis ou abattis ; chasse ; pêche), mais il y a aussi l'artisanat, la médecine, et la construction de leurs habitats (prélèvements de fibres, bois,...). Comme cela est mentionné par Pierre Grenand dans l'ouvrage cité ci-dessus, au-delà de la subsistance alimentaire, les usages pratiqués sur les ZDUC facilitent la transmission des savoirs.

le système avec un effort qu'il faut souligner de la part de ces peuples à l'égard des femmes concernant la gestion de ces terres.

Les zones de droit d'usage sont des zones situées en forêt à proximité relative des villages concernés et sont habituellement implantées autour d'un cours d'eau, facilitant ainsi l'accès à celui-ci. Elles permettent aux communautés de pratiquer leurs usages traditionnels : pêche, chasse, agriculture. Néanmoins, si ces ZDUC ont été mises en place pour tenter de répondre à l'attente des Amérindiens, certains considèrent ce zonage comme une reconnaissance insuffisante de leurs modes de vie. Il semble que le dispositif ne soit pas totalement adapté à leur façon de vivre. Certaines modalités d'application sont floues et les textes juridiques y afférents se multiplient.

Tout d'abord, constatons que les ZDUC ne permettent pas d'envisager un transfert de propriété individuelle ou même collective, pouvant seul conduire à une maîtrise accrue du foncier, ce que les Amérindiens réclament pourtant depuis des dizaines d'années. En outre, le Code du domaine de l'État dispose que les droits d'usage collectifs peuvent faire l'objet de restrictions résultant du droit de l'environnement ou du droit minier²⁵³ auxquelles les autochtones ne sauraient déroger²⁵⁴. De même, les ZDUC ne font pas obstacle à la réalisation de travaux d'aménagement ou d'équipement collectifs menés par la commune. Ces deux dispositions signifient que des aménagements (par exemple, la construction d'une route par la Collectivité pour accéder à une exploitation minière) sont possibles et pourraient venir restreindre des zones de droits d'usage qui auraient pourtant été préalablement établies. Ces droits d'usage sont reconnus par un arrêté préfectoral qui détermine la situation, la superficie et la consistance des terrains, rappelle l'identité et la composition de la communauté d'habitants bénéficiaires et précise la nature des droits d'usage. Le préfet peut annuler les droits d'usage dès lors qu'il constate qu'ils ne sont plus exercés ; la procédure permettant de réaliser une annulation ne contient aucune garantie minimale au profit des communautés.

Trente ans après la mise en place du décret d'application, peu de demandes d'attribution de ZDUC ont pu aboutir, le gel des attributions (entre 1996 et 2011) du fait des réticences des collectivités locales ayant empêché un développement fort des ZDUC. L'octroi de ces droits d'usage est aléatoire car il dépend en effet de l'avis de plusieurs acteurs et services (avis du directeur de services fiscaux, de l'ONF, de la collectivité territoriale, de la commission d'attribution foncière...). En conséquence, depuis 2011, des demandes de ZDUC sont toujours en cours de traitement²⁵⁵. Les représentants d'organisations autochtones dénoncent un excès de zèle administratif scandaleux de la

253. Article R. 170-57 du Code du domaine de l'État.

254. Sauf lorsque la loi le prévoit comme c'est le cas dans le PAG.

255. Deux demandes de ZDUC déposées par les communautés palikur de Saint-Georges de l'Oyapock et arawak-lokono de Sainte-Rose de Lima à Matoury sont en attente de traitement par France Domaine. D'après le rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, *op.cit.*

part des autorités : des dossiers de demandes d'attribution des terrains sont en cours depuis plusieurs années²⁵⁶.

En outre, les développements de projets économiques sur les ZDUC sont très limités. En effet, cette approche du décret de 1987 convient pour une vie d'économie traditionnelle axée sur la pêche, l'agriculture, la chasse et la cueillette. Cependant, elle ne convient plus aux aspirations de certaines communautés d'Amérindiens qui ne tirent plus « leurs moyens de subsistance de la forêt » mais aspirent à vivre de la vente de leur artisanat, voire, pour certains, du tourisme. À cet égard, il convient de souligner que les normes juridiques applicables ne sont pas assez claires. La notion de « subsistance », au cœur du dispositif foncier, a pu être interprétée de façon très restrictive empêchant « toute exploitation économique des ressources, même limitée ou respectueuse de l'environnement. Les communautés sont censées se replier sur leur consommation propre et ne peuvent en aucun cas vendre du gibier ou du poisson à l'extérieur de la communauté »²⁵⁷. Or, en excluant la possibilité de dégager des revenus des ressources naturelles, les dispositions sont en total décalage avec les besoins des communautés.

Il semble cependant que certains invoquent une conception évolutive de la notion, visant à satisfaire des besoins nouveaux²⁵⁸. Par exemple, s'agissant des activités touristiques, c'est le vide juridique. Si l'interprétation est extensive, les activités commerciales de type touristique peuvent entrer dans les contours de la notion. De nombreux projets au sein des ZDUC sont en attente (maraîchage, élevage, écotourisme, transport), les Amérindiens s'étant vu opposer un refus de la part de l'administration au motif notamment que ces activités ne relevaient pas de la subsistance²⁵⁹. Une interprétation plus large de la notion de subsistance est donc urgente pour tenir compte des évolutions contemporaines²⁶⁰.

En outre, certaines populations rencontrent des difficultés d'accès à leur ZDUC et de fait aux ressources. Sur le littoral, le manque de terres provoque un accès difficile à des espaces de culture, de pêche ou de chasse. De même, certaines zones sont devenues trop petites, en raison d'une croissance démographique importante ayant entraîné

256. Intervention d'Alexandre Sommer-Schaechtele, secrétaire général de l'ONAG, à l'occasion du colloque sur les *Suicides des jeunes amérindiens en Guyane française – Comment enrayer ces drames et créer les conditions d'un mieux-être ?* Sénat, 30 novembre 2016. Lettre du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge adressée au Président de la République sur le Pacte d'avenir de la Guyane, 4 décembre 2016.

257. Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, *Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : 30 propositions au service du développement des territoires*, par M. Thani Mohamed Soilihi, rapporteur coordonnateur et MM. M. Darnaud et R. Laufoaulu, rapporteurs. Disponible sur <http://www.senat.fr/rap/r15-721/r15-7211.pdf>, p. 138.

258. Déclaration d'Hélène Vestur, conseiller d'État citée dans *Zones de droits d'usage collectifs, concessions et cessions en Guyane française : bilan et perspectives 25 ans après*, op. cit., p. 89.

259. *Zones de droits d'usage collectifs, concessions et cessions en Guyane française : bilan et perspectives 25 ans après*, op. cit., p. 89.

260. Rapport d'information fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, op. cit., p. 138.

un phénomène de surpopulation dans certains villages²⁶¹. La possibilité de construire ne figure pas au titre des droits d'usage collectif des ZDUC. Alors que la concession est plus explicite et prévoit la faculté de pourvoir à l'habitat des membres de la communauté par son biais. Dans les faits, des villages entiers ont été construits bien que situés en ZDUC ; mais, ils l'ont été soit sans permis de construire, soit par des personnes extérieures aux communautés bénéficiaires de ZDUC, situation ayant créé des conflits.

En plus des droits d'usage collectifs, le décret de 1987 accorde également la possibilité aux populations de devenir « locataires » (par le biais d'une concession)²⁶² voire propriétaires (par le biais d'une cession) des terres domaniales. La difficulté majeure tient au fait que pour obtenir une concession ou une cession (contrairement aux ZDUC où l'autorité est directement confiée au chef coutumier, sans intermédiaire), les communautés doivent être constituées en association (loi de 1901), en société ou toute autre personne morale, ce qui est en contradiction avec leurs formes traditionnelles d'organisation politique²⁶³. À ce jour, la personnalité morale pleine n'a pas été reconnue aux communautés d'habitants de la forêt amazonienne ; elles ne peuvent donc gérer directement que des ZDUC, et ne peuvent se voir octroyer des concessions ou des cessions, à moins d'être constituées en association ou en société. Par conséquent, le dispositif des ZDUC est préféré à celui des cessions et concessions²⁶⁴.

Les communautés peuvent bénéficier « d'une concession à titre gratuit des terrains domaniaux situés dans une zone déterminée en vue de la culture ou de l'élevage ou pour pourvoir à l'habitat de leurs membres »²⁶⁵. Mais cette possibilité comporte certaines limites. Tout d'abord, ces concessions sont limitées : elles sont faites pour une durée déterminée, fixée dans chaque arrêté. Elles sont renouvelables mais « ne font pas l'objet d'une tacite reconduction. Par conséquent, à la fin de la durée de chaque concession, les communautés doivent soit en demander le renouvellement, soit en

261. Aujourd'hui, ces villages sont surpeuplés, traduisant une incompatibilité manifeste avec le mode de vie que les Amérindiens désirent. Ils revendiquent alors la liberté de créer de nouveaux villages hors des bourgs administratifs, par le biais notamment du dispositif des zones de droits d'usage collectifs. Pour qu'ils puissent continuer à vivre dans des villages, de nouveaux dispositifs fonciers doivent être créés et adaptés puisqu'aujourd'hui, ils sont bloqués dans leurs projets de développement économique et démographique. En effet, le découpage administratif en communes ne correspond plus aux besoins et aux réalités des peuples autochtones. À ce titre, la demande de création d'une commune indépendante de Marisapoula, qui est la plus grande commune de France, est en train d'émerger. Le rapport parlementaire propose aux autorités françaises d'étudier ce cas (proposition n° 35 du rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française, op. cit.*).

262. Article R. 170-58 et suivants du Code du domaine de l'État.

263. Rapport alternatif de l'ONAG adressé au CERD, à l'occasion de l'examen des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, p. 24.

264. G. Filoche donne une explication de la préférence donnée aux ZDUC, « de l'aveu même des acteurs locaux, est l'obligation pour la communauté de créer une association de type loi 1901 ou une société commerciale pour obtenir une concession ou une cession foncière. Or, les communautés ne savent pas toujours comment utiliser ces dispositifs juridiques, et ont peur d'une déconnexion entre la communauté et ces structures possédant la personnalité morale. En effet, les communautés se créent, se dissolvent, et la permanence des structures juridiques est difficilement compatible avec la fluidité de l'organisation politique » cité dans le rapport d'information fait au nom de la Délégation sénatoriale à l'outre-mer sur la sécurisation des droits fonciers dans les outre-mer, *op. cit.*, p. 138.

265. Article R. 170-58 du Code du domaine de l'État.

demande la transformation en cession définitive, faute d'être considérées comme occupant sans titre du domaine public». Néanmoins, certaines associations ont fait la demande d'une reconduction d'une concession, et, bien que cela ne soit pas prévu par le législateur, cela a été accepté. Une autre difficulté peut apparaître : selon Jocelyn Thérèse, de nombreux schémas d'aménagement locaux ne reconnaissant pas l'existence d'une concession, cela conduit à la construction d'infrastructures ou d'équipements sur une zone qui relève normalement de l'utilisation d'une association ou société. D'aucuns estiment que « *la permanence des droits est assez faible : ce sont les autorités publiques qui vont déterminer si la mise en valeur est correctement assurée, et elles le font avec une importante marge de manœuvre dans l'appréciation de critères qui sont assez flous dans les faits* »²⁶⁶.

À l'expiration de la durée de la concession, l'association ou la société peut demander la cession à titre gratuit, selon les mêmes modalités d'exercice que la concession, et devenir propriétaire du territoire concerné. Cette cession traduit l'exigence de propriété collective que les peuples autochtones souhaiteraient se voir octroyer. Mais actuellement, il y a seulement trois cas de cessions collectives. En effet, pour toutes les autres demandes, cela n'a pas pu être rendu possible en raison des veto des maires concernés lors de l'examen de ces concessions par la commission d'attribution foncière. En outre, beaucoup de villages n'ayant pas fait la demande d'une cession, des demandes de régularisation sont en cours. Enfin, la cession n'est pas forcément le meilleur choix pour les autochtones puisque, lorsqu'il y a cession, ils deviennent assujettis à l'impôt (taxe foncière) et celui-ci devra être payé par l'association ou la société, qui, souvent, n'en a pas les moyens. Les concessions, qui permettent d'éviter l'obstacle de l'impôt et où les habitants ne peuvent être délogés des terrains s'ils n'acquittent pas l'impôt, sont donc privilégiées. De plus, les cessions ne pouvant avoir lieu qu'à la suite d'une concession, il faut d'abord qu'il y ait une concession, puis l'accord de la commission d'attribution foncière. La procédure est longue et complexe. Une autre critique tient au fait que le système des concessions et cessions a été conçu pour sédentariser les populations²⁶⁷. En effet, il est prévu que la concession puisse être retirée partiellement ou en totalité si les membres de l'association ou de la société ont définitivement cessé de résider dans la zone, ou si l'association ou la société est dissoute, ou encore si elle se trouve dans l'impossibilité de remplir les obligations dont elle a la charge en vertu de la concession.

En outre, la concession n'empêchant pas la vente à des personnes qui ne font pas partie de la communauté, il n'y a aucune garantie que la propriété restera collective. Ainsi, le système des concessions ne garantit pas que les terres seront toujours amérindiennes ni que les modes traditionnels d'appréhension et de gestion de l'espace seront perpétués, mettant ainsi en danger la continuité des peuples et de leurs traditions. Cela

266. *Zones de droits d'usage collectifs, concessions et cessions en Guyane française : bilan et perspectives 25 ans après, op.cit.*, p. 101.

267. *Ibid.* p. 100.

créée des conflits entre l'État et les communautés²⁶⁸, ou entre les communautés et des personnes privées. En effet, de nombreux habitats illégaux se développent dans plusieurs zones²⁶⁹.

Le régime des cessions serait, à terme, l'idéal, mais certains peuples autochtones ne comprennent pas pourquoi il leur est nécessaire de passer par ce dispositif administratif alors qu'en vertu du droit international, la reconnaissance des droits de propriété et de possession sur les terres préexiste à toute reconnaissance étatique.

Recommandation n° 13 : Afin de se conformer à l'article 27 de la *Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones*, la CNCDH recommande, dans un premier temps, par le biais d'un processus de concertation des acteurs pertinents (notamment l'État, les services d'aménagement du territoire de la Collectivité territoriale de Guyane, les élus locaux, les représentants des peuples autochtones), de conduire une réflexion sur la mise en œuvre du dispositif de droit foncier applicable à ce jour. Une telle réflexion permettrait de redéfinir les modalités du dispositif foncier et les procédures de demandes auprès de l'État, qui demeurent, pour certaines, extrêmement complexes et mal connues. La CNCDH insiste sur la nécessaire consultation de l'ensemble des représentants des peuples autochtones de Guyane, afin que le consensus soit plein et entier et reflète les volontés des uns et des autres. Ce processus de concertation pourrait être mené par une agence foncière, dont la CNCDH recommande la création.

Cependant, dans un second temps, un tel dispositif de droit foncier ne pouvant être que transitoire dès lors qu'il ne constitue pas une solution acceptable au regard du régime foncier traditionnel des peuples autochtones, la CNCDH recommande à ces mêmes acteurs d'envisager de reconnaître pleinement aux peuples autochtones, non plus seulement un usage, mais un droit de propriété collective des terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou encore qu'ils ont utilisés ou acquis, et ce, conformément à l'article 26 de la *Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones*. À cet égard, le CERD recommande à la France « d'envisager la reconnaissance des droits communautaires aux peuples autochtones, en particulier le droit aux terres ancestrales détenues et utilisées par ces communautés depuis les temps immémoriaux ainsi qu'aux ressources traditionnellement utilisées par elles »²⁷⁰.

268. En 2005, le préfet de Guyane avait décidé de céder quatre parcelles à une société d'exploitation minière alors le peuple autochtone Palikur du village Favard détenait un droit d'usage sur ce terrain. Il a fallu une grande mobilisation pour que le projet soit retiré. Un recours avait également été déposé par la FOAG devant le tribunal administratif de Cayenne demandant l'annulation de cette cession.

269. *Zones de droits d'usage collectifs, concessions et cessions en Guyane française : bilan et perspectives 25 ans après*, coordination scientifique : D. Davy et G. Filoche, avec des contributions de F. Armanville et A. Guignier. CRNS, IRD, observatoire Hommes/Milieus Oyapock, CNRS Guyane. Cayenne, avril 2014. p. 25, 29 et 31.

270. Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale suite à l'examen des 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, 10 juin 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §12.

c. Une représentation insuffisante dans le pouvoir décisionnel

À l'occasion des différentes auditions conduites par la CNCDH, un élément fondamental est apparu qu'il convient de souligner : les Amérindiens de Guyane ne s'opposent pas au développement de la Guyane, bien au contraire, mais ils exigent un « *développement raisonné* » de la collectivité unique par le biais d'une participation pleine et entière aux décisions qui les concernent. À cet égard, le CERD a recommandé à la France « *de consulter et de coopérer avec les peuples autochtones avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources* »²⁷¹. La mise en œuvre de cette exigence de participation au consentement et à la consultation est régulièrement semée d'embûches, principalement par manque de volonté politique ou à raison d'autres éléments liés spécifiquement à la géographie de la Guyane. En effet, l'enclavement de certaines des populations de l'intérieur du département crée des difficultés d'ordre pratique pour pouvoir participer à un processus décisionnel et à l'exercice du droit de vote, ne serait-ce qu'aux élections municipales, il faut parfois effectuer plusieurs heures de trajet, par voie terrestre ou fluviale²⁷².

Les Amérindiens, et plus globalement l'ensemble des peuples autochtones, ont fait de cette exigence de consentement un combat majeur. Il a été rapporté à la Commission à plusieurs reprises qu'ils se sentaient non pas écoutés mais oubliés des mesures, aménagements et politiques publiques mis en œuvre à leur égard. Plusieurs exemples viennent conforter ce constat. L'un des plus significatifs est la mise en place du PAG en 2007 et de sa charte en 2013, et ce malgré l'opposition de plusieurs villages autochtones²⁷³. Beaucoup ont mis en avant le fait que la création du Parc s'était inscrite dans le cadre d'une démarche participative en associant en principe les autorités coutumières à la gestion du territoire, promouvant ainsi une gouvernance inclusive²⁷⁴. Toutefois, il semble que, dans la pratique, les autochtones n'aient été ni informés, ni consultés, ni associés aux décisions²⁷⁵ et continuent d'en être exclus. Le conseil d'administration du Parc ne compte à ce jour que cinq représentants des autorités coutumières sur les quarante-quatre membres qui le composent²⁷⁶. L'avis défavorable rendu en 2012 par

271. *Ibid.*

272. La commune de Maripasoula, troisième commune de France s'étend sur plusieurs centaines de kilomètres carrés, et tous les villages qui la composent ne sont pas forcément desservis par la voie terrestre.

273. B. Wyngaerde. *Parc national de Guyane française : un projet d'assimilation ?* Atelier Territoires, Environnement, Ressources : premier Congrès des Peuples Autochtones francophones, Agadir, 2-6 novembre 2006.

274. Il a en effet été prévu dans la Charte « *l'association des autorités coutumières à la gestion du territoire, il est donc prévu que celles-ci soient représentées au conseil d'administration du futur établissement aux côtés des élus et de tous les partenaires* ».

275. Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française*, op.cit., p. 49.

276. Un représentant de l'autorité coutumière du centre du bourg et des hameaux de Papaïchtou (Bushinenge). Pour Maripasoula, un représentant de l'autorité coutumière du centre du bourg (où vivent majoritairement des Bushinenge), et un représentant de l'autorité coutumière des hameaux du haut Maroni (Wayana et Teko), ce qui veut dire un représentant pour deux ethnies ; pour Camopi, un représentant de l'autorité coutumière des hameaux du moyen Oyapock, des hameaux situés sur les rives de la rivière Camopi et du centre du bourg (Wayäpi et Teko) ; un représentant de l'autorité coutumière des hameaux du haut Oyapock (Wayäpi). Cité dans G. Filoche, *Les Amérindiens de Guyane française, de reconnaissances disparates en bricolages juridiques. L'exemple des Kali'na d'Awala-Yalimapo*, op. cit.

le CCPAB²⁷⁷ sur le contenu de la charte du PAG faisait état d'une « *insuffisante reconnaissance des autorités coutumières, [d'] une absence de garantie sur les intérêts des communautés vivant en dehors des limites de la zone de cœur du Parc qui leur ont été imposées, alors qu'elles y ont leurs territoires ancestraux* »²⁷⁸. Mais ni cet avis défavorable, ni l'importante résistance guyanaise qui s'était organisée pour contester la charte du PAG (démissions de maires, création d'un collectif contre la charte, pétition de la population ...) n'ont suffi à empêcher son adoption en avril 2013. En outre, il a été rapporté à la CNCDH que la plupart des élus guyanais sont créoles et que les Amérindiens sont très peu présents au sein des administrations guyanaises²⁷⁹.

Pour pallier certaines de ces difficultés et satisfaire cette exigence de consentement, les autorités françaises ont mis en œuvre plusieurs mécanismes pouvant assurer la prise en compte des revendications et également servir de relais auprès des autorités administratives pour l'expression de ces revendications. D'abord, elles ont conservé les particularismes coutumiers des Amérindiens en maintenant leurs institutions coutumières et ensuite, elles ont créé en 2007 un Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (CCPAB), devenu grâce à l'adoption de la loi de programmation *relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique*²⁸⁰ (ci-après désignée par « *loi pour l'égalité réelle outre-mer* »), le « *grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges* ». Interlocuteur privilégié des populations autochtones, un sous-préfet des communes de l'intérieur a également été mis en place.

Le maintien des institutions coutumières

Lorsque la création de communes²⁸¹ a succédé à l'ancienne organisation administrative du département de la Guyane²⁸², les institutions traditionnelles n'ont pas disparu et le particularisme autochtone l'a emporté sur le découpage administratif classique. Pour stabiliser les processus décisionnels et articuler au mieux les compétences autochtones avec les compétences étatiques²⁸³, les institutions propres aux communautés amérindiennes, tels les chefs coutumiers, ont été officialisées et cela est resté inchangé depuis, traduisant une véritable reconnaissance symbolique de ces peuples. Ainsi, les autorités de droit commun (tels les maires par exemple) coexistent avec les autorités coutumières (chefs coutumiers).

277. Avis n° 03/CCPAB/8 décembre 2012.

278. Lettre d'information de la Ligue des droits de l'homme, *Peuples autochtones en outre-mer : des engagements internationaux non respectés*, 9 mars 2015. Disponible sur www.ldh-france.org/peuples-autochtones-en-outre-mer-engagements-intentionaux-respectes/

279. Audition de Mme Aline Archimbaud, sénatrice de Seine-Saint-Denis, 2 février 2017.

280. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, *JORF* n° 0051 du 1^{er} mars 2017, texte n° 1.

281. Le décret du 17 mars 1969 portant réorganisation administrative du département de la Guyane (*JO* du 26 mars 1969, p. 2995) crée cinq communes. La sixième commune, Apatou est créée en 1976.

282. La loi décomposait le département en deux arrondissements : Cayenne et l'Inini. Loi n° 51-1098 du 14 septembre 1951 portant organisation administrative du département de la Guyane, *JO* 18 septembre 1951, p. 9629.

283. M. Elfort, *Pouvoirs publics, populations amérindiennes et bushinenge en Guyane française, op. cit.*

Même si on note une émergence du processus électif pour la désignation des chefs coutumiers, celle-ci relève généralement d'un accord au sein de la communauté ainsi que de l'hérédité, et elle est en principe suivie d'un agrément administratif (même s'il semble qu'aucun texte législatif ou réglementaire ne prévoit une telle mesure)²⁸⁴. L'arrêté permet au chef coutumier de se prévaloir de ce titre auprès des services administratifs, des élus municipaux et des autres chefs. Cette désignation conditionne le bénéfice d'indemnités²⁸⁵, même si cela ne résulte, une fois encore, d'aucune obligation juridique²⁸⁶. Ceci a été amené à évoluer puisque dans la loi pour l'égalité réelle outre-mer, est prévu que « *le grand conseil coutumier organise et constate la désignation des autorités coutumières et traditionnelles, et la notifie au représentant de l'État en Guyane. Cette désignation est également notifiée au président de l'assemblée de Guyane* ». La loi ajoute que « *la délibération de l'assemblée de Guyane fixant le montant des indemnités versées aux autorités coutumières et traditionnelles et les modalités d'attribution est soumise à la consultation du grand conseil coutumier* »²⁸⁷.

Les litiges entre membres de la communauté sont soumis à l'arbitrage des chefs coutumiers qui ont un rôle en matière de prévention des conflits. Ils exercent ainsi une fonction d'interlocuteur et, de fait, participent aux pouvoirs de police du maire. « *La règle est qu'aucune règle de répartition des compétences n'existe, les pouvoirs des chefs traditionnels se déployant alors au gré des individualités, des problèmes concrets et des contextes* »²⁸⁸. Les chefs coutumiers interviennent dans des domaines relevant normalement de la sphère étatique (justice pénale ou civile) et, en pratique, « *le maire de la commune passe souvent par l'intermédiaire du chef coutumier pour prendre ses décisions, alors que rien ne l'y oblige* »²⁸⁹. Le dialogue entre les deux entités découlant de cette pratique permet aux peuples autochtones de directement faire entendre leurs revendications auprès des représentants de la commune, de participer aux décisions qui les concernent, et par extension, de se faire entendre auprès de la collectivité territoriale.

284. *Ibid.*

285. Rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, *op. cit.* Ils seraient indemnisés à hauteur de 350 euros environ par mois. Selon Jocelyn Thérèse, président du CCPAB, ils seraient indemnisés à hauteur de 450 euros par mois. Selon le témoignage d'Alexis Tiouka dans *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française*, *op. cit.*, ils seraient indemnisés environ 700 euros par mois.

286. M. Efort, *Pouvoirs publics, populations amérindiennes et bushinenge en Guyane française*, *op. cit.* Il n'y a pas de texte législatif qui prévoit le montant de cette indemnité. Mais l'octroi de celle-ci a été régi par une ancienne délibération de l'ancien Conseil général et puisqu'il n'y a pas eu de nouveau texte à cet égard depuis l'installation de la collectivité territoriale de Guyane, celui-ci reste en vigueur.

287. Voir *infra*.

288. *Ibid.*

289. *Zones de droits d'usage collectifs, concessions et cessions en Guyane française : bilan et perspectives 25 ans après*, *op.cit.*, p. 120.

Néanmoins, leur autorité est souvent mise en concurrence avec celle des élus locaux sur le territoire desquels se situent leurs villages. La reconnaissance des chefs coutumiers est fragile et minimale²⁹⁰. Ils sont affaiblis face aux influences extérieures²⁹¹ et entrent en compétition avec les élus municipaux dans des domaines qui leur revenaient autrefois de droit : emplacement des villages, fonctionnement d'une justice de proximité et partage des biens et services. Le rôle des chefs coutumiers est également affaibli par l'insuffisance des moyens et des ressources financières qui leur sont octroyés²⁹². Ils ne peuvent par conséquent pas assurer leurs missions coutumières et ne peuvent se déplacer que dans un rayon très limité pour régler un différend par exemple, alors que les villages se densifient et s'agrandissent. De même, s'agissant de la lutte contre l'orpaillage illégal par exemple, ils ne disposent d'aucun moyen pour mettre en œuvre une surveillance de leurs terres et pour rémunérer une police coutumière, ce qu'ils souhaiteraient pourtant²⁹³.

Tout cela se traduit par une perte d'autorité des chefs coutumiers²⁹⁴ dont le rôle n'est plus vraiment respecté, notamment par les jeunes générations qui les considèrent comme désuets et ne se reconnaissent pas en eux. Pour tenter d'institutionnaliser ces chefs coutumiers, le Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge a été mis en place par l'État mais sa création s'est faite sans concertation préalable sur son opportunité, son fonctionnement et sa composition²⁹⁵. Ainsi, s'agissant de la composition même du Conseil, celui-ci regroupe les Amérindiens et les Bushinenge mais il semble que cette association puisse paraître contestable dès lors que les deux communautés n'ont pas forcément les mêmes revendications et intérêts²⁹⁶.

290. G. Collomb, « Du capitaine au chef coutumier chez les Kali'na », *Ethnologie française*, n° 4, 1999, p. 549-557. De même, la désignation héréditaire de ces capitaines est contestée aujourd'hui par une partie des Amérindiens, qui préférerait revenir à la désignation de chefs choisis par la population. Témoignage recueilli dans Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française*, op. cit., p. 51.

291. F. Grenand, S. Bahuchet et P. Grenand, *Environnement et sociétés en Guyane française : des ambiguïtés d'application des lois républicaines*, op.cit., p. 53-62.

292. Cette dépendance financière est mal perçue car elle remet quelque peu en cause l'indépendance et l'autonomie des chefs coutumiers, accusés d'être instrumentalisés par l'État et les collectivités.

293. Audition de M. Jocelyn Thérèse, président du CCPAB, 2 décembre 2016.

294. Audition de M. Jocelyn Thérèse, président du CCPAB, 2 décembre 2016. Compte rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, op. cit., p. 24.

295. Voir la déclaration de Seefiann Deie, ancien Président du CCPAB, propos recueillis par Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner, in *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française*, op. cit., p. 53 ; Audition de M. Jocelyn Thérèse, président du CCPAB, 2 décembre 2016.

296. « Ce choix du décret 2008-562 du 17 juin 2008 ayant institué le CCPAB traduit plus un usage commun et une présence commune sur les fleuves et dans les mêmes zones que des intérêts véritablement communs, même si la coexistence pacifique entre ces groupes crée des liens humains et d'intérêt qui, à l'usage, peuvent constituer un substrat plus ou moins commun », cité in rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, op. cit.

La création du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge²⁹⁷

Outre les dispositions concernant le foncier, la création de ce Conseil est sans aucun doute la mesure la plus significative qui a été mise en œuvre pour les peuples premiers de Guyane²⁹⁸. Le CCPAB a été créé par la loi du 21 février 2007²⁹⁹, puis instauré par décret en 2008 abrogé par un décret de 2015³⁰⁰. Son appellation, sa composition et son rôle ont ensuite évolué avec la loi pour l'égalité réelle outre-mer, adoptée en février 2017. Mis en place en 2010, le Conseil s'est vu confier un rôle purement consultatif par le législateur. Il a pour rôle de représenter les Amérindiens et Bushinenge, de promouvoir leurs intérêts et de faciliter le dialogue avec les autorités par le biais d'interlocuteurs et responsables des communautés clairement identifiés. Le CCPAB complète également un dispositif local de consultation composé du Conseil économique, social, environnemental, de la culture et de l'éducation de Guyane (CESECEG) avec lequel il peut tenir des séances conjointes.

Depuis 2016, le statut du CCPAB a évolué : une première fois le 7 mars 2016, lorsque la députée guyanaise Chantal Berthelot a fait adopter un amendement dans la loi *pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages*, faisant du CCPAB une « *personne morale de droit public* » et lui octroyant tout particulièrement le pouvoir de mettre en œuvre la consultation des communautés autochtones ainsi que de recueillir leur consentement pour toutes les demandes d'utilisation de savoirs traditionnels liés à des ressources génétiques. Puis, à l'occasion de l'adoption de la loi pour l'égalité réelle outre-mer, le CCPAB est devenu le « *grand conseil coutumier des populations amérindiennes et Bushinenges* » et s'est vu étendre son champ de compétence. Ces deux évolutions avaient notamment été soutenues antérieurement par la sénatrice Aline Archimbaud et la députée Marie-Anne Chapdelaine en novembre 2015³⁰¹ et par le CCPAB³⁰².

297. Articles L. 4436-1 à L. 4436-6 du Code général des collectivités territoriales.

298. Audition de Mme Stéphanie Guyon, 19 octobre 2016 : « *S'il est une mesure spécifique, symbolique tout autant que concrète, prise en direction des peuples premiers de Guyane c'est bien la création du comité consultatif des peuples amérindiens et bushinenge de Guyane (CCPAB).* » In rapport parlementaire *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, op. cit.

299. Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*.

300. Décret 2008-562 du 17 juin 2008 *relatif à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge de Guyane* qui a ensuite été abrogé par le décret n° 2015-1754 du 23 décembre 2015 portant application de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 *relative aux collectivités de Guyane et de Martinique* et modifiant la partie réglementaire (D) du Code général des collectivités territoriales.

301. Proposition n° 15 du rapport parlementaire, *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française*, op. cit., p. 88.

302. Motion générale du CCPAB, adoptée le 30 janvier 2016 : « [...] *Confirme que la transformation du CCPAB en Grand Conseil coutumier autochtone de Guyane constituerait une nouvelle étape importante sur la voie de la reconnaissance, de la promotion et de la protection des droits et libertés des peuples autochtones et pour le développement de la Guyane* ».

Jusqu'à la loi pour l'égalité réelle outre-mer, le Conseil était composé de vingt membres, dont seize représentants d'organismes ou d'associations représentant les peuples amérindiens ou bushinenge désignés par ces derniers et quatre personnalités désignées par arrêté du ministre des Outre-mer. L'arrêté préfectoral du 14 octobre 2008 avait nommé pour la première fois les représentants des organismes et associations représentatifs et les personnalités qualifiées choisies pour être membres du conseil³⁰³. Les chefs coutumiers ne faisaient pas partie du Conseil en tant que tels mais ils participaient aux associations qui y étaient représentées et qui les incluaient généralement aux travaux. La loi pour l'égalité réelle outre-mer a prévu que ce ne soit plus uniquement des représentants de populations autochtones qui siègeraient dans le grand conseil coutumier par le biais d'associations mais douze chefs coutumiers (six représentants des autorités coutumières et traditionnelles amérindiennes et six représentants de celles des Bushinenge), quatre représentants désignés par les organismes et associations représentatifs des populations amérindiennes et bushinenge (deux représentants pour les Amérindiens et deux pour les Bushinenge) et deux personnalités qualifiées désignées par arrêté du ministre des Outre-mer. L'inclusion des chefs coutumiers dans l'institution permettra sûrement d'assurer directement le relais des revendications, au côté de personnalités qualifiées. Cela fait indubitablement écho aux revendications des Amérindiens, et plus principalement de l'ONAG³⁰⁴.

Initialement, le Conseil avait la possibilité de s'exprimer sur tout projet ou proposition de délibération du conseil régional ou conseil départemental emportant des conséquences sur l'environnement, le cadre de vie ou intéressant les activités culturelles des populations amérindiennes et bushinenge. À cet égard, il pouvait, de manière facultative, être saisi par le président du conseil régional, le président du conseil départemental ou encore le préfet. Il pouvait également se saisir lui-même de toute question entrant dans le champ de compétences de la région ou du département et intéressant directement les populations amérindiennes et bushinenge.

Le rôle du conseil a progressivement évolué. En effet, la loi 2011-884 du 27 juillet 2011 consacrant le passage à la collectivité territoriale de Guyane a prévu que le conseil devait être obligatoirement préalablement saisi sur « *tout projet ou proposition de délibération emportant des conséquences sur l'environnement, le cadre de vie ou intéressant les activités des populations amérindiennes et bushinenge* ». La loi prévoit que cette saisine obligatoire est le fait, soit de l'assemblée de Guyane ou son président, du CESECEG ou du représentant de l'État en Guyane. La loi de 2011 prévoyait également que « *le conseil consultatif peut décider à la majorité absolue de ses membres de se saisir de toute question entrant dans le champ des compétences de la collectivité territoriale de Guyane et intéressant directement l'environnement, le cadre de vie ou les activités culturelles des populations amérindiennes et bushinenges* ». Plus récemment, la loi pour l'égalité réelle outre-mer énonce que « *tout projet ou proposition de*

303. Arrêté du 14 octobre 2008 portant nomination du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge de Guyane. NOR : IOCO0824647A.

304. Intervention d'Alexandre Sommer-Schaechtele, secrétaire général de l'ONAG, à l'occasion du colloque sur les *Suicides des jeunes amérindiens en Guyane française – Comment enrayer ces drames et créer les conditions d'un mieux-être ?* Sénat, 30 novembre 2016.

délibération de l'assemblée de Guyane emportant des conséquences sur l'environnement ou le cadre de vie ou intéressant l'identité des populations amérindiennes et bushinenges est soumis à l'avis préalable du grand conseil coutumier». Le grand conseil coutumier est saisi, comme cela avait été prévu en 2011, par l'assemblée de Guyane ou son président, par le CESECEG, ou par le représentant de l'État en Guyane. La loi prévoit également que «le grand conseil coutumier peut également se saisir de tout projet ou proposition de délibération de la collectivité territoriale de Guyane intéressant directement l'environnement, le cadre de vie ou les activités culturelles des populations amérindiennes et bushinenges», sans reprendre la condition de majorité absolue pour engendrer l'autosaisine. Malgré l'évolution des textes, les avis rendus restent toujours et seulement consultatifs.

Plus de six années après sa mise en place, le Conseil (aujourd'hui dénommé «grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges») doit faire face à de nombreux problèmes de fonctionnement.

Jusqu'en 2011, cette instance fonctionnait aussi bien selon le principe de l'autosaisine que sur saisine facultative du préfet ou du président du conseil général ou du président du conseil régional. Au total, et malgré le caractère obligatoire de la saisine depuis 2011, le CCPAB n'a été saisi par ce biais que trois fois³⁰⁵, et il s'est autosaisi trois fois également. Outre ce faible nombre de saisines, la très relative fréquence des réunions du CCPAB s'explique également par des raisons essentiellement matérielles : l'instance ne dispose pas de moyens financiers et humains pour fonctionner. Alors que le CCPAB a sollicité un budget minimal de 2 000 000 euros par an pour assurer son bon fonctionnement, seuls 50 000 euros ont été alloués au Conseil dans le budget de la préfecture. Néanmoins, il semble que ce budget n'ait pas été encore activé³⁰⁶ et que la ligne budgétaire ait disparu du budget de la préfecture. Les fonctions assurées au sein de ce conseil sont donc fondées sur le volontariat et, faute de moyens financiers, il est difficile de convoquer ses membres dans le délai imposé très court d'un mois, compte tenu de l'enclavement d'une majeure partie du territoire guyanais. Pour remédier à ces difficultés, au printemps 2016, lors de sa visite en Guyane, l'ancienne ministre des Outre-mer a annoncé la mise à disposition d'un budget supplémentaire. Néanmoins, à ce jour, le Président du CCPAB a déclaré à la CNCDH que ce budget n'avait toujours pas été alloué au Conseil.

En outre, peu de poids est accordé aux avis qu'il émet. Par exemple, au début de l'année 2011, le Conseil a adopté deux avis défavorables à la mise en place de quotas de chasse au sein du PAG et sur le Schéma d'orientation minière des départements d'outre-mer (SDOM). Pourtant, quelques mois plus tard, la préfecture mettait en œuvre ces deux mesures. De même, l'avis fortement défavorable rendu en 2012 par le Conseil sur la charte du PAG³⁰⁷ n'a pas empêché l'adoption de celle-ci en avril 2013.

305. Sur le Schéma d'orientation minière, sur la charte du PAG et sur la mise en place de quotas de chasse dans le PAG.

306. Audition de M. Jocelyn Thérèse, président du CCPAB, le 2 décembre 2016.

307. Avis n° 03/CCPAB/8, décembre 2012.

L'ensemble des associations regroupées au sein du CCPAB réclament aujourd'hui une implication plus importante dans le processus décisionnel des politiques publiques menées sur le territoire afin de donner plus de poids à leurs avis. Le Conseil, peu saisi et rendant peu d'avis, peine donc à remplir sa fonction de représentation, ce qui ne permet pas le respect effectif de l'obligation de consultation issue du droit international et plus particulièrement de la Convention n° 169 de l'OIT selon laquelle l'État doit « *consulter les peuples intéressés, par des procédures appropriées, et en particulier à travers leurs institutions représentatives, chaque fois que l'on envisage des mesures législatives ou administratives susceptibles de les toucher directement* »³⁰⁸.

L'inclusion du CCPAB dans les grands rendez-vous institutionnels et décisionnels de la CTG³⁰⁹ est variable alors qu'elle devrait être systématique. Par exemple, un projet nommé « Hospitel » est actuellement mené par l'ARS et vise à la création d'une infrastructure pour notamment accueillir les personnes autochtones lors de leur venue pour des examens médicaux à Cayenne. Il a été indiqué à la CNCDH que le CCPAB avait largement contribué à la détermination des contours du projet. Toutefois, à l'opposé de cette consultation, à l'heure où est rédigé cet avis, un Pacte d'avenir de la Guyane est en discussion entre la collectivité territoriale de Guyane et les autorités gouvernementales. Le CCPAB a fait valoir qu'il n'a pas été consulté alors même que le Pacte concerne l'ensemble du territoire guyanais et sa population. Régulièrement, le CCPAB rappelle qu'il est nécessaire pour les autorités françaises de travailler avec les peuples autochtones lesquels réclament davantage d'autonomie dans le processus décisionnel et une meilleure information lors des projets intéressant leurs territoires³¹⁰.

Recommandation n° 14 : Afin d'inscrire véritablement dans le processus décisionnel guyanais le nouveau grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenge et de rendre son action effective, la CNCDH recommande aux autorités publiques :

- De veiller à ce que le représentant de l'État en Guyane, l'assemblée de Guyane ou son président, le CESECEG, honorent leur obligation de saisine obligatoire pour « *tout projet ou proposition de délibération de l'assemblée de Guyane emportant des conséquences sur l'environnement ou le cadre de vie ou intéressant l'identité des populations amérindiennes et bushinenges est soumis à l'avis préalable du grand conseil coutumier* », et ce, conformément aux dispositions contenues dans la loi pour l'égalité réelle outre-mer. D'une manière générale, la CNCDH recommande à ce que le grand conseil coutumier soit consulté par toute autorité publique sur toute question intéressant les populations amérindiennes et bushinenge.

308. Article 6 de la Convention n° 169 de l'OIT relative aux peuples indigènes et tribaux.

309. Selon Jocelyn Thérèse, le CCPAB n'a pas été convoqué lors de l'installation officielle de la CTG en décembre 2015.

310. Exemple de non-information des habitants sur des décisions : à l'occasion du Schéma départemental d'orientation minière (SDOM), un registre avait été ouvert à Marisapoula pour recueillir l'avis des populations. Personne n'a eu la connaissance de ce document, et résultat, sur les 3 000 à 4 000 habitants, une seule personne est allée écrire un commentaire, en deux mois... Témoignage recueilli par Y. Gery, A. Mathieu, C. Gruner in *Les abandonnés de la République – Vie et mort des Amérindiens de la Guyane française*, op. cit., p. 50.

- De mettre rapidement à la disposition du grand conseil coutumier, des locaux, une administration et une dotation budgétaire. Il conviendra de s'assurer que cette dotation ne soit pas uniquement un budget de remboursement et prenne en compte l'ensemble des dépenses d'une commission y compris une rétribution de ses membres. Afin d'établir le montant nécessaire au bon fonctionnement du grand conseil coutumier pour assurer son bon fonctionnement, il conviendra d'organiser au moins une consultation entre la Préfecture et le grand conseil coutumier en vue d'un tel accord.

Un interlocuteur privilégié : le sous-préfet des communes de l'intérieur

Il existe deux sous-préfets en Guyane : un sous-préfet ayant autorité sur l'arrondissement de Saint-Laurent-du-Maroni et un sous-préfet chargé des communes de l'intérieur, dont le poste a été créé en 2007. Dans ses réponses aux organes des traités, le Gouvernement avait mis en valeur ses efforts pour promouvoir la création d'un poste de sous-préfet destiné à être l'interlocuteur des populations situées à l'intérieur des terres isolées par la forêt amazonienne. Les populations amérindiennes et bushinenge, par le biais principalement de leurs chefs coutumiers, sont habituées à traiter directement avec le sous-préfet à qui elles peuvent transmettre leurs doléances. De manière générale, les actions du sous-préfet sont positives et populaires dans les communautés³¹¹. La CNCDH salue la mise en place de cette initiative et incite la collectivité territoriale de Guyane à pérenniser ce poste, indispensable aujourd'hui à la survie des peuples amérindiens. Le rôle fondamental du dialogue est trop important pour être négligé.

La fonction de sous-préfet chargé des communes de l'intérieur était réclamée depuis très longtemps tant par les collectivités territoriales, principalement de l'intérieur, que par les autorités coutumières. Ethnologues, anthropologues, enseignants, médecins et autres acteurs travaillant directement avec les peuples autochtones souhaitaient la mise en place d'une telle fonction pour résoudre une multitude de problèmes propres aux populations dites de « l'intérieur » et pour assurer un dialogue direct avec la Préfecture. Représentant de l'État, le sous-préfet a également pour rôle de coordonner les différents services publics et de constater les dysfonctionnements dans leur mise en œuvre au sein de ces communes, avant d'y mettre un terme. Véritable intermédiaire entre les populations autochtones (notamment par le biais des chefs coutumiers et associations) et le préfet, il occupe une place privilégiée car il peut attirer l'attention de ce dernier sur des dysfonctionnements et des situations d'urgence que le préfet aurait pu ignorer. Par ce dialogue, les populations autochtones peuvent discuter des décisions prises à leur égard, et dans une moindre mesure, participer, ne serait-ce que de manière informelle, aux décisions elles-mêmes.

Outre ce dialogue, les fonctions du sous-préfet sont multiples. Des missions itinérantes dans les communes de l'intérieur ont été instaurées. Ainsi, accompagné de fonctionnaires et d'agents adéquats, tels que ceux de la Sécurité sociale, de Pôle emploi ou encore de la Caisse d'allocations familiales, le sous-préfet assure des visites dans l'une

311. Audition de Mme Françoise Grenand et M. Pierre Grenand, 9 novembre 2016.

ou l'autre des communes et leurs villages³¹². Ces initiatives constituent une adaptation majeure des autorités décentralisées françaises au contexte géographique guyanais et à l'éloignement des populations de l'intérieur par rapport au littoral où sont concentrés l'ensemble de ces services, notamment à Cayenne. Globalement, comme cela a été rapporté à la CNCDH, si ces missions itinérantes fonctionnent correctement, elles font néanmoins face à certaines difficultés d'ordre pratique liées à un manque d'infrastructures qui réduisent leur effectivité. Par exemple, l'électricité étant encore défaillante dans de nombreuses communes, lorsque les agents arrivent accompagnés du sous-préfet et qu'ils ne peuvent accéder à Internet pour remplir des formulaires d'inscription par exemple, le but de la mission est manqué. Il semblerait néanmoins que, depuis quelques mois, les autorités préfectorales aient initié des projets novateurs à cet égard. Il a été indiqué à la CNCDH que, depuis 2015, des « maisons de service public » ont été mises en place à Taluen et à Grand-Santi et devraient être étendues à d'autres communes. Les différents opérateurs des services publics viennent faire des permanences, et lorsqu'il n'y a pas d'agents disponibles sur place, des permanences par le biais de visioconférences sont disponibles.

Recommandation n° 15 : La CNCDH recommande aux autorités publiques d'impliquer systématiquement et à tous les niveaux (local, départemental et national) les peuples autochtones, par le biais soit des représentants coutumiers soit des associations qui les représentent, dans l'ensemble des décisions qui les concernent, et ce, conformément aux articles 5, 18 et 19 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. La CNCDH insiste sur la nécessité d'une gouvernance inclusive de toute autorité publique, institution ou organisme ayant des incidences directes ou indirectes sur les modes de vies des peuples autochtones de Guyane. En outre, la CNCDH insiste sur le fait qu'il convient d'accorder une place particulière aux femmes autochtones dans l'ensemble des processus décisionnels.

d. Le manque d'accès à l'état civil et les entraves à l'accès aux droits fondamentaux qui en découlent

Un état civil défaillant

Très souvent, les populations autochtones ne peuvent se procurer des pièces d'identité leur permettant de prouver leur nationalité, pourtant française. Cela est dû à plusieurs facteurs, notamment la non-inscription ou l'inscription tardive des enfants à l'état civil, à cause de l'éloignement géographique des populations dites « *de l'intérieur* »³¹³ et

312. Par exemple, le sous-préfet, accompagné d'agents, viennent sur les fleuves pour recueillir des demandes de passeports et de cartes nationales d'identité. Ils emportent avec eux les valises afin de recueillir les empreintes biométriques. Ils ramènent ensuite ces dossiers à Cayenne, qui sont traités prioritairement et à titre gratuit. Les passeports et cartes d'identité sont aussi ramenés lors de la prochaine mission du sous-préfet et de ces agents dans les communes ou bien transitent par la voie aérienne, par le biais d'un hélicoptère.

313. Il faut parfois plusieurs heures de pirogue pour rejoindre la mairie de sa commune, comme par exemple, à Marisapoula, commune la plus étendue de France. Ce cas n'est pas isolé puisque par exemple, pour se rendre à la mairie de Grand-Santi, les habitants des *campoes* de cette commune peuvent mettre jusqu'à trois jours de pirogue.

le temps de trajet pour se rendre dans les services de l'état civil. Le coût financier est également un facteur non négligeable.

Le CERD a exprimé sa préoccupation en raison des « *difficultés d'accès aux services publics notamment en matière d'état civil et de justice* », et recommandé à la France de « *faciliter et assurer la liberté de circulation de ces populations et lever les obstacles à leur accès au logement, aux services publics, en particulier à l'état civil et à la justice* »³¹⁴. Le Comité des droits de l'enfant a, lui aussi, pris acte des difficultés d'accès à l'état civil pour les enfants issus des populations amérindiennes et bushinenge. Il a également recommandé à l'État « *de prendre des mesures supplémentaires pour garantir l'enregistrement des naissances de tous les enfants nés dans les départements et territoires d'outre-mer, particulièrement en Guyane, et notamment d'envisager de prolonger encore le délai d'enregistrement des nouveau-nés* »³¹⁵. En 2009, il avait déjà recommandé à la France de « *redoubler d'efforts* » pour assurer l'enregistrement de tous les enfants nés sur le territoire français et notamment en Guyane française³¹⁶. De même, le CEDAW a recommandé à la France « *de faire en sorte que chaque naissance soit enregistrée et qu'un acte de naissance et des papiers d'identité soient délivrés à chaque personne relevant de sa juridiction, quel que soit l'endroit où elle habite* », lui recommandant également de « *modifier l'article 55 du Code civil comme prévu dans le projet de loi n° 3204 de 2015, de songer à prolonger le délai de cinq jours envisagé, en particulier dans le cas des zones reculées, et de simplifier la procédure envisagée en cas de déclaration tardive* »³¹⁷.

Malgré ces recommandations internationales récurrentes, aujourd'hui encore, des personnes pourtant nées en Guyane, ne disposent pas d'un état civil, faute de déclaration de naissance dans le délai légal de droit commun qui est de cinq jours³¹⁸. Il n'est pas possible de recenser le nombre de personnes dépourvues d'état civil. La Ligue des droits de l'homme relève qu'« *une partie de la population autochtone, amérindienne et bushinenge, établi [t] leur acte d'état civil au Surinam en dépit de leur naissance sur le sol français* » ce qui intègre la réalité de la vie transfrontalière des peuples autochtones.

314. CERD, observations finales concernant les 20^e et 21^e rapports périodiques de la France, 15 mai 2015, CERD/C/FRA/CO/20-21, §12.

315. Observations finales du Comité des droits de l'enfant concernant le cinquième rapport périodique de la France, 29 janvier 2016, CRC/C/FRA/CO/5, §31 et §32.

316. Observations finales du Comité des droits de l'enfant concernant les 3^e et 4^e rapports périodiques de la France, 22 juin 2009, CRC/C/FRA/CO/4, §41 et §42.

317. Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes suite à l'examen des 7^e et 8^e rapports périodiques de la France, §31, 25 juillet 2016, CEDAW/C/FRA/CO/7-8.

318. Article 55 alinéa 1^{er} du Code civil : « *Les déclarations de naissance sont faites dans les cinq jours de l'accouchement, à l'officier de l'état civil du lieu.* »

Une dérogation accordant un délai d'un mois pour effectuer la déclaration avait pourtant été mise en œuvre en 1998³¹⁹ mais abrogée en 2004³²⁰. Le délai de droit commun étant considéré comme inadapté au territoire guyanais à raison de l'isolement des populations et de l'absence de structures administratives, des tentatives parlementaires ont eu lieu pour le réviser, mais en raison d'un risque de « trafic d'enfants », la réforme n'a pu aboutir³²¹. Pourtant, les autorités judiciaires s'accordent à dire que l'ajustement du délai de déclaration avec le délai de droit commun a accentué l'absence de déclaration des naissances, et les autorités politiques estiment que l'ancien délai de trois jours posait « de grosses difficultés » pour les habitants des communes de l'intérieur³²². Si le délai de déclaration des naissances a été rallongé, il constitue un délai de droit commun, qui n'empêche aucune prise en compte du particularisme du contexte guyanais. Il demeure insuffisant pour une déclaration effective des naissances des populations autochtones vivant dans les territoires isolés.

En Guyane, les difficultés d'enregistrement des naissances et d'obtention d'un acte d'état civil sont une réalité. Selon le Président du CCPAB, 85 % des Amérindiens ont des problèmes d'accès à l'état civil, et cela concerne tant les populations vivant sur le littoral que celles de l'intérieur³²³. Il existe une carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil selon une étude menée par la Ligue des droits de l'homme³²⁴, qui observe que la procédure de déclaration des naissances est inadaptée au contexte guyanais. Cette étude fait état de la brièveté du délai de déclaration des naissances, de la méconnaissance d'une partie de la population vivant dans les territoires isolés, du caractère fondamental de l'état civil aux fins d'accès aux droits. En outre, elle signale la défaillance des acteurs en charge de déclarer les naissances : officiers d'état civil insuffisamment formés, mauvaise connaissance de la législation en vigueur, présence insuffisante d'un officier d'état civil dans les centres de santé ou hospitaliers...

319. Article 1^{er} de l'ordonnance n° 98-580 du 8 juillet 1998 relative au délai de déclaration des naissances en Guyane : « Dans les communes du département de la Guyane autres que celles de Cayenne, Kourou, Macouria, Roura, Matoury, Rémiré-Montjoly, Montsinéry-Tonnégrande, et par dérogation aux dispositions du premier alinéa de l'article 55 du Code civil, les déclarations de naissance seront faites dans les trente jours de l'accouchement à l'officier de l'état civil du lieu. »

320. Article 212 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

321. Ligue des droits de l'homme, rapport de mission effectuée du 22 novembre au 6 décembre 2014, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais*, p. 16. Disponible sur <http://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/22015/04/RAPPORT-DE-MISSION-final.pdf> La Ligue des Droits de l'homme souligne dans ce rapport que la preuve de ce trafic d'enfants n'a jamais été rapportée, d'autant que les représentants des institutions implantées localement n'ont jamais eu connaissance de ce fait.

322. Selon les déclarations recueillies par le rapport de mission de la Ligue des droits de l'homme sur La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais, *op. cit.*

323. Audition de M Jocelyn Thérèse, président du CCPAB, le 2 décembre 2016.

324. Ligue des droits de l'homme, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais*, *op. cit.*, p. 14 et 19.

Des mesures visant à remédier à cette situation ont toutefois été décidées. Par exemple, les personnels des centres délocalisés de soins, entre autres, sont systématiquement sensibilisés à la question et informent les futurs parents des démarches à suivre après la naissance de l'enfant. De même, des opérations de mobilisation des maires de Papaïchton et de Grand Santi ont été mises en place afin d'inciter les communes à dresser des listes des personnes non déclarées à la naissance (rappelons à cet égard qu'à l'heure actuelle, on ignore le nombre de personnes qui ne disposent pas d'un état civil). De même, la commune de Camopi a été dotée d'un service d'état civil organisé, grâce au soutien de la commune de Cayenne³²⁵.

Cette carence a conduit dans un premier temps au prononcé de nombreux jugements déclaratifs de naissance ayant pour objet l'attribution d'un état civil, principalement dans les communes de l'Ouest guyanais. Néanmoins, cette procédure de déclaration judiciaire des naissances est une procédure longue et complexe, qui a des incidences directes sur l'accès aux droits des populations concernées. Il faut toutefois souligner que ces jugements déclaratifs de naissance sont aujourd'hui en baisse, grâce à une amélioration du système déclaratif de naissance. L'État a pris des mesures pour remédier à cette situation. Par exemple, une chambre détachée du tribunal de grande instance de Cayenne à Saint-Laurent-du-Maroni a permis un accès à la justice plus aisé pour ces demandes de jugement déclaratif de naissance, même si la juridiction est à ce jour submergée de demandes à traiter. Il faut toutefois souligner qu'il y a d'autres explications à cet important contentieux, tenant à la qualité défaillante de l'ensemble des retranscriptions sur les registres d'état civil : la faiblesse des compétences des employés et la diversité des langues sont à l'origine de nombreuses incompréhensions. En effet, 50 % de la charge de travail du procureur concerne la rectification d'actes d'état civil³²⁶, en augmentation constante à ce jour et constituant le cœur du problème de l'accès à l'état civil.

De plus, des audiences foraines ont également été instituées dans l'Ouest guyanais mais leur fonctionnement est loin d'être effectif (l'accès peut être difficile, d'autant plus que parfois il n'y a aucun transport public). De même, les audiences n'ont pas été mises en place dans toutes les communes. Il existe aussi des dépôts de demande de jugement déclaratif de naissance effectués en mairie, même si une telle pratique est contestable³²⁷.

Les résultats d'un état civil défaillant : de multiples entraves à l'accès aux droits

Depuis 2007, des barrages policiers permanents ont été installés sur les deux principaux axes de circulation du territoire (routes nationales n° 1 et n° 2). L'un à Régina (à l'Est) et l'autre à Iracoubo (à l'Ouest). Véritables frontières internes, ces barrages établissent des contrôles d'identité qui posent de graves difficultés aux étrangers en

325. Compte rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, *op.cit.*, p. 22.

326. *Ibid.*

327. Ligue des droits de l'homme, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais*, *op. cit.*, p. 23.

situation administrative précaire mais aussi les peuples autochtones : dépourvus d'une preuve de leur identité et/ou de leur nationalité française, ils ne peuvent alors franchir ces frontières. Justifiées par la lutte contre l'immigration clandestine et l'orpaillage illégal³²⁸, ces frontières internes sont renouvelées tous les six mois par des arrêtés préfectoraux³²⁹; pour autant, elles empêchent *de facto* l'accès, notamment des peuples autochtones, aux administrations (préfectures, tribunaux, services de santé, formations professionnelles ou universitaires) pour beaucoup centralisées à Cayenne³³⁰. En 2013, des associations ont déposé des recours en annulation contre plusieurs de ces arrêtés préfectoraux³³¹. Ces contrôles d'exception sont contraires à la position de la Cour européenne des droits de l'homme qui considère que ni le contexte géographique, ni la pression migratoire de la Guyane ne peuvent justifier de telles restrictions³³².

En outre, un régime d'exception a également été instauré s'agissant de contrôles fréquents opérés par la gendarmerie sur l'ensemble du territoire et particulièrement autour des zones frontalières³³³. Si, lors d'un contrôle, un Amérindien est dénué de tout document attestant son identité, il peut faire l'objet d'une obligation de quitter le territoire français, sans délai (et le recours conte l'OQTF n'est pas suspensif).

Ne reconnaissant pas les frontières actuelles de la Guyane française, tant les Amérindiens que les Bushinenge sont souvent installés des deux côtés de la frontière et traversent régulièrement les fleuves qui marquent la frontière avec le Surinam et le Brésil³³⁴. Si bien que des membres d'une même famille établis de part et d'autre du fleuve de l'Oyapock peuvent avoir deux nationalités différentes, selon qu'ils résident sur la rive brésilienne ou sur la rive guyanaise. Par conséquent, lorsque des individus se rendent dans le pays voisin (en traversant le fleuve) puis reviennent en Guyane, s'ils sont dépourvus de pièce d'identité, ils se voient presque systématiquement reconduits au Brésil, ou au Surinam. Comme le souligne la Ligue des droits de l'homme, cela peut aboutir à des situations absurdes dans lesquelles une même personne peut être reconduite à la

328. Les arrêtés sont tous rédigés selon le même modèle. Leur but est défini dans l'article n° 3 : « *Le caractère exceptionnel et dérogatoire au strict droit commun de ces contrôles permanents à l'intérieur du territoire doit être principalement ciblé sur la répression de l'orpaillage clandestin et l'immigration clandestine.* »

329. Les deux derniers arrêtés préfectoraux datent du 29 août 2016. Disponibles sur <http://www.guyane.gouv.fr/content/download/9364/65649/file/recueil-r03-2016-131-recueil-des-actes-administratifs.pdf>

330. Mission France Guyane, rapport d'activités 2015, Médecins du Monde.

331. Huit associations – Aides, la Cimade, le Collectif Haïti de France, le Comede, la Fasti, le Gisti, la Ligue des droits de l'homme et Médecins du Monde – ont déposé en 2013 et 2014 devant le tribunal administratif de Cayenne plusieurs recours en annulation contre ces arrêtés préfectoraux concernant le barrage situé à l'Ouest et le barrage de l'Est. Elles invoquaient la violation de plusieurs droits fondamentaux protégés par des conventions internationales : liberté d'aller et venir, droit à un recours effectif lorsque la vie privée et familiale est en jeu, égalité devant la loi, droit à la santé et à l'éducation. Les associations requérantes contestent la légalité de « *ces contrôles permanents à l'intérieur du territoire* ». Elles ont été déboutées de leur demande par un jugement du 18 décembre 2014 du tribunal administratif de Cayenne, puis par un arrêt du 18 juin 2015 de la cour administrative d'appel de Bordeaux pour défaut d'intérêt à agir. Le Conseil d'État, dans un arrêt du 7 février 2017 (n° 392758), a annulé les deux décisions en considérant que ces associations avaient bel et bien un intérêt à agir et a renvoyé l'affaire au tribunal administratif de Cayenne.

332. Cour EDH, GC, *De Souza Ribeiro c. France*, 13 décembre 2012, req. N° 22689/07.

333. Dernier alinéa de l'article 78-2 du Code de procédure pénale.

334. Stanislas Ayangma, « *Représentation politique et évolution territoriale des communautés amérindiennes en Guyane française* », *L'Espace Politique*, 6 | 2008-3, mis en ligne le 02 avril 2008.

frontière plusieurs fois dans l'année en raison de l'absence de poste frontière et des habitudes de vie des populations autochtones vivant de part et d'autre des fleuves³³⁵. En empêchant toutes véritables relations entre personnes vivant d'un côté du fleuve et personnes vivant de l'autre côté, la France ne respecte pas l'article 36 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*³³⁶. À cet égard, la CNCDH souhaiterait qu'une coopération transfrontalière soit créée avec les pays limitrophes de la Guyane pour éviter que de telles situations ne perdurent. Enfin, en raison d'un état civil défaillant, outre la liberté de circulation, ce sont les droits à l'éducation, à la santé et à la protection sociale qui sont également gravement entravés.³³⁷

Recommandation n° 16 : Afin d'assurer un état civil à l'ensemble de la population guyanaise, et plus particulièrement aux peuples autochtones, la CNCDH recommande aux autorités publiques :

- De recenser les habitants dépourvus d'état civil sur l'ensemble du territoire guyanais afin de pouvoir mettre en place des mesures particulières pour y remédier, et ce, dans les meilleurs délais. Il est inadmissible qu'à l'heure actuelle des personnes nées sur le sol français n'aient pas accès à un état civil. Les circonstances géographiques particulières de la Guyane ne sauraient justifier une telle atteinte aux droits fondamentaux.
- D'envisager rapidement le rétablissement du délai dérogatoire d'un mois minimum pour déclarer une naissance.
- De mettre en œuvre une coopération transfrontalière avec le Brésil et le Surinam pour assurer la liberté de circulation effective pour les peuples autochtones situés de part et d'autre des frontières.
- De respecter les patronymes des peuples autochtones, conformément à l'article 13 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*.
- De créer une permanence d'officiers d'état civil au sein du Centre hospitalier de l'Ouest guyanais (CHOG) au même titre que celle mise en place au Centre hospitalier de Cayenne (CHAR).
- De créer des structures d'accès aux droits ou de permanences juridiques dans chaque commune (informations, aide à la constitution de dossiers).
- D'assurer une célérité certaine dans le traitement des demandes jugements déclaratifs ou de rectifications administratives de l'état civil.
- D'instaurer une formation obligatoire et systématique des fonctionnaires en charge de l'enregistrement à l'état civil.

335. Ligue des droits de l'homme, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil*, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais, *op. cit.*, p. 31.

336. Article 36 de la Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones : « 1. Les peuples autochtones, en particulier ceux qui vivent de part et d'autre de frontières internationales, ont le droit d'entretenir et de développer, à travers ces frontières, des contacts, des relations et des liens de coopération avec leurs propres membres ainsi qu'avec les autres peuples, notamment des activités ayant des buts spirituels, culturels, politiques, économiques et sociaux. 2. Les États prennent, en consultation et en coopération avec les peuples autochtones, des mesures efficaces pour faciliter l'exercice de ce droit et en assurer l'application. »

337. Ligue des droits de l'homme, *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil*, vecteur d'atteinte à l'accès aux droits dans l'Ouest guyanais, *op. cit.*, p. 32 à 38.

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : La CNCDH recommande aux autorités françaises, dans le respect de la diversité culturelle des peuples autochtones, de porter une attention particulière et accrue à la situation des femmes et filles autochtones, pour qu'en droit comme en fait, elles n'aient plus à subir de discriminations.

Recommandation n° 2 : La CNCDH recommande que les personnes, associations ou groupes protégeant ou défendant les droits des peuples autochtones soient reconnus comme des défenseurs des droits de l'homme et bénéficient pleinement des dispositions protectrices de la *Déclaration des Nations unies sur les défenseurs des droits de l'homme de 1998*.

Recommandation n° 3 : La CNCDH recommande que l'ensemble des pouvoirs publics et des responsables politiques prenne définitivement acte de l'engagement de principe souscrit par la France lorsqu'elle a voté la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones de 2007*, et en tire toutes les conséquences pratiques afin que soit utilisé, sur la scène nationale et internationale, le terme de « *peuples autochtones* » s'agissant des Amérindiens et des Kanaks.

Une telle reconnaissance est nécessaire pour se mettre en conformité avec l'article 8 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* qui prévoit que « *les peuples autochtones ont le droit, à titre collectif et individuel, de conserver et de développer leurs spécificités et identités distinctes, y compris le droit de revendiquer leur qualité d'autochtones et d'être reconnus en tant que tels* ».

Recommandation n° 4 : La CNCDH souhaite rappeler qu'à chaque situation spécifique un traitement spécifique doit s'appliquer, cela n'est pas contraire au principe d'égalité et de non-discrimination mais vise au contraire à en assurer l'effectivité. Une politique volontariste, cohérente et continue des pouvoirs publics à l'égard des peuples autochtones est nécessaire pour respecter, protéger et mettre en œuvre l'ensemble de leurs droits.

À cet égard, la CNCDH recommande la mise en place de plans d'action spécifiques, dotés de financements dédiés, afin de réaliser les objectifs de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* de 2007. L'ensemble des acteurs compétents (État, collectivités territoriales, représentants des peuples autochtones et société civile) devra être associés à leur réflexion, leur élaboration, leur mise en œuvre et leur évaluation.

Recommandation n° 5 : En vertu du droit international des droits de l'homme, les droits peuvent être à la fois exercés de manière individuelle et collective. La CNCDH recommande aux autorités françaises de reconnaître les droits collectifs relatifs aux peuples autochtones, vecteur essentiel d'une protection effective de l'ensemble de leurs droits fondamentaux. Le Préambule de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones* affirmant à cet égard que « *les peuples autochtones ont des droits collectifs qui sont indispensables à leur existence, à leur bien-être et à leur développement intégral en tant que peuples* ».

Recommandation n° 6 : La CNCDH recommande à la France de maintenir une présence assidue et une participation active dans les instances internationales traitant de la question des peuples autochtones, en suivant les débats et en assurant une cohérence des positions françaises au sein de ces enceintes (tant au sein des organisations spécialisées qu'au sein des organisations régionales). Ces instances sont en effet des lieux de dialogue multipartites où sont abordées les problématiques des peuples autochtones et envisagées des solutions pour une meilleure protection et promotion des droits des peuples autochtones.

Recommandation n° 7 : Pour assurer les nécessaires protection et promotion du droit des peuples autochtones à conserver, développer et transmettre aux générations futures leur identité propre tout en garantissant à leurs membres une égalité de traitement avec l'ensemble des citoyens, la CNCDH recommande à la France de ratifier la *Convention n° 169 de l'Organisation internationale du travail relative aux peuples indigènes et tribaux*.

Dans l'esprit de la CNCDH, cette recommandation vise à la protection des peuples autochtones étudiés dans cet avis mais également les Bushinenge, qui sont, conformément à la définition de la Convention, des « *peuples tribaux* ». Une dissociation de leur statut serait préjudiciable.

Recommandation n° 8 : Afin de perpétuer la dynamique instaurée par les accords de Matignon en 1988 et renforcée par l'accord de Nouméa en 1998 en matière foncière, la CNCDH recommande aux différentes autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences respectives, d'apporter un soutien entier à l'Agence de développement rural et d'aménagement foncier (ADRAF) pour qu'elle puisse poursuivre ses actions en vue d'assurer et de régler les questions foncières des Kanaks, dont certains n'ont toujours pas accès à leurs territoires ancestraux, et ce dans l'attente de son transfert à la Nouvelle-Calédonie. La CNCDH recommande aux autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences respectives, de contribuer à la mise en place d'un dialogue entre les différentes parties prenantes, tel que cela est prévu par l'article 27 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*, afin de résoudre ces problèmes fonciers.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande aux différentes autorités publiques, dans le cadre de leurs compétences respectives, de s'assurer que, conformément aux instruments internationaux, le droit à la participation aux décisions les concernant, en particulier celles préparatoires au référendum, soit effectivement reconnu à tous les Kanaks, et ce, conformément aux articles 5, 18 et 19 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. Plus spécifiquement, la CNCDH recommande aux autorités publiques de lancer une campagne d'information pour l'inscription sur les listes électorales par tout moyen existant (audiovisuel, réseaux sociaux, flyers, presse, affichage) afin que toutes les populations soient informées de la possibilité qui leur est offerte de participer à l'ensemble des élections en Nouvelle-Calédonie.

Recommandation n° 10 : La CNCDH considère que la diversité linguistique est une richesse et que l'apprentissage du français est compatible avec la pratique de la langue maternelle des peuples amérindiens. Pour se mettre en conformité avec les articles 13 et 14 de la *Déclaration des Nations des droits des peuples autochtones*, la CNCDH

recommande aux autorités publiques, dans l'exercice de leurs compétences, de prendre des mesures efficaces pour que soit dispensé aux membres des communautés autochtones, dans des conditions convenables de vie et d'accompagnement, un enseignement selon leur propre culture et dans leur propre langue, ce qui renforcerait le lien intergénérationnel.

Recommandation n° 11 : La CNCDH recommande à l'Agence régionale de la santé d'exercer ses compétences sur l'ensemble des territoires habités par les populations autochtones afin d'assurer une prise en charge adaptée des grossesses et des soins de santé sexuelle et reproductive. De manière générale, la CNCDH rappelle aux autorités sanitaires l'importance de prendre en compte les déterminants socioculturels dans l'élaboration et la mise en place des programmes de santé destinés aux personnes autochtones, et plus particulièrement aux femmes. La levée des barrières géographique et socioculturelle doit permettre l'accès aux services sociaux et de santé sans discrimination et assurer à ces populations le droit de jouir du meilleur état possible de santé physique et mentale et ce, conformément à l'article 24 de la *Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones*.

Recommandation n° 12 : La CNCDH recommande aux autorités françaises, en coopération avec la collectivité territoriale de Guyane, la mise en œuvre d'une stratégie de lutte déterminée contre l'orpaillage clandestin, en fournissant des moyens financiers et humains à la hauteur des enjeux, sans mettre en péril les droits fondamentaux des peuples autochtones, et ce, conformément aux articles 29 et 32 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*.

À ce titre, la CNCDH se joint à la recommandation énoncée en 2015 par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et insiste sur la nécessaire coopération de l'État français, et plus particulièrement de la collectivité territoriale de Guyane, avec les États transfrontaliers pour aborder la dimension transnationale des activités illégales d'exploitation aurifère. Un accord de coopération, prévoyant un budget commun, doit être signé avec le Surinam et le Brésil pour mettre en place une stratégie commune de lutte.

En raison des multiples dégâts, tant humains qu'environnementaux que provoque l'exploitation aurifère, la CNCDH recommande à l'État dans le cadre des Accords de la COP21, d'encadrer l'implantation des sociétés aurifères et de surveiller de façon vigilante leurs activités afin de mettre un terme à ces dommages ; cette recommandation s'inscrivant dans la lignée de ses avis précédents. Une telle politique doit s'accompagner d'un programme de développement social et économique à l'égard des populations vivant dans les régions concernées, indispensable pour rencontrer leur adhésion.

Recommandation n° 13 : Afin de se conformer à l'article 27 de la *Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones*, la CNCDH recommande, dans un premier temps, par le biais d'un processus de concertation des acteurs pertinents (notamment l'État, les services d'aménagement du territoire de la Collectivité territoriale de Guyane, les élus locaux, les représentants des peuples autochtones), de conduire une réflexion sur la mise en œuvre du dispositif de droit foncier applicable à ce jour. Une telle réflexion permettrait de redéfinir les modalités du dispositif foncier et les procédures de demandes auprès de l'État, qui demeurent, pour certaines, extrêmement complexes et

mal connues. La CNCDH insiste sur la nécessaire consultation de l'ensemble des représentants des peuples autochtones de Guyane, afin que le consensus soit plein et entier et reflète les volontés des uns et des autres. Ce processus de concertation pourrait être mené par une agence foncière, dont la CNCDH recommande la création.

Mais, dans un second temps, un tel dispositif de droit foncier ne pouvant être que transitoire dès lors qu'il ne constitue pas une solution acceptable au regard du régime foncier traditionnel des peuples autochtones, la CNCDH recommande à ces mêmes acteurs d'envisager de reconnaître pleinement aux peuples autochtones, non plus seulement un usage, mais un droit de propriété collective des terres, territoires et ressources qu'ils possèdent et occupent traditionnellement ou encore qu'ils ont utilisés ou acquis, et ce, conformément à l'article 26 de la *Déclaration des Nations unies des droits des peuples autochtones*. À cet égard, le CERD recommande à la France « *d'envisager la reconnaissance des droits communautaires aux peuples autochtones, en particulier le droit aux terres ancestrales détenues et utilisées par ces communautés depuis les temps immémoriaux ainsi qu'aux ressources traditionnellement utilisées par elles* ».

Recommandation n° 14 : Afin d'inscrire véritablement dans le processus décisionnel guyanais le nouveau grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenge et de rendre son action effective, la CNCDH recommande aux autorités publiques :

- De veiller à ce que le représentant de l'État en Guyane, l'assemblée de Guyane ou son président, le CESECEG, honorent leur obligation de saisine obligatoire pour « *tout projet ou proposition de délibération de l'assemblée de Guyane emportant des conséquences sur l'environnement ou le cadre de vie ou intéressant l'identité des populations amérindiennes et bushinenges est soumis à l'avis préalable du grand conseil coutumier* », et ce, conformément aux dispositions contenues dans la loi pour l'égalité réelle outre-mer. D'une manière générale, la CNCDH recommande à ce que le grand conseil coutumier soit consulté par toute autorité publique sur toute question intéressant les populations amérindiennes et bushinenge.
- De mettre rapidement à la disposition du grand conseil coutumier, des locaux, une administration et une dotation budgétaire. Il conviendra de s'assurer que cette dotation ne soit pas uniquement un budget de remboursement et prenne en compte l'ensemble des dépenses d'une commission y compris une rétribution de ses membres. Afin d'établir le montant nécessaire au bon fonctionnement du grand conseil coutumier pour assurer son bon fonctionnement, il conviendra d'organiser au moins une consultation entre la préfecture et le grand conseil coutumier en vue d'un tel accord.

Recommandation n° 15 : La CNCDH recommande aux autorités publiques d'impliquer systématiquement et à tous les niveaux (local, départemental et national) les peuples autochtones, par le biais soit des représentants coutumiers soit des associations qui les représentent, dans l'ensemble des décisions qui les concernent, et ce, conformément aux articles 5, 18 et 19 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*. La CNCDH insiste sur la nécessité d'une gouvernance inclusive de toute autorité publique, institution ou organisme ayant des incidences directes ou indirectes sur les modes de vies des peuples autochtones de Guyane. En outre, la CNCDH insiste

sur le fait qu'il convient d'accorder une place particulière aux femmes autochtones dans l'ensemble des processus décisionnels.

Recommandation n° 16 : Afin d'assurer un état civil à l'ensemble de la population guyanaise, et plus particulièrement aux peuples autochtones, la CNCDH recommande aux autorités publiques :

- De recenser les habitants dépourvus d'état civil sur l'ensemble du territoire guyanais afin de pouvoir mettre en place des mesures particulières pour y remédier, et ce, dans les meilleurs délais. Il est inadmissible qu'à l'heure actuelle des personnes nées sur le sol français n'aient pas accès à un état civil. Les circonstances géographiques particulières de la Guyane ne sauraient justifier une telle atteinte aux droits fondamentaux.
- D'envisager rapidement le rétablissement du délai dérogatoire d'un mois minimum pour déclarer une naissance.
- De mettre en œuvre une coopération transfrontalière avec le Brésil et le Surinam pour assurer la liberté de circulation effective pour les peuples autochtones situés de part et d'autre des frontières.
- De respecter les patronymes des peuples autochtones, conformément à l'article 13 de la *Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones*.
- De créer une permanence d'officiers d'état civil au sein du Centre hospitalier de l'Ouest guyanais (CHOG) au même titre que celle mise en place au Centre hospitalier de Cayenne (CHAR).
- De créer des structures d'accès aux droits ou de permanences juridiques dans chaque commune (informations, aide à la constitution de dossiers).
- D'assurer une célérité certaine dans le traitement des demandes de jugements déclaratifs ou de rectifications administratives de l'état civil.
- De mettre en place une formation obligatoire et systématique des fonctionnaires en charge de l'enregistrement à l'état civil.

Liste des personnes auditionnées

- Auditions par le Groupe de travail

Bruno APOUYOU, vice-président du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (CCPAB), 2 décembre 2016.

Aline ARCHIMBAUD, sénatrice de Seine-Saint-Denis, 2 février 2016.

Alban BENSA, anthropologue, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), 23 novembre 2016.

Florence CORMON-VEYSSIERE, sous-directrice des droits de l'homme et des affaires humanitaires, Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie, ministère des Affaires étrangères, 1^{er} février 2017.

Ti'iwan COUCHILI, vice-présidente de l'association GADEPAM « valoriser l'artisanat traditionnel et les produits naturels de Guyane dans une démarche sociale et solidaire », 2 décembre 2016.

Anaïs DUBREUCQ LE BOUFFANT, collaboratrice parlementaire de la sénatrice Aline Archimbaud, 2 février 2016.

Florence ÉDOUARD, coordinatrice générale de l'Organisation des nations autochtones de Guyane (ONAG), 28 septembre 2016.

Pierre GRELAND, anthropologue, directeur de recherche émérite de l'Institut de recherche et développement (IRD), 9 novembre 2016.

Françoise GRELAND, anthropologue, directeur de recherche émérite au Centre national de recherche scientifique (CNRS), membre du comité de direction de l'Observatoire Hommes-Milieus « Oyapock » du CNRS, 9 novembre 2016.

Stéphanie GUYON, maîtresse de conférences en Science politique à l'université de Picardie, 19 octobre 2016.

Éric INFANTE, sous-préfet des communes de l'intérieur de Guyane, 25 janvier 2016.

Gwenola JOLY-COZ, présidente du Tribunal de grande instance de Pontoise, 9 novembre 2016.

Patrick KULESZA, directeur du Groupe international de travail pour les peuples autochtones (GITPA), 19 octobre 2016.

Claire LE MASNE, chargée de mission à la sous-direction des droits de l'homme et des affaires humanitaires, Direction des Nations unies, des organisations internationales, des droits de l'homme et de la francophonie, ministère des Affaires étrangères, 1^{er} février 2017.

Pierre LYON-CAEN, ancien membre du comité des experts pour l'application des conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), 28 septembre 2016.

Jean-François MERLE, inspecteur général de l’agriculture, conseiller pour la codification au service des affaires juridiques au ministère de l’Agriculture, de l’Agroalimentaire et de la Forêt. Il est actuellement chargé par le Premier ministre d’une mission d’écoute, d’analyse et de conseil sur l’avenir institutionnel de la Nouvelle-Calédonie, 23 novembre 2016.

Florence MERLOZ, sous-directrice des droits de l’homme de la Direction des affaires juridiques, ministère des Affaires étrangères, 1^{er} février 2017.

Isabelle SCHULTE-TENCKHOFF, professeur d’anthropologie et de la sociologie du développement au sein du Graduate Institute de Genève, 28 septembre 2016.

Jocelyn THÉRÈSE, représentant de la Fédération des organisations autochtones de Guyane (FOAG) et président du Conseil consultatif des populations amérindiennes et bushinenge (CCPAB), 9 novembre 2016 et 2 décembre 2016.

Benoit TREPIED, anthropologue, chargé de recherche CNRS au sein de l’École des hautes études en sciences sociales (EHESS), 19 octobre 2016.

Hugo WAVRIN, rédacteur à la sous-direction des droits de l’homme de la Direction des affaires juridiques, ministère des Affaires étrangères, 1^{er} février 2017.

- Auditions transversales dans lesquelles la thématique a été abordée :

Agnès FONTANA, directrice de l’accueil, de l’accompagnement des étrangers et de la nationalité, Direction générale des étrangers, ministère de l’Intérieur. Elle est intervenue en sa qualité d’ancienne sous-directrice des affaires juridiques et institutionnelles de la Direction générale des outre-mer (DGOM), 12 décembre 2016.

Daniel CONSTANTIN, ancien haut fonctionnaire, préfet de La Réunion (1989-1991), haut-commissaire de la République en Nouvelle-Calédonie (2002-2005), conseiller spécial du Président de la Polynésie française (2005-2006), 12 décembre 2016.

IV. Environnement

CHAPITRE IV

Le droit à un environnement sain dans les outre-mer. La question des activités extractives en Guyane et en Nouvelle-Calédonie

Ce chapitre reproduit un avis qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée plénière de la CNCDH le 17 octobre 2017.

JORF n° 0275 du 25 novembre 2017, texte n° 51.

« L'homme a un droit fondamental à la liberté, à l'égalité et à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures. »¹

La réalisation du droit à un environnement sain dépend de l'accès à la plupart des droits de l'homme en même temps qu'elle le sous-tend. Cette interdépendance a été reconnue dans de nombreux textes internationaux, et tout dernièrement les Objectifs de développement durable dont le respect du droit à un environnement sain constitue l'une des pierres angulaires², ou encore l'Accord de Paris qui affirme le lien indéfectible entre protection de l'environnement et respect des droits de l'homme³.

1. Déclaration de Stockholm, Conférence des Nations unies sur l'environnement, 1972, Principe 1.

2. Objectif n° 6 « Garantir l'accès de tous à l'eau et à l'assainissement et assurer une gestion durable des ressources en eau » ; Objectif n° 9 « Bâtir une infrastructure résiliente, promouvoir une industrialisation durable qui profite à tous et encourage l'innovation » ; Objectif n° 11 « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » ; Objectif n° 12 « Établir des modes de consommation et de production durables » ; Objectif n° 13 « Prendre d'urgence des mesures pour lutter contre les changements climatiques et leurs répercussions » ; Objectif n° 14 « Conserver et exploiter de manière durable les océans, les mers et les ressources marines aux fins du développement durable » ; Objectif n° 15 « Préserver et restaurer les écosystèmes terrestres, en veillant à les exploiter de façon durable, gérer durablement les forêts, lutter contre la désertification, enrayer et inverser le processus de dégradation des sols et mettre fin à l'appauvrissement de la biodiversité ».

3. « Considérant que les changements climatiques sont un sujet de préoccupation pour l'humanité tout entière, les parties devraient, lorsqu'elles prennent des mesures pour faire face à ces changements, respecter, promouvoir et prendre en considération leurs obligations respectives concernant les droits de l'homme, le droit à la santé, les droits des peuples autochtones, des communautés locales, des migrants, des enfants, des personnes handicapées et des personnes en situation vulnérable, et le droit au développement, ainsi que l'égalité des sexes, l'autonomisation des femmes et l'équité entre les générations », convention-cadre sur les changements climatiques, 12 décembre 2015, préambule.

En cela, il est primordial de préserver et protéger notre environnement pour les générations futures. Cette nécessité est d'autant plus vraie dans des territoires particulièrement exposés comme peuvent l'être les territoires ultramarins français, dont beaucoup se trouvent dans des zones à risques ou en première ligne des conséquences des dérèglements climatiques⁴. Pourtant, ces territoires bien qu'« *aux avant-postes de la vulnérabilité climatique [...] sont également à l'avant-garde en matière d'observation et d'évaluation des impacts, mais aussi en termes de définition de stratégies d'adaptation et de conception de projets innovants* »⁵. Aussi, loin d'être perçus comme les sacrifiés du changement climatique, les territoires ultramarins français doivent conduire à une prise de conscience collective et constituer le « *fer de lance [...] d'un nouveau modèle de développement* »⁶.

Impératif pour le bien-être et la dignité humaine, le droit à un environnement sain se voit pourtant malmené, voire entravé, par les activités de l'homme. C'est le cas, par exemple, des activités extractives dont les atteintes à l'environnement et aux droits de l'homme paraissent évidentes. Pourtant en tout point dévastatrice, cette forme d'industrie connaît depuis quelques années un renouveau en France, faisant alors craindre le développement d'un extractivisme toujours plus invasif. Bien que ce renouveau extractif tente de s'insérer dans une réflexion gouvernementale autour du concept de « mine responsable »⁷, l'inquiétude n'en demeure pas moins omniprésente.

La question du droit à un environnement sain connaît une double temporalité. Tout d'abord, une temporalité internationale notamment marquée par les discussions en cours, au sein des Nations unies⁸, sur le projet de « pacte mondial pour l'environnement ». Dans sa version actuelle, ce projet, qui se voudra contraignant à terme, rappelle les grands principes du droit de l'environnement, dont, ce qui nous intéresse plus particulièrement ici, le « droit à un environnement écologiquement sain » et le « devoir de prendre soin de l'environnement ». Il est à noter que le Président de la République a affiché son soutien au projet, en souhaitant son aboutissement le plus rapidement possible⁹. De plus, il convient de souligner la tenue prochaine de la COP23 qui étudiera la mise en œuvre des engagements pris en 2015.

4. Ce constat prend une portée d'autant plus importante face aux désastres causés par les récents cyclones qui ont frappé certains territoires des Antilles.

5. Rapport d'information fait au nom de la Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, en conclusion des travaux du Groupe de travail commun sur la situation des outre-mer confrontés aux dérèglements climatiques, Par MM. Jérôme Bignon et Jacques Cornano, rapport n° 131, enregistré à la présidence du Sénat le 3 novembre 2015, p. 8.

6. *Ibid.*, p. 9.

7. En avril 2015, loin d'abandonner la volonté de reprise de l'activité minière après l'échec de la création de la Compagnie nationale des mines de France, le gouvernement alors en place engagea une réflexion autour du concept de « mine responsable », en formant un groupe de travail chargé de définir un tel concept au XXI^e siècle. Voir : communiqué de presse, *Emmanuel Macron préside l'installation du Groupe de travail chargé de définir la « Mine responsable » du XXI^e siècle*, Paris, 1^{er} avril 2015, n° 518.

8. Ce Pacte a fait l'objet d'une discussion dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2017.

9. *Le Monde*, *Macron s'engage à défendre le projet de « pacte mondial pour l'environnement »*, 24 juin 2017. Consultable sur : http://www.lemonde.fr/climat/article/2017/06/24/macron-promet-de-porter-le-projet-de-pacte-mondial-pour-l-environnement-devant-l-onu_5150639_1652612.html

Ensuite, une temporalité nationale avec le processus de réforme du Code minier sur lequel il convient de revenir préalablement à cet avis.

Observation liminaire – La réforme du Code minier

En vue d’accompagner le renouveau minier en France, la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable¹⁰ prévoyait une réforme substantielle du Code minier. Cette réforme devait poursuivre divers objectifs, à savoir : adapter le droit minier aux principes constitutionnels de la Charte de l’environnement¹¹ ; moderniser les procédures d’attribution des titres miniers ; renforcer la sécurité juridique des titres ; et enfin, améliorer la participation des citoyens.

Cette dernière ambition est particulièrement notable, car l’un des grands manquements du Code minier actuel est qu’il n’exige aucune concertation du public, ni même d’enquête publique, en amont d’une demande de permis d’exploitation. Conscients des progrès à accomplir en la matière, les parlementaires à l’initiative de la proposition de loi *portant adaptation du Code minier au droit de l’environnement*, déposée le 24 novembre 2016, y portèrent une attention spécifique. En effet, ladite proposition de loi prévoyait notamment : l’information et la participation du public pour les demandes d’octroi de titres miniers ; la création d’une procédure dite « renforcée » réunissant les populations locales, les collectivités, et la société civile ; ainsi que la création d’une mission d’indemnisation de « l’après-mine » et le renforcement de la responsabilité des acteurs miniers en cas de dommages¹².

Bien que les améliorations ainsi souhaitées dans le Code minier soient louables, nous constatons que de tels ajouts restent en deçà des exigences de la Charte de l’environnement, tout comme des engagements internationaux de la France. Alors que ces derniers imposent à l’autorité publique de faire en sorte que les citoyens prennent part aux décisions les concernant¹³, la proposition de loi prévoit seulement des procédures de participation consultatives qui, en outre, ne sont que facultatives.

10. Cette stratégie a été présentée en Conseil des ministres, le 5 février 2015, par la ministre de l’Écologie, du Développement durable et de l’Énergie. Il convient de noter que cette stratégie avait pour objectif de réunir l’ensemble des parties prenantes au sein du comité de pilotage dont la société civile. Néanmoins, l’association des Amis de la Terre refusa d’y participer dès les prémices, rejoint par la suite par les associations France Nature Environnement et Ingénieurs sans Frontières SystExt.

11. La Charte de l’environnement a été intégrée au bloc de constitutionnalité en 2005. Elle contient les droits et les devoirs fondamentaux relatifs à la protection de l’environnement : <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Constitution/Charte-de-l-environnement-de-2004>

12. [vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr), *Proposition de loi portant adaptation du Code minier au droit de l’environnement*, 8 février 2017. Consultable sur : <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/proposition-loi-portant-adaptation-du-code-minier-au-droit-environnement.html>

13. Voir par exemple : *Convention sur l’accès à l’information, la participation du public au processus décisionnel et l’accès à la justice en matière d’environnement* (convention d’Aarhus), 25 juin 1998.

S'agissant des territoires ultramarins français, le projet de réforme, tel que présenté au Gouvernement, les écartaient, dans un premier temps, compte tenu de leurs spécificités, en prévoyant que ces derniers seraient traités, à part, dans un livre entier, dont le contenu est renvoyé à une ordonnance ultérieure¹⁴.

En tout état de cause, après une adoption en première lecture par l'Assemblée nationale, le 25 janvier 2017, la proposition de loi ne put être adoptée avant la fin de la précédente législature. Craignant ainsi que ce projet de réforme ne soit abandonné, la CNCDH invite les pouvoirs publics à s'en saisir à nouveau.

En effet, il apparaît essentiel de réformer sans plus attendre le Code minier afin qu'y soient incorporées les nouvelles obligations constitutionnelles et internationales de la France (Charte de l'environnement, Accord de Paris, etc.). C'est pourquoi la CNCDH recommande au Gouvernement d'engager une réforme du Code minier encore plus ambitieuse que celle initialement envisagée, afin d'y inscrire l'obligation formelle de consulter les populations préalablement à la délivrance de tout permis d'exploration ou d'exploitation, ainsi que le principe de participation aux décisions des personnes directement concernées.

Liant la fragilité environnementale propre à l'outre-mer et la menace que fait peser l'activité humaine sur le droit à un environnement sain, la CNCDH a fait le choix de s'interroger sur les conséquences des activités extractives conduites sur le territoire français en termes de protection de l'environnement et de la santé humaine. Plus particulièrement, elle s'intéresse à la question du respect du droit à un environnement sain dans le cadre de l'extraction de l'or en Guyane (1) ou encore du nickel en Nouvelle-Calédonie (2), activités d'extraction pleinement représentatives du paysage minier français.

Les problématiques constatées sur ces deux territoires ultramarins présentent de nombreuses différences, tenant tant à la nature même du minéral extrait qu'aux contextes géographiques, historiques, climatiques, sociaux et économiques qui leur sont propres. Toutefois, l'impact sur le droit à un environnement sain y est préoccupant au même égard.

Par ailleurs, l'un des points de focalisation de la CNCDH a porté sur le manque de reconnaissance du rôle des populations locales, et autochtones¹⁵, de ces deux territoires, dans les projets et activités miniers qui les concernent. Pourtant, les populations autochtones visées étant les premières victimes des conséquences néfastes dont il sera fait état dans cet avis, et il est donc regrettable qu'elles se trouvent ainsi écartées ou au moins marginalisées.

14. « L'amélioration de la prise en compte des spécificités ultramarines était un des objectifs de la réforme. » Les propositions du ministère des Outre-mer, élaborées en concertation avec un groupe d'experts et d'élus ultramarins, ont été présentées le 10 juin 2013. Thierry Tuot propose, « dans la mesure où les enjeux miniers s'inscrivent dans le cadre de l'évolution politique, économique et sociale des outre-mer, que le livre qui leur est consacré fasse l'objet d'une ordonnance ». Remise au Gouvernement du projet de Code minier rédigé par Thierry Tuot et son Groupe de travail. Archives 2012-2017, Ministère de la Transition écologique et solidaire.

15. Cet avis doit donc se lire à la lumière de l'avis de la CNCDH sur la question des peuples autochtones de Guyane et de Nouvelle-Calédonie. Voir : CNCDH, *Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, assemblée plénière du 23 février 2017, JORF n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33, voir *supra* chapitre III.

Rappelant l'approche fondée sur les droits de l'homme, dont elle n'a de cesse de prôner la pertinence, la CNCDH attachera une attention toute particulière dans ses recommandations à ce que ces populations deviennent des acteurs de premier plan du respect du droit à un environnement sain.

Première partie

L'or en Guyane

L'orpaillage en Guyane s'inscrit dans une réalité multiple au confluent des domaines de la santé publique, de l'économie, de l'offre foncière, de la gestion forestière, du développement local ou encore des relations avec les pays voisins, ce qui en fait un sujet de premier plan sur le territoire. Aussi, les principales difficultés résultent de la superposition problématique entre activités minières et espaces naturels protégés, essentiels aux populations locales, qui ne semble pas avoir été suffisamment anticipée.

L'interaction de cette activité avec le respect du droit à un environnement sain ne manque donc pas de susciter de nombreuses préoccupations. En effet, l'orpaillage en Guyane présente des caractéristiques propres qu'il convient de présenter, avant d'alerter sur ses impacts. De nouveaux projets le plaçant dans une perspective d'extractivisme sont aujourd'hui discutés, voire pratiquement mis en œuvre, comme en témoigne le projet de la Montagne d'or.

I. L'orpaillage en Guyane : présentation

L'or se trouve à divers endroits (amas de sulfures, zones de fracturation et de cisaillement et couches détritiques) et sous diverses formes (or primaire et alluvionnaire)¹⁶. L'or primaire provient directement de la roche mère tandis que l'or alluvial se trouve dans le lit des rivières sous forme de pépites et de paillettes en raison de l'érosion de la roche mère.

Il convient à ce stade, et afin de comprendre les développements à venir, de revenir sur les techniques d'extraction et de traitement de ces deux formes d'or.

L'extraction de l'or primaire nécessite de creuser le sol à l'aide de pelles : il s'agit de mines à ciel ouvert. Puis, ce qui a été extrait doit nécessairement être concassé et broyé afin d'isoler grossièrement l'or. Enfin, l'or est séparé des « déchets », soit à l'aide d'une table à secousse, soit par un processus de flottation et cyanuration.

16. Audition de représentants de l'association Ingénieurs sans frontières SystExt devant la CNCDH, le 10 mai 2017.

S'agissant de l'or alluvial, il est très diffus et nécessite de fouiller et de traiter de grandes quantités de terre ou de sédiments. Une fois l'or identifié, les orpailleurs détournent le cours des criques pour libérer les vallées alluviales. Les alluvions sont liquéfiées par un jet d'eau à haute pression puis la boue formée est ensuite aspirée par des pompes et répandue sur des systèmes de tapis inclinés. L'or se trouve ainsi séparé des boues et peut être récupéré¹⁷.

A. Historique

Depuis plus de 150 ans, l'or est extrait en Guyane. Marquant l'histoire de la Guyane, l'extraction de l'or y connaît deux périodes distinctes.

Après la découverte des premières pépites au milieu du XIX^e siècle, l'or devient rapidement un moyen d'enrichissement pour les anciens esclaves qui ont alors l'occasion d'acquérir une indépendance économique, et d'échapper par là même au retour dans les plantations. C'est ainsi que de nombreux anciens esclaves guyanais et caribéens entreprennent d'explorer l'intérieur du territoire à la recherche de nouveaux gisements et que, concomitamment, les premières sociétés minières voient le jour. Précisons qu'en parallèle l'orpaillage illégal a toujours existé.

Une fois les grands placers¹⁸ découverts, on assiste très rapidement à un amoindrissement des ressources, et de fait, à la survenue des premières tensions autour d'un minerai que l'on croit inépuisable. Les difficultés d'approvisionnement liées aux guerres mondiales contribueront également au déclin de l'extraction aurifère qui ne représente, au milieu du XX^e siècle, qu'une activité de subsistance.

La progression conséquente du cours de l'or dans les années 1970, facilitée par l'abandon de la parité or-dollar, ouvre le second cycle de l'or en Guyane qui se caractérise par la reprise des placers abandonnés par des entreprises industrielles de taille moyenne¹⁹. Ce regain d'activité se poursuit avec l'introduction, dans les années 80, de main-d'œuvre et de techniques nouvelles, plus élaborées, mais plus dévastatrices sur le plan environnemental, qui dotent l'extraction aurifère d'un nouveau visage. Enfin, ce renouveau minier se concrétise dans les années 1990 par l'arrivée en Guyane de sociétés industrielles internationales attirées par l'exploitation de gisements d'or primaire.

17. Rapport n° 3314 fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 2845, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil dans le domaine de la lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées ou d'intérêt patrimonial, Par Mme Christiane Taubira, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2011, p. 11.

18. Un placer désigne un gisement de minerai de valeur (diamant, pépite d'or, etc.) dans des sédiments alluviaux. Un placer alluvial se caractérise par l'existence d'un cours d'eau qui a la faculté de produire des dépôts d'alluvions qui présentent localement des concentrations naturelles élevées en minéraux lourds.

19. Rapport au Premier ministre, *L'or en Guyane – Éclats et artifices*, remis par Christiane Taubira-Delannon, députée de la Guyane, 2000, p. 15 et s.

B. État des lieux

L'extraction de l'or guyanais concentre divers profils d'opérateurs que sont les sociétés minières internationales, les petites et moyennes entreprises locales et enfin, les artisans. Cependant, n'est ici décrite que la face émergée de l'orpaillage en Guyane. En effet, l'activité minière y prend deux formes : une légale, représentant deux à quatre tonnes d'or par an, et une illégale et clandestine, qui produit sept à dix tonnes par an²⁰. Cette typologie influe naturellement sur le type de gisement exploité et par conséquent, sur les méthodes utilisées et les effets qu'elles sont susceptibles d'avoir tant sur l'environnement que sur les populations.

a. L'orpaillage légal

L'orpaillage légalement exercé n'appelle que peu de développements à ce stade, contrairement à sa forme illégale. Il convient toutefois de souligner que l'exploitation aurifère légale a largement évolué ces dernières années en réaction aux préoccupations environnementales grandissantes. D'un point de vue juridique, elle est à présent mieux encadrée par les procédures du Code minier²¹ et de l'environnement²² sous la coordination du préfet, soutenu par l'Office national des forêts (ONF). Du point de vue des techniques utilisées, et s'agissant de l'extraction de l'or alluvionnaire, les opérateurs miniers légaux ont délaissé les jets d'eau à haute pression au profit de pelles hydrauliques, moins invasives, et séparent désormais l'or des sables aurifères à l'aide de tables à secousses. Ce changement dans les pratiques est intervenu après l'interdiction, en France, de l'utilisation du mercure en 2006²³.

Les conditions économiques fragiles et la proximité géographique encouragent une certaine connivence entre les exploitations illégales et légales²⁴.

20. Audition de représentants de l'association Ingénieurs sans frontières SystExt devant la CNCNDH, le 10 mai 2017.

21. Voir article L. 121-1 et suivants du Code minier.

22. Voir articles L. 432-2 et L. 432-3 du Code de l'environnement.

23. Site Internet WWF, « Orpaillage illégal », consultable sur : http://www.wwf.fr/nos_modes_d_action/agir_sur_le_terrain/orpaillage_illegal/

24. En effet, la frontière poreuse entre les exploitations légales et illégales constitue une difficulté supplémentaire en ce que les opérateurs miniers légaux ont recours à des travaux clandestins. Audition de M. Gilles Kleitz, directeur du PAG, et de Mme Bérengère Blin, directrice adjointe du PAG devant la CNCNDH le 10 mai 2017.

b. L'orpaillage illégal

Présentation du phénomène

Près des deux-tiers de l'or extrait en Guyane proviennent de l'exploitation illégale, qui compte autour de 25 000 orpailleurs clandestins²⁵ (pour la plupart brésiliens, autrement appelés *garimpeiros*, ou surinamais) répartis en permanence sur quelques centaines de sites actifs²⁶. L'orpaillage illégal représente un véritable fléau pour les Guyanais²⁷.

Les orpailleurs clandestins, organisés en réseaux mafieux, s'installent illégalement dans les forêts guyanaises pour y exploiter l'or. La violation de la loi crée des tensions locales violentes. En effet, lourdement armés et ayant pour seul recours la violence, les orpailleurs clandestins entraînent avec eux un climat d'insécurité²⁸ donnant alors fréquemment lieu à des affrontements entre les Guyanais et les étrangers immigrés clandestins qui gèrent ces sites aurifères. La criminalité induite par cette activité inclut notamment : enlèvements et viols, proxénétisme, contrebande, trafic de stupéfiants, vols, pillages, réseaux d'immigration clandestine.

Au-delà de cette criminalité, l'orpaillage illégal entraîne une véritable injustice pour les populations directement concernées, en particulier les Amérindiens de Guyane. En effet, ces populations avaient placé de grands espoirs dans la création du Parc amazonien de Guyane (PAG) pour résorber cette activité illégale et préserver des terres vierges de toute extraction²⁹. Officiellement, le Parc est exempt de toute activité minière, comme cela était prévu au moment de son instauration³⁰, cependant les orpailleurs

25. Les sources divergent sur le nombre exact d'orpailleurs clandestins, par exemple, les chiffres du PAG en comptent 6 à 8 000. Ces disparités s'expliquent aisément par la nature même de l'orpaillage illégal qui se veut évoluer dans la clandestinité et donc dans l'ignorance. Dans un souci de cohérence, il a, ici, été fait le choix de s'aligner sur les données retenues dans le cadre de l'avis de la CNCDH sur *la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, voir supra chapitre III.

26. La majeure partie du temps, les sites clandestins se trouvent en plein cœur de la forêt amazonienne, difficiles d'accès. Ils se concentrent autour des fleuves de l'Oyapock et du Maroni, qui sont des frontières naturelles avec le Brésil et le Surinam.

27. Voir : Guyane 1^{re}, « Une nouvelle ruée vers l'or en Guyane : les territoires Wayanas menacés », 10 septembre 2017.

28. Pour une meilleure compréhension de l'état d'esprit des populations confrontées à l'orpaillage illégal, voir : Organisation des nations autochtones de Guyane (ONAG), *Le problème de l'or et la menace sur la population amérindienne*, 22 juillet 2010, p. 23.

29. Rapport au Premier ministre, *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française : 37 propositions pour enrayer ces drames et créer les conditions d'un mieux-être*, remis le 30 novembre 2015, p. 47.

30. En effet, la mise en place du PAG en 2007 n'a pas permis d'éradiquer l'orpaillage alors que la charte du Parc, adoptée en 2013, prévoyait pourtant « l'éradication des activités minières ayant lieu en amont et à proximité des zones de vie des peuples autochtones. Celles-ci sont en effet source d'une pollution par le mercure ainsi que de désordres sociaux ». Aujourd'hui, 40 % de l'orpaillage illégal a lieu dans le Parc.

clandestins se sont introduits dans cet espace protégé. Les efforts de lutte des acteurs locaux³¹ ne sont pas adaptés à l'ampleur du problème.

Ce n'est que tardivement, en juin 2012, que les autorités ont pris conscience de la gravité du phénomène après que deux gendarmes français ont trouvé la mort au cours d'un affrontement avec des orpailleurs clandestins.

La lutte contre l'orpaillage illégal

Des dispositifs en échec

La lutte contre l'orpaillage illégal consiste en grande partie en l'installation de barrages matériels et en la délivrance d'obligation de quitter le territoire français (OQTF), ces dispositifs manquant cependant d'efficacité.

S'agissant des barrages militaires et policiers permanents, bien que leur objet premier fût louable, ils ont provoqué plus de contrariétés pour les peuples autochtones que de résultats dans la lutte contre l'orpaillage illégal. En effet, en constituant des frontières intérieures, ces barrages empêchent les peuples autochtones, souvent démunis de pièce d'identité, de circuler librement sur le territoire³². Les arrêtés préfectoraux prévoyant l'instauration de ces barrages sont par ailleurs contestés devant la justice par de nombreuses associations³³.

Un autre moyen utilisé pour contrer l'orpaillage illégal est la remise, par les militaires envoyés sur les différents sites, d'une obligation de quitter le territoire français aux orpailleurs clandestins. Cependant, l'efficacité de ce dispositif est à relativiser car parfois, dès même le lendemain de la remise de l'OQTF, les clandestins parviennent tout de même à traverser les fleuves frontaliers pour s'implanter de nouveau sur le territoire guyanais³⁴. Aussi, ce moyen ne pouvant à lui seul résoudre définitivement le problème³⁵, la lutte contre l'orpaillage illégal a pris une toute nouvelle ampleur en 2008.

31. Le soutien à la lutte contre l'orpaillage illégal fait partie des priorités figurant dans la charte des territoires du PAG approuvée par le Premier ministre en octobre 2013. En 2015, soixante-cinq missions terrestres, fluviales et aériennes ont été menées. Cela représente plus de 650 hommes-jour de présence effective sur le terrain, soit 90 % des missions de surveillance du Parc. Pour plus de détails sur les missions du PAG dans la lutte contre l'orpaillage illégal voir : <http://www.parc-amazonien-guyane.fr/les-actions/protection-des-patrimoines-naturels/lutte-contre-orpaillage-illlegal/>

32. Audition de Mme Florencine Édouard, coordinatrice générale de l'Organisation des nations autochtones de Guyane (ONAG), devant la CNCDH le 28 septembre 2016.

33. Voir : CNCDH, *Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, assemblée plénière du 23 février 2017, JORF n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33, voir *supra* chapitre III.

34. Audition de M. Marc Vizio, conseiller auprès de la Présidence de la République, devant la CNCDH le 15 mars 2017.

35. Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale, table ronde sur l'orpaillage illégal en Guyane, 17 février 2016, compte rendu n° 36.

Les limites de la mission HARPIE

Aujourd'hui, le principal dispositif de lutte contre l'orpaillage illégal en Guyane, et le plus visible, est l'opération HARPIE, mise en place depuis 2008³⁶. Sous la double autorité du préfet de Guyane et du procureur de la République, plus de 650 militaires se mobilisent³⁷. Déployés en permanence sur les réseaux fluviaux, ces agents sont autorisés à démanteler les sites d'exploitation d'or illégaux, à détruire le matériel des orpailleurs clandestins et enfin, à neutraliser les flux logistiques des orpailleurs tant sur les fleuves qu'en forêt.

Cette opération, pensée selon une logique de répression, a pour ambition d'étouffer économiquement l'activité aurifère illégale tout en protégeant la sécurité et l'environnement des populations autochtones et locales.

Parallèlement à ces opérations « coup de poing », des opérations à long terme peuvent également être conduites, avec des missions d'occupation de terrain qui permettent d'éradiquer en profondeur l'exploitation illégale et d'empêcher ainsi toute réinstallation, tout au moins immédiate.

Enfin, les actions menées dans le cadre de l'opération HARPIE donnent lieu à des procédures judiciaires, qui, pour certaines d'entre elles, sont fondées sur les dispositions pénales du Code minier.

Bien que les chiffres témoignent d'une relative réussite du dispositif³⁸, celui-ci n'est pas parvenu, après dix ans d'existence, à mettre un terme aux problèmes de l'orpaillage illégal, entraînant alors de fait une démotivation des forces en présence³⁹. En effet, les dispositifs mis en place peinent à résorber le problème tant son ampleur est vaste et tant l'exploitation de l'or reste économiquement attractive.

Toutefois, il convient de saluer l'intense activité de ces agents qui opèrent dans des conditions de plus en plus dangereuses face à la montée en violence des orpailleurs clandestins.

Ce dispositif ayant néanmoins, à ce jour, donné le plus de résultats, la CNCDH recommande aux autorités françaises, en coopération avec la collectivité territoriale de Guyane, de doter l'opération HARPIE des moyens humains et financiers à la hauteur du phénomène de l'orpaillage illégal. Plus particulièrement, la CNCDH se fait l'écho des revendications

36. L'opération HARPIE fait suite aux opérations Anaconda initiées en 2002. D'ampleur plus importante, une première opération s'est déroulée à partir de février 2008. Une seconde opération, dénommée « Harpie renforcée » a eu lieu à partir d'avril 2009. Enfin, après une annonce du Président de la République en février 2010, l'opération « Harpie » est devenue permanente.

37. Site Internet du ministère des Armées, voir : <http://www.defense.gouv.fr/operations/operations/france/harpie/28-03-08-la-mission-harpie-en-guyane>

38. En 2015, les saisies étaient les suivantes : 165 pirogues, 79 kg de mercure, 4,3 kg d'or, 212 000 litres de carburant. Début 2016, ces chiffres ont connu une faible hausse.

39. Selon la CNCDH, les communautés constatent un désengagement de l'État et des gendarmes, qui ne sont pas assez nombreux pour venir à bout de ce fléau. Voir : CNCDH, *Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, assemblée plénière du 23 février 2017, *JORF* n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33, §123, voir supra chapitre III.

du PAG et invite l'État à renforcer les moyens de lutte et de surveillance en son sein. Le Gouvernement doit se montrer ferme et respecter ses engagements en la matière.

La CNCNDH considère, en outre, que la coopération transnationale est la meilleure solution dans la lutte contre l'orpaillage illégal mais doit être assortie des moyens nécessaires.

Le besoin d'une coopération transnationale

Selon le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, la France se doit « de trouver des solutions durables, y compris avec les pays voisins, propres à remédier aux conséquences de l'orpaillage sur la santé et l'environnement de ces populations »⁴⁰. La CNCNDH fait sienne cette recommandation tant il est urgent que la coopération avec les États voisins devienne un pilier de la lutte contre l'orpaillage illégal, puisqu'il est démontré et prouvé que cette activité est principalement organisée depuis le Brésil et le Surinam⁴¹. Aussi, quels que soient les moyens mis à la disposition de l'opération Harpie, ceux-ci resteront vains sans une action coordonnée et étroite avec les autorités brésiliennes et surinamaises.

En ce sens, un accord a été signé entre le Brésil et la France en 2008⁴². Ce dernier prévoit un dispositif de contrôle juridique et financier ainsi qu'un système de prévention et de répression de toute la filière qui devra être mis en œuvre par les deux parties. Une coopération judiciaire y sera également dédiée. Toutefois, cet accord présente une limite importante en ce que son application est circonscrite aux zones protégées ou d'intérêt patrimonial. De surcroît, cet accord n'est resté qu'un affichage politique, car faute de volonté du côté brésilien, il n'a jamais été véritablement mis en œuvre.

Pourtant, il représente une avancée non négligeable dans la lutte contre l'orpaillage illégal, fondant alors les espoirs de la société civile. En effet, l'Organisation des nations autochtones de Guyane (ONAG) avait saisi cette opportunité pour demander que ledit accord soit étendu au Surinam, souhait resté encore à ce jour lettre morte.

On peut observer à cet égard quelques avancées, avec l'accélération, en mai 2017, des négociations visant à la conclusion d'une convention d'entraide judiciaire entre la France et le Surinam⁴³.

La CNCNDH insiste sur la nécessaire coopération de l'État français, et plus particulièrement de la collectivité territoriale de Guyane, avec les États transfrontaliers afin d'appréhender la dimension transnationale des activités illégales d'exploitation aurifère.

40. Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, *Observations finales concernant les 20^e et 21^e rapports périodiques de la France*, présentés en un seul document, CERD/C/FRA/CO/20-21, 10 juin 2015, §13, d).

41. Rapport n° 3314 fait au nom de la Commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 2845, autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil dans le domaine de la lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées ou d'intérêt patrimonial, par Mme Christiane Taubira, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 avril 2011, p. 17.

42. Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil dans le domaine de la lutte contre l'exploitation aurifère illégale dans les zones protégées ou d'intérêt patrimonial, signé à Rio de Janeiro, le 23 décembre 2008.

43. Pour plus d'informations, voir : <http://www.outre-mer.gouv.fr/cp-cooperation-judiciaire-et-de-securite-avec-le-suriname>

Aussi, un accord de coopération doit impérativement être signé et dûment mis en œuvre avec le Surinam et le Brésil, afin de favoriser une stratégie commune de lutte contre l'orpaillage illégal.

Cette coopération devra porter sur les aspects judiciaires et de sécurité du problème aussi bien que sanitaires et environnementaux avec une harmonisation des réglementations et standards.

II. Les effets de l'orpaillage

Si les conséquences de l'orpaillage tant environnementales qu'humaines sont désormais connues, elles n'ont su conduire à la prise de conscience escomptée comme en témoignent les nouveaux projets d'extraction envisagés qui ne manqueront pas de concourir davantage à la dégradation de la situation actuelle. Aussi, une attention toute particulière doit y être portée, afin que le droit à un environnement sain soit effectivement garanti en Guyane.

Si les impacts environnementaux générés par l'activité aurifère dépendent inmanquablement du type de gisement, des méthodes employées et des capacités techniques et financières de l'exploitant, l'ensemble des types d'exploitations porte atteinte au milieu naturel et par conséquent au droit à un environnement sain. Les conséquences en matière environnementale découlent principalement de l'utilisation de mercure et de cyanure, mais également des opérations de déforestation qui sont menées dans le cadre de l'orpaillage.

A. Le mercure

Principalement due aux activités menées dans le cadre de l'orpaillage illégal, la contamination au mercure constitue l'une des conséquences les plus alarmantes en termes d'impacts environnementaux et humains.

Il convient tout d'abord de préciser que le mercure est naturellement présent en Guyane. On constate en effet de fortes teneurs dans les sols, les roches et l'atmosphère, jusqu'à 8 fois plus en moyenne que dans un sol européen⁴⁴. Les quantités importantes de mercure déjà présentes dans le milieu guyanais peuvent également être imputables aux activités aurifères du passé, fortement consommatrices de ce métal.

Ainsi, quelle que soit l'origine du mercure présent dans l'environnement guyanais, la problématique reste la même : du fait des activités extractives – fortement perturbatrices des écosystèmes – les sols, naturellement riches en mercure, se trouvent lessivés

44. La concentration de mercure dans les sols et la biomasse constitue un phénomène naturel propre au milieu amazonien, due à l'ancienneté des sols et à leur forte teneur en oxyde. Aussi, la plus grande part du mercure contenu dans les sols serait d'origine naturelle. Voir : rapport remis au Premier ministre, *L'or en Guyane – Éclats et artifices*, par Mme Christiane Taubira, décembre 2000, p. 55 et s.

et les sédiments des cours d'eau brassés, ce qui conduit inmanquablement à la diffusion du mercure inerte dans le milieu naturel.

Il est, de fait, indéniable que la contamination au mercure de l'environnement et des populations en Guyane est due à son utilisation directe dans les processus d'extraction de l'or. En effet, ce métal est utilisé par les orpailleurs en phase finale de traitement des matériaux, permettant alors de récupérer les particules d'or les plus fines⁴⁵. Malgré son interdiction en France, depuis le 1^{er} janvier 2006, confortée par la ratification française de la Convention de Minamata sur le mercure⁴⁶ en juillet 2016⁴⁷, les orpailleurs illégaux et clandestins persistent à utiliser le mercure, ce qui n'est pas sans inquiéter quand on sait que pour 1 kg d'or, on utilise 1,3 kg de mercure⁴⁸.

On retrouve ainsi ces deux mercures, l'un naturel, l'autre provenant des activités aurifères, qui contaminent l'environnement et les hommes. Ce phénomène de contamination est encore aggravé par les mécanismes de méthylation du mercure dans l'environnement aquatique, qui aboutissent à la formation du méthylmercure, forme la plus toxique de ce métal et assimilable dans la chaîne alimentaire⁴⁹.

L'homme est donc exposé au mercure de deux manières. Tout d'abord par inhalation, ce qui concerne les orpailleurs, alors directement exposés par les dégagements de mercure lors du chauffage de l'amalgame or-mercure. Ensuite, par ingestion, lorsque le méthylmercure contamine la chaîne trophique⁵⁰ puis les poissons carnivores qui sont, par la suite, pêchés et consommés par les populations autochtones riveraines des fleuves du Maroni et de l'Oyapock.

Cette exposition au mercure, quelle que soit sa forme ou son origine, entraîne des conséquences durables en termes de santé humaine. De nombreux rapports font ainsi état de taux d'imprégnation en Guyane très supérieurs aux seuils tolérables fixés par

45. Voir : Institut de veille sanitaire, « Le mercure en Guyane : risques sanitaires et enjeux de santé publique », *Bulletin d'alerte et de surveillance Antilles Guyane (BASAG)* n° 7, juillet 2007.

46. La Convention de Minamata a été signée à Kunamoto (Japon) le 10 octobre 2013 et devrait entrer en vigueur une fois ratifiée par cinquante États parties. Cela est chose faite avec la ratification de l'Union européenne et sept de ses États membres (Bulgarie, Danemark, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Roumanie et Suède) le 18 mai 2017. Cette Convention vise à protéger la santé humaine et l'environnement contre la contamination du mercure et interdit de fait toute nouvelle mine au mercure et impose d'éliminer les mines existantes.

Voir : <http://www.unep.org/newscentre/fr/une-nouvelle-convention-annonce-la-fin-de-1%E2%80%99intoxication-au-mercure>

47. Loi n° 2016-1032 du 28 juillet 2016 *autorisant la ratification de la convention de Minamata sur le mercure*, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2016/7/28/MAEJ1506510L/jo/texte>

48. Audition de représentants de l'association Ingénieurs sans Frontières SystExt devant la CNCDH, le 10 mai 2017.

49. La méthylation se produit dans des milieux aquatiques peu oxygénés, acides et riches en bactéries : les activités aurifères sont susceptibles d'accentuer des conditions d'environnement déjà favorables aux processus de méthylation, par exemple, en accroissant la turbidité des cours d'eau. Voir : rapport remis au Premier ministre, *L'or en Guyane – Éclats et artifices*, par Mme Christiane Taubira, décembre 2000, p. 55 et s.

50. La chaîne trophique est un ensemble de chaînes alimentaires au sein d'un écosystème.

l'OMS⁵¹, ce qui entraîne notamment des effets sur les fonctions neurologiques et intellectuelles des populations exposées⁵². Ces risques sanitaires sont particulièrement préjudiciables chez des populations dites sensibles, telles les femmes enceintes ou en âge d'avoir des enfants, ainsi que les enfants âgés de moins de 7 ans. À cet égard, le Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes s'est dit particulièrement préoccupé par « *l'empoisonnement de l'eau et des sols au mercure à cause de l'exploitation et des activités minières illégales, ce qui affecte de manière disproportionnée la santé des femmes et des filles en Guyane française* »⁵³.

Enfin, ce constat est aggravé par le manque de structures et d'établissements de santé à même d'accueillir et de traiter les populations contaminées au mercure⁵⁴.

Compte tenu des taux de mercure naturellement présents dans les sols et fleuves guyanais, tout apport de mercure supplémentaire est hautement préjudiciable et porte atteinte tant au droit à un environnement sain, qu'au droit à l'alimentation et à la santé. C'est pourquoi la CNCDH recommande de supprimer toute émission directe de mercure dans l'environnement.

La prévention du risque sanitaire nécessite que les populations, au moins les plus vulnérables, réduisent de manière notable leur consommation de poissons carnivores présentant des niveaux élevés de contamination. Aussi, la CNCDH recommande aux autorités locales de mener un important travail de sensibilisation à l'intention de ces populations, et de travailler avec ces dernières afin d'identifier des solutions alimentaires alternatives qui leur seraient culturellement appropriées.

Eu égard au manque de connaissance en termes d'imprégnation mercurielle, la CNCDH demande au Gouvernement de réaliser une étude d'impact des exploitations aurifères sur la faune et la flore en Guyane, à la fois sur le court terme, pour prendre des mesures d'urgence, ainsi que sur le long terme, pour anticiper la durabilité de la pollution au mercure sur plusieurs années voire décennies. Cette étude pourrait être menée par l'Institut de recherche pour le développement (IRD) qui compte en son sein de nombreux spécialistes de cette question.

51. Voir notamment : rapport du Rapporteur spécial des Nations unies sur les incidences sur les droits de l'homme de la gestion et de l'élimination écologiquement rationnelles des produits et déchets dangereux, Calin Georgescu, A/HRC/21/48, 2 juillet 2012, §25. Ce taux de contamination a également été mis en avant par le Rapporteur spécial des Nations unies sur la situation des droits de l'homme et des libertés fondamentales des peuples autochtones, ainsi que par le Rapporteur spécial des Nations unies sur le droit à l'alimentation.

52. Dans ses nombreux rapports aux instances internationales, l'ONAG liste les différents impacts sur la santé des populations contaminées au mercure. Il s'agit entre autres : de retards psychomoteurs dans la marche et dans l'utilisation du langage par les enfants, d'altérations des fonctions visuelles et motrices, de maladies intestinales, de malformations néonatales, ou encore de grossesses non abouties. Voir par exemple : ONAG, présentation d'un rapport alternatif au rapport présenté par la France à la 86^e session du Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination raciale, 30 mars 2015.

53. Comité des Nations unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant le rapport de la France valant 7^e et 8^e rapports périodiques, CEDAW/C/FRA/CO/7-8, 25 juillet 2016, §36, e).

54. Sur la question de l'accès aux soins et du droit à la santé, voir : CNCDH, *Avis sur le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins*, assemblée plénière du 17 octobre 2017, JORF n° 0270 du 19 novembre 2017, texte n° 26, voir *infra* chapitre V.

La CNCDH encourage l'embauche de personnel médical formé aux risques spécifiques dans les sites concernés par l'exploitation aurifère.

B. Le cyanure

Utilisé pour la récupération de l'or primaire ou encore de l'or extrêmement fin, le processus de cyanuration est le plus utilisé au monde car il permet de rendre l'or soluble et de l'isoler efficacement. Néanmoins son utilisation n'est pas sans risque car ce processus conduit à une formation importante de déchets miniers dit « boues cyanurées ». Or, dès lors que le cyanure présente la caractéristique d'être très soluble dans l'eau et mobile sur de longues distances, la possible rupture des digues contenant ces boues cyanurées constitue un danger sérieux pour l'environnement. Danger d'autant plus grave que le cyanure est particulièrement toxique pour la faune et la flore, et à plus long terme pour la santé humaine. Cette potentialité prend tout son sens en Guyane où le climat tropical – et les fortes précipitations qui le caractérisent – sont à même d'augmenter ce risque.

Bien qu'aujourd'hui le cyanure ne soit pas utilisé en Guyane⁵⁵, la question devient particulièrement prégnante avec le projet Montagne d'or (voir *infra*) qui utilisera ce procédé pour extraire l'or des mines exploitées. Cette utilisation à venir est particulièrement préoccupante eu égard aux conclusions du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) qui appelle à une extrême précaution dans l'utilisation du cyanure en Guyane compte tenu « *des caractéristiques géographiques, écologiques et climatiques particulières* »⁵⁶. Il a, par ailleurs, alerté sur le fait qu'en raison de la concentration naturellement élevée en mercure du sous-sol guyanais, la stagnation des boues cyanurées allait favoriser sa propagation dans l'atmosphère et ainsi aggraver la contamination de l'écosystème déjà bien présente.

La CNCDH recommande aux autorités de s'assurer que, lors de l'examen de toute demande d'extraction déposée, la plus grande vigilance soit accordée à la fiabilité des installations destinées à la rétention et au stockage des déchets cyanurés, et ce, en tenant compte des variations saisonnières de la Guyane qui impactent significativement les paramètres physiques.

55. Il est à noter que cette technique d'extraction de l'or par cyanuration a été envisagée dans deux projets miniers en Guyane : les mines de Camp Caïman et de Cambior. Tous deux ont été finalement abandonnés compte tenu des divers avis défavorables les concernant en termes d'impacts environnementaux et humains.
56. Bureau de recherches géologiques et minières, *Utilisation de la cyanuration dans l'industrie aurifère en Guyane – Impacts potentiels sur l'environnement et recommandations*, rapport final, BRGM/RP-61968-FR, février 2013, p. 27.

C. Déforestation et protection de la forêt

La déforestation est une autre des conséquences environnementales de l'orpaillage en Guyane. Rappelons que la forêt amazonienne est le massif forestier le plus important de France et plus largement de l'Union européenne. Cette forêt tropicale humide représente près de 95 % du territoire de la Guyane en s'étendant sur plus de 8 millions d'hectares. Le PAG a été mis en place en son sein afin de contribuer davantage à la préservation de cet écosystème.

Malheureusement, l'orpaillage conduit à la détérioration de cette richesse naturelle exceptionnelle. Est plus précisément visée l'exploitation de l'or alluvionnaire, c'est-à-dire dans les lits des cours d'eau, qui est autorisée au sein de la forêt domaniale. Alors que les entreprises minières autorisées à exercer au sein de la forêt amazonienne sont tenues de remettre en état les sites après exploitation, on constate, du fait du déboisement nécessaire pour la zone de chantier, la destruction de la couche sédimentaire, ce qui rend alors difficile la reconstitution du couvert végétal. De plus, comme nous l'avons vu, le phénomène est d'autant plus inquiétant s'agissant de l'orpaillage illégal pratiqué au cœur même du Parc amazonien de Guyane, alors que ce dernier a justement été créé aux fins de protéger la richesse environnementale guyanaise.

Enfin, la présence des orpailleurs dans un environnement naturel tel que la forêt amazonienne est également une source de perturbations (liées au bruit, à la chasse, etc.), ou encore de pollutions diverses (turbidité des cours d'eau, pollution aux hydrocarbures, etc.).

La CNCDH recommande à l'État de tout mettre en œuvre pour que la forêt amazonienne soit préservée, et de limiter ainsi au maximum l'extraction de l'or en son sein. Le reboisement doit être la condition *sine qua non* à tout projet d'extraction.

Ainsi, la question de la compatibilité entre activité aurifère et conservation et protection de l'environnement se pose à juste titre en Guyane. Malheureusement, l'équilibre entre les deux semble sacrifié au profit du tout extractif, avec le projet de la Montagne d'or, qui concentrera à lui seul l'ensemble des dangers et risques environnementaux et humains propres à l'industrie aurifère.

III. Le projet de la Montagne d’or

A. Présentation du projet

Le projet minier de la « Montagne d’or » est un projet de méga-mine d’or conduit par deux sociétés : une société junior canadienne Columbus Gold et une société major russe Nordgold⁵⁷. Une fois réalisé, ce projet constituera la plus importante mine aurifère à ciel ouvert jamais construite sur le territoire français. Les dimensions de cette méga-mine parlent d’elles-mêmes : le site sera travaillé sur 12km² avec une fosse de 2,5km de long, 500m de large et 400m de profondeur. Le projet générerait un volume impressionnant de déchets miniers, extrêmement nocifs, estimé à 400 millions de m³.

La mine devrait se situer à la frontière de deux parties de la réserve biologique intégrale de Lucifer Dékou-Dékou⁵⁸ et à 125 km par piste au sud de Saint-Laurent-du-Maroni.

Les travaux d’exploration ont débuté en 2010 pour se poursuivre jusqu’en 2013. Ensuite, conformément à la réglementation française et européenne, l’entreprise a lancé une étude d’impact environnemental et social, permettant de cerner et évaluer les impacts et risques environnementaux du projet ainsi que d’adopter une approche proactive et préventive en matière de protection et de gestion environnementale. Celle-ci sera transmise aux services de l’État d’ici la fin de l’année 2017. Parallèlement, les premières phases de consultation des parties prenantes ont été entamées dès septembre 2014, réunissant alors services de l’État et élus locaux.

Enfin, le consortium canado-russe a saisi le 26 juin 2017 la Commission nationale du débat public, chargée d’organiser l’information et la consultation de la population sur les grands projets de ce type. Cette consultation est un préalable indispensable au début des travaux, qui, sous réserve de l’accord de l’ensemble des parties concernées, pourraient débiter en 2019 pour s’achever en 2021. La production s’étendrait alors de 2022 jusqu’en 2034, avant une phase de réhabilitation et de suivi des sites exploités⁵⁹.

Ce projet, sur le point de se concrétiser, présente une actualité de premier plan avec la visite du président de la République en Guyane, prévue à la fin du mois d’octobre 2017⁶⁰. C’est pourquoi la CNCDH s’attardera particulièrement sur ce projet afin de mettre en exergue les risques pour le droit à un environnement sain qu’il ne manquera pas de provoquer. Elle formulera par conséquent des recommandations qu’il

57. Les « juniors » sont de petites entreprises chargées de la prospection minière. Les « majors » sont les grandes entreprises minières exploitantes. Le projet est détenu à 55 % par la société Nordgold et à 45 % par la société Columbus Gold.

58. Le projet minier est localisé au sein du domaine forestier permanent, entre deux espaces naturels, la fosse d’extraction serait distante de 440 m seulement de la limite de l’une d’entre elles. Voir : WWF, *Montagne d’Or, un mirage économique?*, Analyse du WWF France, septembre 2017, p. 4.

59. Pour une présentation plus détaillée des étapes du projet, voir : <http://montagnedor.fr/calendrier-projet/>

60. Le Président de la République s’y rendra dans le cadre de la 22^e conférence des régions ultrapériphériques organisée par la Commission européenne.

conviendrait de mettre en œuvre afin que soient effectivement respectés la protection de l'environnement ainsi que les droits des populations locales.

B. Analyse des arguments en faveur et en défaveur du projet de la Montagne d'or

Le projet de la Montagne d'or a su, en quelques années, polariser les tensions autour de l'extraction aurifère⁶¹. Entre véritable outil de développement pour la Guyane et désastre écologique, environnemental et humain, les avis divergent à son égard.

a. Les arguments en faveur du projet

Le premier argument mis en avant par les partisans du projet de la Montagne d'or est que ce dernier sera fortement créateur d'emplois. En effet, selon les dernières projections économiques, la méga-mine pourra être à l'origine de 750 emplois directs et d'environ 3000 emplois indirects⁶². De plus, selon les engagements des sociétés initiatrices du projet, la grande majorité de ces emplois sera réservée aux populations locales⁶³.

Ces promesses sont indéniablement propices à un ralliement au projet, il convient cependant de les nuancer et de les mettre en perspective. En effet, quand bien même ces emplois seraient effectivement créés, leur durabilité est à questionner lorsqu'on sait que, avant même la mise en route de la construction, la mine de la Montagne d'or ne sera exploitée que pendant une dizaine d'années, et encore selon le meilleur scénario possible. Aussi, ce projet ne participerait que très partiellement à la question préoccupante du chômage en Guyane⁶⁴. Dans le même sens, les 750 emplois directs ne seraient pas créés en même temps, certains étant offerts au début, lors de la phase de construction, d'autres, pendant la phase d'exploitation, et enfin d'autres encore, lors de la phase de réhabilitation, sans qu'il existe de véritable interchangeabilité entre eux. En outre, la complexité croissante de l'extraction a conduit à une plus forte mécanisation et autonomisation des processus, permettant, certes, d'améliorer la productivité, mais amenuisant les perspectives d'emploi.

L'argument tenant à la création d'emplois se couple avec celui de la mise en place de formations nécessaires à la réalisation des métiers miniers. Là encore, les entreprises Columbus Gold et Nordgold se sont engagées de manière ambitieuse en prévoyant la mise en place d'une filière de formation aux métiers de la mine en Guyane, pour les ouvriers, les ouvriers qualifiés, les techniciens et les cadres, et ce avec un réseau de

61. *Le Journal du Dimanche*, « En Guyane, la bataille de la Montagne d'or », 17 septembre 2017.

62. *Le Monde*, « L'or de Guyane : un test politique pour Macron », 30 juin 2017. Disponible sur : http://www.lemonde.fr/economie/article/2017/06/30/l-or-de-guyane-un-test-politique-pour-macron_5153594_3234.html

63. Voir : <http://montagnedor.fr/opportunités-pour-la-guyane/les-emplois-directs/>

64. Selon les chiffres de l'INSEE, en Guyane, le chômage concerne 23 % des actifs en moyenne en 2016, comparable à 2014 et 2015.

partenariats divers⁶⁵. Pourtant, une baisse subite du cours de l'or pourrait, du jour au lendemain, mettre un terme au projet et ainsi de nouveau priver les personnes d'emploi. Ainsi est-il inexact d'affirmer que le projet de la Montagne d'or, comme ceux susceptibles de lui succéder, seront fortement créateurs d'emplois.

Si la mise en place de formations aux métiers de la mine permettrait d'assurer à la population locale l'accès aux emplois créés par la mine, ces formations devraient particulièrement insister sur la protection de l'environnement, et comprendre ainsi des volets relatifs à la gestion des risques environnementaux ainsi qu'au respect des droits de l'homme.

Dans le même ordre d'idées, l'ensemble des métiers de la mine doit être sensibilisé aux risques environnementaux afin d'aider à anticiper, par la suite, les besoins de réhabilitation des sites.

Enfin, un autre argument en faveur du projet réside dans les retombées économiques et fiscales annoncées. Selon les fondateurs du projet, celui-ci pourrait rapporter 370 millions d'euros de rendement, en valeur nette ajoutée, après retour sur investissement⁶⁶, ainsi qu'un retour fiscal de 345 millions d'euros⁶⁷.

Pourtant, le rendement ne semble pas assuré, comme le souligne WWF France pour qui, « *la volatilité du cours de l'or d'une part et la dépendance au taux de change euro-USD d'autre part sont deux variables qui créent une incertitude réelle sur la rentabilité de l'ensemble de cette opération* »⁶⁸. Or, l'on sait que dans pareil cas, les industriels s'attacheront à rétablir la rentabilité, en réduisant dans un premier temps les dépenses en matière sociale et environnementale.

De plus, aucune certitude n'existe quant à la redistribution dans l'économie guyanaise, ni même au bénéfice des populations qui seront touchées par l'extraction de l'or dans cette méga-mine.

Pour la CNCDH, il est désormais primordial que les activités des opérateurs de l'industrie aurifère contribuent au développement de la Guyane, et ce par un schéma fiscal moins incitateur et plus fructueux. Par exemple, la taxe plafond de 2 % sur la valeur de l'or devrait être réévaluée.

65. À la rentrée scolaire 2017, l'université de Guyane a ouvert une licence professionnelle qui formera des techniciens supérieurs spécialisés en géologie, traitement des minerais et environnement. Pour plus d'informations, voir : <http://la1ere.francetvinfo.fr/industrie-montagne-lance-formation-aux-metiers-mine-guyane-510017.html>

66. Audition de M. Igor Klimanov, directeur du développement à Nordgold et de M. Jean-François Orru, responsable des relations extérieures en Guyane pour la Compagnie Minière Montagne d'Or devant la CNCDH, le 5 juillet 2017.

67. *Le Monde, L'or de Guyane : un test politique pour Macron*, op. cit.

68. WWF, *Montagne d'Or, un mirage économique ?*, Analyse du WWF France, septembre 2017, p. 4.

b. Les arguments en défaveur du projet

La fronde contre le projet de la Montagne d'or s'est concentrée au sein du collectif « Or de question »⁶⁹ qui n'a de cesse de dénoncer les accidents industriels ainsi que l'intensification de l'extractivisme.

Il est d'abord utopique de penser que les effets de cette méga-mine s'arrêteraient aux limitations administratives prévues dans la concession. L'emplacement même du site, entre deux parties d'une réserve biologique intégrale, pose problème.

Les détracteurs pointent également du doigt l'inexpérience de l'entreprise Nordgold dans les milieux tropicaux, qui nécessitent une attention particulière au niveau du stockage en digue des déchets miniers sous la forme de boues cyanurées. En effet, le climat tropical est caractérisé par de fortes précipitations. Dans le cas de la Montagne d'or, de telles conditions météorologiques ne font qu'aggraver le risque de rupture des digues du fait de l'accumulation de l'eau ainsi produite. Ce type d'incident n'est pas récent, ni même inédit⁷⁰. À cet égard, la compagnie Nordgold a indiqué avoir initié des études sur les potentiels dangers que représentent les ruptures de digues⁷¹, qui permettent de douter de l'efficacité des mesures de précaution mises en œuvre.

Aussi, si l'un des arguments avancés par les opposants doit particulièrement retenir l'attention, c'est bien celui de la gestion des déchets cyanurés. En effet, durant l'exploitation de la Montagne d'or, ce sont des millions de mètres cubes qui seront charriés et traités au cyanure pour extraire l'or, puis stockés. En cas de rupture des digues contenant les boues cyanurées, la Guyane fera alors face à un désastre écologique d'une envergure sans précédent.

Les opposants craignent également qu'une telle méga-mine ne soit à l'initiative d'un précédent en Guyane, ouvrant ainsi la voie à d'autres projets de ce type. L'exploitation aurifère guyanaise basculerait alors vers une exploitation industrielle à grande échelle qui, en raison des risques étudiés dans la partie précédente, serait particulièrement préoccupante pour le respect au droit à un environnement sain en Guyane.

Enfin, de nombreuses associations alertent sur les moyens relatifs à la production, l'acheminement et le coût de l'énergie que ne manque pas de poser un tel projet. En effet, l'usine de traitement de minerai par cyanuration, à une telle échelle, exigera des besoins énergétiques équivalents à 20 % de la consommation annuelle de la Guyane, et à 100 % de celle de Cayenne. Cela nécessitera de tirer des lignes à haute tension

69. Le Collectif Maouiri Nature a été à l'initiative du collectif « Or de question » afin de lutter contre l'implantation de la Montagne d'or. Il est composé de dix-huit ONG régionales dont la Ligue des droits de l'homme, de partis politiques (Guyane écologie et CAP21), l'association Ingénieurs sans frontières ainsi que 110 associations dans le monde entier dont six associations nationales (Fondation Nicolas-Hulot, Fondation Danielle-Mitterrand, Les Amis de la Terre, Greenpeace et Gadepam).

70. L'un des accidents les plus emblématiques est celui de Samarco au Brésil, en novembre 2015, où une rupture de digues a entraîné le décès de dix-neuf personnes et engendré près de 40 milliards d'euros de dégâts.

71. Ces études ont été conduites conformément à la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE.

sur près de 120 kilomètres, dont le coût – 30 millions d’euros⁷² – sera supporté par la collectivité.

Pour répondre à cette demande énergétique exceptionnelle, le projet envisage la construction d’une centrale biomasse à Saint-Laurent-du-Maroni. Afin de l’alimenter, « *des demandes de rétrocession de 200 000 hectares de forêts primaires ont déjà été effectuées, incluant des terres coutumières de communautés amérindiennes et bushinenguées* » dénonce encore le collectif « Or de question ». L’acheminement de l’énergie vers la méga-mine ne serait pas sans causer des tensions internes importantes, ni même sans emporter des opérations de déforestation conséquentes.

Eu égard à l’ensemble des risques inhérents à l’extraction de l’or qui ne seront qu’aggravés avec le projet de méga-mine de la Montagne d’or, la CNCDH recommande la mise en place d’un moratoire sur ce projet ainsi que le lancement d’une étude d’impact environnemental, social et droits humains indépendante, à même de faire ressortir l’ensemble des risques identifiés. En effet, il est primordial de disposer de toutes les données en termes d’impact notamment environnemental, en amont d’un projet d’une telle envergure.

C. La question de la consultation préalable et éclairée des populations locales

Le projet de la Montagne d’or comprend une étape de consultation des populations locales initiée au travers de la saisine de la Commission nationale du débat public. Bien que cette initiative soit louable, l’on ne peut que regretter qu’elle soit aussi tardive, alors même que les étapes d’exploration et d’études diverses sont déjà intervenues. En effet, le temps choisi pour cette consultation laisse à penser qu’il ne pourra s’agir que d’une « consultation de façade », loin des exigences d’une consultation éclairée et préalable des populations concernées.

Pourtant, la prise en compte de la parole et de l’opinion des populations locales dans de tels projets est gage de légitimité. Comme un rapport parlementaire le souligne, « *la participation des Guyanais aux niveaux de décision est le gage d’une mémoire continue sur l’activité et son contexte d’évolution. La mémoire morcelée est une des faiblesses de certaines administrations en Guyane, et un facteur d’erreur et de retard dans les décisions* »⁷³. Dans le même sens, l’Organisation des nations autochtones de Guyane indiquait qu’« *il est donc temps pour eux [les Occidentaux] de reconnaître les compétences de ces peuples en la matière. Les peuples autochtones doivent être pris au sérieux et considérés comme de véritables partenaires pour tout ce qui concerne les ressources naturelles et les aires protégées* »⁷⁴.

72. WWF, *Montagne d’Or, un mirage économique?* op. cit., p. 16.

73. Rapport remis au Premier ministre, *L’or en Guyane – Éclats et artifices*, op. cit., p. 135.

74. Organisation des nations autochtones de Guyane (ONAG), *Le problème de l’or et la menace sur la population amérindienne*, 22 juillet 2010, p. 13.

Le contexte de la révolte sociale qui a eu lieu, en Guyane, pendant plusieurs semaines au début de l'année 2017, est indissociable des questions environnementales et extractives⁷⁵.

Pour la CNCDH, l'implication des populations locales, et particulièrement des populations directement concernées, dans les projets, est un gage de légitimité et de durabilité des projets. C'est pourquoi elle recommande que soit renforcée la participation des peuples autochtones dans les domaines publics, politiques et économiques afin qu'ils soient partie intégrante de toute négociation touchant à leurs terres et territoires. Pour la CNCDH, il est primordial que cette consultation intervienne en amont des projets. Plus précisément, la CNCDH encourage notamment les autorités locales et les entreprises aurifères à consulter le Grand Conseil Coutumier, en cours de mise en place, dans tous les grands projets susceptibles de bouleverser les modes de vie économiques et sociétaux des populations autochtones de Guyane.

Observations sur le devenir de l'or

Les risques que présente l'extraction de l'or, et plus encore ceux liés au projet Montagne d'or, sont à remettre en perspective dans un contexte où l'industrie minière de l'or n'est plus indispensable. En effet, les besoins industriels représentent seulement 8 % de l'or extrait dans le monde, alors que la filière du recyclage en a fourni trois fois plus en 2015.

Aussi, la demande des secteurs joailliers et financiers ne justifie aucunement la mise en péril de l'environnement et de la santé humaine à un tel degré. Les menaces liées à l'intensification de l'extractivisme doivent, à elles seules, justifier qu'il y soit mis fin.

La CNCDH encourage la perspective du recyclage de l'or afin de mettre fin à ces activités extractives particulièrement préjudiciables pour l'environnement et la santé humaine. Un tel choix œuvrerait pleinement pour un développement durable de la consommation d'or dans le monde.

75. Audition de M. Gilles Kleitz, directeur du PAG, et de Mme Bérengère Blin, directrice adjointe du PAG devant la CNCDH le 10 mai 2017.

Deuxième partie

L'exploitation et l'extraction du nickel en Nouvelle-Calédonie

L'exploitation de l'or vert, longtemps louée pour ses diverses retombées positives sur la Nouvelle-Calédonie, faisant d'elle une « terre de nickel » à travers le monde, connaît depuis quelques années une remise en question compte tenu de ses effets visibles sur l'environnement et soupçonnés sur la santé humaine. Plus encore, cette activité minière exacerbe de fortes tensions internes avec l'émergence de revendications autochtones qui peinent à se faire entendre, encore moins à être prises en compte.

I. La Nouvelle-Calédonie : une terre de nickel

L'histoire de la Nouvelle-Calédonie ne peut s'entendre sans celle du nickel. D'abord découvert en marge d'autres minerais⁷⁶, le nickel devient très vite la principale richesse minérale du territoire, après que du silicate de nickel a été découvert par Jules Garnier⁷⁷.

D'abord effectuée manuellement, l'exploitation des premiers filons ne concerne que la garniélite, facilement repérable, de par sa couleur verte – et aisément extractible. Mais très rapidement, les mineurs prennent conscience de la richesse du sous-sol calédonien et entreprennent de découvrir de nouveaux gisements. L'exploitation est désormais menée dans des mines à ciel ouvert et déployée sur des gradins à flanc de coteau⁷⁸.

Cette expansion de l'extraction du nickel nécessite une main-d'œuvre nombreuse et qualifiée, qui, au XIX^e siècle, ne peut se recruter localement⁷⁹. La Nouvelle-Calédonie connaîtra alors, pendant près d'un siècle, des vagues d'immigration importantes qui marquent encore aujourd'hui la diversité ethnique de l'île.

La mécanisation de l'exploitation, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, amenuise les besoins en main-d'œuvre, ce qui permet alors à un nouveau type de travailleurs de faire son entrée sur le marché du nickel : les Kanaks. En effet, l'un des

76. La Nouvelle-Calédonie s'est révélée être une terre minière à partir des années 1860 lorsque de l'or et du charbon y ont été découverts. Au moment de la découverte des gisements calédoniens, le nickel n'est encore qu'un métal semi-précieux dont l'extraction annuelle ne porte que sur quelques centaines de tonnes. Voir : *Journal de la Société des Océanistes*, « Naissance de l'industrie du nickel en Nouvelle-Calédonie et au-delà, à l'interface des trajectoires industrielles, impériales et coloniales (1875-1914) », n° 138-139, année 2014.

77. En 1864, l'ingénieur, Jules Garnier, fait cette découverte dans le sud-ouest de la Grande Terre.

78. *Journal de la Société des Océanistes*, « Naissance de l'industrie du nickel en Nouvelle-Calédonie et au-delà, à l'interface des trajectoires industrielles, impériales et coloniales (1875-1914) », *op. cit.*

79. En effet, les colons français étaient trop rares, ou trop chers, et les Kanaks étaient encore hostiles à cette activité industrielle qui accaparait les demeures de leurs ancêtres. Voir : La Maison de la Nouvelle-Calédonie, *Le nickel en Nouvelle-Calédonie*, p. 11.

particularismes de l'histoire du nickel en Nouvelle-Calédonie est de s'être écrit, pendant longtemps, en marge des populations kanak⁸⁰. Cette marginalisation prend ainsi fin dans les années 1950, puis 1960, avec le boom du nickel. Bien qu'enfin représentés dans cette industrie, les Kanaks sont toutefois cantonnés à des travaux sous-qualifiés, et donc largement absents des postes de direction et de d'encadrement technique.

Plus récemment, l'entrée en activité de deux usines de transformation du nickel de classe mondiale, Goro Nickel dans le Sud, en 2010, et Koniambo dans le Nord, en 2014, a donné une nouvelle ampleur au paysage économique de la Nouvelle-Calédonie. Ce tournant est corroboré par la construction en Corée du Sud d'une usine pyrométallurgique détenue à 51 % par des capitaux calédoniens.

L'île est désormais inscrite dans un marché mondial des matières premières, ce qui appelle à une attention d'autant plus particulière s'agissant du respect au droit à un environnement sain.

A. Le nickel en Nouvelle-Calédonie

En Nouvelle-Calédonie, le nickel peut se trouver dans deux types de roches, représentant 25 % des ressources mondiales et 9 % des réserves planétaires⁸¹.

Tout d'abord, la latérite⁸² qui, bien que présentant une teneur faible en nickel (moins de 2 %), constituera probablement l'avenir du nickel en Calédonie compte tenu de sa présence en nombre sur le territoire. On retrouve ces grandes réserves latériques principalement au sud de l'île.

Pour extraire le nickel des latérites, un procédé hydrométallurgique est utilisé. Il consiste en un traitement chimique effectué dans un milieu à haute température et à haute pression. Au cours de ce processus, de l'ammoniaque ou de l'acide sulfurique peuvent être employés. Par exemple, l'usine de Goro Nickel fonctionne par lixiviation à l'acide sous pression.

Les industriels font preuve de plus en plus d'intérêt pour les procédés hydrométallurgiques qui permettent d'exploiter de nombreux gisements, auparavant jugés inaccessibles, transformant ainsi davantage de ressources en réserves.

La saprolite, ou garniérite telle que dénommée en Nouvelle-Calédonie⁸³, est issue de la décomposition partielle de la roche-mère, c'est-à-dire la périodite. On retrouve les réserves garniéritiques au nord de l'île. Cette roche se trouve sous la latérite et présente

80. Syndex, *Nickel, métal du diable ou vecteur de développement ? Pour une régulation de la croissance minière et métallurgique calédonienne*, juillet 2015, p. 8.

81. La dichotomie entre ressource et réserve est à noter. Les ressources minérales désignent les tonnages et les teneurs calculés par des géologues à partir de données géoscientifiques. Les ressources sont mesurées grâce aux travaux d'exploration et de sondages. Les réserves minières sont, quant à elles, constituées d'amas minéralisés jugés exploitables tant au niveau technique qu'économique.

82. La latérite est une terre de couleur rouge brique résultant d'une altération d'une roche contenant du fer.

83. Ce minerai est dénommé ainsi en hommage à l'ingénieur l'ayant découvert, Jules Garnier.

une teneur beaucoup plus conséquente en nickel (entre 2,5 et 3 %). Pour obtenir le nickel, on procède à une pyrométallurgie où le minerai est successivement broyé, pré-séché, calciné et enfin réduit par fusion dans des fours électriques de grande puissance. Ces procédés pyrométallurgiques impliquent des coûts énergétiques majeurs ce qui explique leur relative délaissure au profit des procédés hydrométallurgiques.

L'essentiel de la production mondiale est destiné à la fabrication d'aciers inoxydables que l'on retrouve ensuite dans la chimie, les appareils ménagers, l'automobile, le bâtiment ou l'aéronautique. Le nickel intervient ainsi dans la composition d'environ 3000 alliages. Son avenir est assuré avec le développement sur le marché automobile des véhicules électriques qui se rechargent au moyen de batteries nickel-cadmium.

B. La réglementation calédonienne en matière d'environnement

Le territoire de la Nouvelle-Calédonie dispose d'un statut spécifique dans l'arsenal juridique français, désigné comme une « collectivité d'outre-mer à statut particulier »⁸⁴. Cette spécificité, qui s'est construite par un enchaînement d'événements politico-juridiques, n'est pas sans emporter des conséquences en termes de partage et d'exercice des compétences.

La répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie s'est faite progressivement, avec une première étape marquée par les accords de Matignon de 1988. En effet, ces derniers se caractérisent par la concrétisation d'une autonomie accrue de la Nouvelle-Calédonie et de ses provinces⁸⁵ en matière de compétences minières. Ce tournant est conforté par les accords de Bercy, puis de Nouméa, de 1998, qui transfèrent la propriété du sous-sol au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie⁸⁶.

Désormais, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie possède la compétence réglementaire minière, tandis que les provinces sont compétentes pour prendre des décisions individuelles, en assurant sur le territoire une activité minière compatible avec le schéma de mise en valeur des ressources minières⁸⁷. Ces dernières doivent – lorsqu'elles autorisent des exploitations de gisements – veiller à ce que la réglementation soit

84. Collectivité *sui generis* relevant du Titre XIII de la Constitution intitulé « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie », la Nouvelle-Calédonie s'éloigne dès lors de toute comparaison avec la distinction classique entre le régime applicable aux départements et régions d'outre-mer et celui des collectivités d'outre-mer.

85. Le territoire de la Nouvelle-Calédonie est divisé en trois provinces semi-autonomes, autrement appelées « subdivisions administratives », que sont : la Province Nord, la Province Sud et la Province des îles Loyauté.

86. *Le cadre politico-juridique minier en Nouvelle-Calédonie – Mise en perspective historique*, Le Meur P.-Y. et Mennesson T., Document de travail « Gouvernance Minière » n° 03/11, mars 2011, p. 7.

87. Le schéma de mise en valeur des richesses minières a été adopté par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie le 18 mars 2009. Il pose les bases d'un développement raisonné et équilibré de l'industrie minière et métallurgique en privilégiant la valorisation locale de la ressource, la préservation de l'environnement et l'utilisation d'une partie des bénéfices au profit des communautés vivant à proximité des sites miniers ainsi qu'au développement des générations futures. Pour en savoir plus, voir : <https://gouv.nc/actualites/20-04-2009/schema-de-mise-en-valeur-des-ressources-minieres>

respectée en ayant à cœur un objectif de développement durable pour le bien-être des générations futures ; elles sont accompagnées dans ces missions par le Comité consultatif des mines et le Conseil des mines⁸⁸.

Par voie de conséquence, la question environnementale en Nouvelle-Calédonie a elle aussi été influencée par les accords précités, dont plus particulièrement les accords de Matignon, qui ont donné compétence aux provinces en la matière. C'est tardivement⁸⁹ que cette question a été codifiée, avec l'adoption du Code de l'environnement de la Province Nord en 2008, puis celui de la Province Sud en 2009, révisé en 2015⁹⁰. De plus, bien qu'ils constituent tous deux une avancée majeure, des différences notables existent entre ces codes. En effet, le Code de la Province Sud accorde une importance particulière à la Charte de l'environnement, telle que comprise dans le bloc de constitutionnalité, référence que ne contient malheureusement pas le Code de la Province Nord.

La CNCDH estime primordial que, à l'instar du Code de l'environnement de la Province Sud, le Code de la Province Nord intègre en son sein la Charte de l'environnement, afin que les décisions prises sur son fondement le soient en pleine conformité avec cette dernière.

Par ailleurs, les codes de l'environnement des provinces calédoniennes présentent des lacunes non négligeables, notamment au regard de la législation européenne en matière de protection de la santé humaine et de l'environnement. En effet, quasiment aucun des règlements ou directive européens environnementaux n'y figure. Il est, par exemple, à déplorer l'absence de référence faite au règlement REACH qui vise à sécuriser la fabrication et l'utilisation des substances chimiques dans l'industrie européenne⁹¹.

La CNCDH encourage les provinces de Nouvelle-Calédonie à réformer leurs codes de l'environnement respectifs afin qu'y soient mentionnés, voire retranscrits, les règlements et directives européens environnementaux. La CNCDH souhaiterait qu'*a minima* le contenu des conventions internationales en matière environnementale, et plus largement de protection des droits de l'homme, y soit retranscrit.

88. Syndex, *Nickel, métal du diable ou vecteur de développement ? Pour une régulation de la croissance minière et métallurgique calédonienne*, op. cit., p. 37.

89. On observe, en effet, un décalage temporel important entre l'émergence ancienne de conflits localisés entre populations riveraines et entrepreneurs miniers et la mise en place d'un cadre législatif portant sur l'environnement. Voir à ce titre : *Le cadre politico-juridique minier en Nouvelle-Calédonie – Mise en perspective historique*, op. cit., p. 10 et s.

90. Cette révision a porté tant sur les procédures que sur les plans d'action et la gouvernance. Son principal objectif était de traduire concrètement les principes affirmés par l'article 7 de la Charte de l'environnement – auquel le Code de la Province Sud se réfère largement par ailleurs – qui affirme que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

91. Règlement (CE) n° 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH) et instituant une agence européenne des produits chimiques. Ce règlement s'applique à toutes les substances naturelles, organiques et les métaux tels que le nickel ou le plomb. Il a pour objectif de protéger la santé humaine et l'environnement ; de mettre à la disposition de tous une information complète sur les risques des substances et leur nature ; protéger les travailleurs qui manipulent ses substances chimiques ; et renforcer la compétitivité de l'industrie européenne.

II. L'exploitation du nickel et ses effets écologiques et sanitaires

La Nouvelle-Calédonie se caractérise par sa richesse biologique, comme en témoignent sa faune et sa flore, uniques au monde⁹², tout comme son lagon classé au patrimoine mondial de l'humanité⁹³.

Pourtant, plus de 120 années d'exploitation du nickel ont durablement marqué le territoire calédonien. En effet, l'industrie des mines à ciel ouvert a causé, entre autres, l'érosion des paysages, la pollution des rivières et du lagon, et a ainsi mis en danger un écosystème très fragile. En 2007, la Direction de l'industrie, des mines et de l'énergie de Nouvelle-Calédonie⁹⁴ (DIMENC) avait déjà recensé 20 000 hectares de sols nus, dégradés par l'activité minière⁹⁵.

La dégradation principale du milieu provient ainsi de l'érosion intense de grandes surfaces latéritiques qui se sont retrouvées dénudées à la suite des travaux d'extraction et de stockage non contrôlés du nickel. Les sédiments se sont alors déplacés rapidement et aléatoirement dans les milieux naturels, ce qui a provoqué l'engorgement des rivières ainsi que l'étouffement des écosystèmes littoraux calédoniens, sensibles à la turbidité⁹⁶. Ce transport terrigène est principalement à l'origine du blanchissement spectaculaire de la barrière de corail du lagon calédonien⁹⁷.

Les conséquences environnementales et sanitaires liées à l'exploitation du nickel ne s'arrêtent malheureusement pas là. Métal par nature néfaste pour la santé humaine, le nickel fait l'objet d'une extraction invasive susceptible d'emporter d'importants dégagements d'amiante.

92. On compte en Nouvelle-Calédonie quelque 2 200 espèces végétales dont plus de 80 % sont endémiques aux terrains miniers.

93. En juillet 2008, le site naturel des lagons et récifs de Nouvelle-Calédonie a été inscrit au patrimoine mondial de l'Unesco.

94. Pour le compte des différentes collectivités de Nouvelle-Calédonie et de l'État, la DIMENC contribue au développement industriel durable de la Nouvelle-Calédonie, par ses actions de prospective en matières énergétique et minière, ainsi que de contrôle et d'encadrement réglementaire des activités industrielles susceptibles de porter atteinte à l'environnement. Voir : <https://dimenc.gouv.nc/dimenc/presentation>

95. Voir : Novethic, *En Nouvelle-Calédonie, la biodiversité sacrifiée sur l'autel du nickel*, 12 octobre 2016. Consultable sur : <http://www.novethic.fr/empreinte-terre/biodiversite/sr-rse/en-nouvelle-caledonie-la-biodiversite-scarifiee-sur-l-autel-du-nickel-144091.html>

96. B. Robineau, L. Berthault, P. Christmann, « Nouvelle-Calédonie, terre de Nickel », *Geosciences*, 2011, p. 50-57.

97. Voir : Les Amis de la Terre, *Creuser et Forer : pour quoi faire ? – Réalités et fausses vérités du renouveau extractif en France*, rapport, décembre 2016, p. 24. En effet, l'acidification de l'eau de mer touche particulièrement les organismes qui fabriquent une coquille, une carapace ou un squelette calcaire. Si l'eau est trop acide, ces organismes ne peuvent plus construire leur coquille ou leur squelette et se trouvent ainsi fragilisés, entraînant alors leur disparition. Voir également : Syndex, *Nickel, métal du diable ou vecteur de développement ? Pour une régulation de la croissance minière et métallurgique calédonienne*, op. cit., p. 112.

A. Les effets du nickel

Le nickel est naturellement présent dans la croûte terrestre (latérite et garniérite), mais il est également émis par les activités humaines liées à l'extraction et à la transformation de ce métal. On le retrouve donc dans l'eau mais aussi dans l'air, et il est ainsi absorbable par l'homme de diverses manières : ingestion, inhalation et assimilation par la peau. Il provoque alors des pathologies compte tenu de ses caractères allergène⁹⁸ et cancérigène⁹⁹. En effet, selon la façon dont il est absorbé, le nickel est à l'origine, à court et long terme, d'allergies, d'inflammations, d'asthme, de problèmes cutanés et de cancers.

a. Présence du nickel dans l'eau

En Nouvelle-Calédonie, le nickel, naturellement présent dans les roches, se retrouve concentré dans certaines formations volcaniques basaltiques ainsi que dans des secteurs proches de filons minéralisés. L'eau qui circule dans ses formations se charge alors en particules de nickel qui prennent la forme de sels solubles (chlorure, nitrate, sulfate, etc.), contaminant ainsi le réseau aquatique.

Les activités minières sont également à l'origine de la contamination anthropique de l'eau par le nickel au cours de son extraction, sa transformation et enfin son recyclage.

Bien qu'encadrée pour les eaux destinées à la consommation humaine¹⁰⁰, la présence de nickel dans l'eau est particulièrement inquiétante en termes de santé lorsqu'on sait que ce dernier est plus facilement assimilable par l'organisme dans sa forme soluble plutôt que solide.

b. Le nickel dans l'air

La présence de fines particules de métaux, et principalement de nickel, dans l'air calédonien suscite de nombreuses inquiétudes environnementales et sanitaires¹⁰¹.

98. Le nickel est connu comme étant un allergène pour la peau, or il entre dans composition de nombreux produits entrant directement en contact avec la peau tels que : les bijoux, pièces métalliques de vêtements, accessoires médicaux, divers objets métalliques, certaines peintures et teintures, etc.

99. Sous certaines formes, le nickel a été classifié comme potentiellement cancérigène par l'Agence nationale de recherche sur le cancer (ARC) de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS). En 1990, les composés du nickel ont été classés dans le groupe 1 (cancérogène certain pour l'homme) et le nickel métallique dans le groupe 2B (possiblement cancérigène pour l'homme). Ces agents provoquent des cancers du poumon, de la cavité nasale et des sinus. Audition de M. Dominique Salino, docteur en médecine, devant la CNCDH le 13 septembre 2017.

100. Directive n° 98/83/CE sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. Selon cette directive, la concentration limite en nickel autorisée pour les eaux destinées à la consommation humaine est fixée à 20µg par litre.

101. Fin août 2018, l'association Scal'Air avait relevé des pics importants de pollution de l'air. Voir : <http://la1ere.francetvinfo.fr/nouvellecaledonie/province-sud/noumea-0/alerte-pollution-noumea-503275.html>

Or on ne peut que déplorer l'absence d'études épidémiologiques en Nouvelle-Calédonie qui établiraient une corrélation entre la pollution de l'air et les pathologies constatées sur la population. La dernière en date a été conduite auprès des employés de la Société Le Nickel (SLN) il y a plus de dix ans, et l'industriel avait conclu à l'absence de liens entre les pathologies broncho-pulmonaires des salariés et leur emploi à la mine.

Pourtant, le lien de causalité n'est plus à démontrer. En effet, dans un récent rapport, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) insistait sur la neurotoxicité avérée du nickel. L'air ainsi pollué affecte la physiologie et le comportement des organismes exposés, et présente également une réelle menace pour les écosystèmes terrestres et marins¹⁰².

C'est pourquoi la CNCDH recommande que soit engagée, rapidement, une vaste étude épidémiologique auprès des employés miniers, afin de mesurer l'influence de l'inhalation du nickel sur les pathologies qu'ils présentent. Cette étude pourrait utilement être élargie aux populations vivant à proximité des sites d'extraction du nickel.

Au vu des conséquences de la pollution de l'air sur les populations calédoniennes, la CNCDH encourage la mise en application de la directive européenne relative aux émissions industrielles¹⁰³ de manière conjointe et coordonnée dans les trois provinces. Cette directive, qui vise à prévenir et réduire les pollutions émises par les installations industrielles, pourrait utilement être incorporée dans les codes de l'environnement provinciaux.

Plus généralement, la CNCDH recommande aux autorités locales de suivre l'évolution de la contamination par le nickel de l'eau et de l'air qui résulte des activités minières afin de mesurer l'impact et l'efficacité des mesures de prévention et de précaution mises en œuvre par les industriels. Si ces autorités ne sont pas suffisamment à même de gérer les risques environnementaux et sanitaires, les autorités devraient appeler à la réévaluation et au réajustement des mesures prises.

B. La question de l'amiante

Le terme d'amiante – qui n'est pas une réalité géologique mais légale – désigne plusieurs variétés naturelles de silicates fibreux¹⁰⁴ qui ont un faciès asbestiforme¹⁰⁵. L'amiante environnemental, quant à lui, peut être défini comme « toute source d'amiante susceptible de générer une exposition environnementale¹⁰⁶ que la source soit naturelle (terrains amiantifères à partir desquels des fibres peuvent être libérées dans l'air et

102. Conseil économique, environnemental et social, *Avis sur la qualité de l'air en Nouvelle-Calédonie : un enjeu environnemental, sanitaire et réglementaire*, 29 avril 2015.

103. Directive n° 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, appelée également directive IED.

104. Syndex, *Nickel, métal du diable ou vecteur de développement ? Pour une régulation de la croissance minière et métallurgique calédonienne*, op. cit., p. 95.

105. Asbeste est le terme historique français qui recouvre tous les matériaux fibreux asbestiformes résistants au feu, y compris l'amiante. La nuance entre amiante et matériaux asbestiformes n'existe donc pas. Audition de M. Dominique Salino, docteur en médecine, devant la CNCDH le 13 septembre 2017.

106. Définition donnée par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation en 2010.

être inhalées), industrielle ou intramurale/urbaine (fibres émises par l'amiante mis en place dans des bâtiments et des installations diverses et qui peuvent être relarguées dans l'atmosphère en raison soit de la dégradation des installations soit d'interventions sur celle-ci)»¹⁰⁷.

La Nouvelle-Calédonie comporte de nombreux affleurements naturels d'amiante, et ces matériaux asbestiformes se trouvent dans toutes les variétés utiles à l'industrie minière que sont la garniélite, la saprolite et la latérite. En effet, s'il y a du nickel, il y a de l'amiante; mais cette présence étant plus ou moins diffuse dans le minerai, cela complique leur élimination lors de l'extraction du nickel, malgré les précautions prises par les industriels. La pollution de l'environnement extérieur peut également être due à l'érosion naturelle des roches fibreuses dont la dégradation conduit à la libération de fibres amiantifères dans l'écosystème.

Si des débats existent sur les standards à observer, il est acquis que toutes les fibres sont pathogènes et qu'une relation existe entre pathologie et durée d'exposition. Autrement dit, plus il y a de fibres, plus le risque de maladies est élevé, et plus la durée d'exposition est longue et plus le risque de maladie est sérieux.

En Nouvelle-Calédonie, les populations concernées par cette exposition sont les salariés travaillant dans l'exploitation des mines de nickel, ceux travaillant dans la phase sèche des procédés industriels de production du nickel métal et enfin les personnes se trouvant à proximité de roches amiantifères¹⁰⁸. Les pathologies constatées chez ces personnes sont des plaques pleurales, des fibroses pulmonaires, le mésothéliome (cancer de la plèvre propre à une exposition à l'amiante) ou encore des cancers du poumon.

Toutefois l'état des connaissances en matière d'exposition à l'amiante est largement à parfaire. En effet, il existe un certain nombre de fibres non reconnues réglementairement qui se trouvent écartées des études réalisées sur l'amiante environnemental, alors même qu'elles sont susceptibles de provoquer des pathologies similaires à celles occasionnées par les fibres d'amiante d'ores-et-déjà reconnues¹⁰⁹.

La CNCDH recommande que les connaissances relatives à l'amiante soient approfondies par une reconnaissance officielle de la dangerosité de toutes les fibres, afin que leur potentielle toxicité soit analysée et que des mesures de protection de la santé humaine soient prises.

107. Syndex, *Nickel, métal du diable ou vecteur de développement? Pour une régulation de la croissance minière et métallurgique calédonienne*, op. cit., p. 95.

108. Syndex, *Nickel, métal du diable ou vecteur de développement? Pour une régulation de la croissance minière et métallurgique calédonienne*, op. cit., p. 95.

109. La difficulté tient au fait que les critères utilisés pour identifier avec certitude la variété de matériaux fibreux correspondent à des utilisations de l'amiante pour l'isolation et la construction. Cela explique qu'il existe un grand nombre de matériaux fibreux qui ne soient pas reconnus lors des analyses pratiquées en métropole, sous l'autorité du COFRAC (Comité français d'accréditation) qui certifie les laboratoires. Les seules fibres décomptées sont les « fibres OMS » avec une définition de taille bien précise. Audition de M. Dominique Salino, docteur en médecine, devant la CNCDH le 13 septembre 2017.

Il convient cependant de relever une bonne pratique en matière d'évaluation et de protection face au risque de l'amiante. En effet, un groupe réunissant l'ensemble des intervenants professionnels calédoniens a produit un « guide des bonnes pratiques minières en matière de gestion du risque amiante environnemental ». Ce guide, non contraignant, expose l'ensemble de la stratégie de prévention de ce risque.

Saluant l'effort fourni par les industriels de Nouvelle-Calédonie pour prévenir au mieux le risque amiante environnemental, la CNCDH encourage les différents acteurs concernés à s'inspirer largement de ces bonnes pratiques dans le cadre de la réforme du Code minier.

En fin de compte, longtemps considérée, et aujourd'hui encore, comme une activité indispensable au développement économique de la Nouvelle-Calédonie, l'exploitation du nickel et ses conséquences, attestées, sur la dégradation du milieu et de la santé des populations locales, n'ont vraiment préoccupé ces dernières que récemment.

III. Les populations et le droit à un environnement sain : une prise en compte à parfaire

Les populations kanak sont restées en marge de la contestation relative aux conséquences de l'activité minière sur le droit à un environnement sain en Nouvelle-Calédonie. Pour les populations kanak, et à juste titre, l'exploitation du nickel représente une source d'emplois nécessaire à leur existence, elle est en conséquence difficilement contestable. En effet, c'est près d'un emploi sur quatre qui dépend du nickel en Nouvelle-Calédonie lorsqu'on englobe les emplois directs et indirects qu'il génère¹¹⁰.

Mais, au fur et à mesure, et grâce à la combinaison d'initiatives tant internationales que nationales, la parole des populations kanak, désormais reconnue, commence à être considérée dans les schémas de prise de décision des projets les concernant. Bien que demeurant à parfaire, cette nouvelle forme de prise en compte des populations kanak s'est particulièrement illustrée lors du projet minier Goro-Nickel.

110. La croissance de l'emploi dans le secteur du nickel est visible à partir de 2010 et surtout 2011, quand le niveau de salariés a dépassé le niveau de 2007. Cette croissance est liée à la fois à l'activité minière et aux activités directement liées ainsi qu'aux deux nouvelles usines du Nord et du Sud entrées dans une période d'exploitation et de montée en puissance de leur production récemment. Voir : *Syndex, Nickel, métal du diable ou vecteur de développement ? Pour une régulation de la croissance minière et métallurgique calédonienne*, op. cit., p. 55.

A. L'inclusion des populations kanak : un édifice inachevé

Après une reconnaissance progressive dans les textes internationaux, la modernisation des modes de délibération et des décisions des populations concernées pour chaque projet d'exploitation s'est progressivement instaurée dans le mode de pensée calédonien.

a. L'apport des textes internationaux

Dès la conférence de Rio de 1992, sur l'environnement et le développement, le rôle des populations autochtones en matière de développement durable s'est vu largement affirmé. Avec la mention explicite de cette reconnaissance dans plusieurs des textes issus du Sommet de Rio¹¹¹, la première pierre pour le respect du consentement et de la parole des peuples autochtones était posée.

En parallèle, l'OIT adoptait la Convention n° 169 sur les Peuples indigènes et tribaux, le 27 juin 1989. Cette Convention a, pour la première fois, reconnu le droit des populations autochtones à décider de leurs propres priorités en matière de développement. Plus précisément, l'article 15 de la Convention pose comme principe celui des peuples autochtones à « *participer à l'utilisation, la gestion et à la conservation [des] ressources* ». Autrement dit, l'État, tout en conservant la propriété des minéraux ou ressources du sous-sol, est tenu de consulter préalablement les populations autochtones avant toute délivrance d'autorisation d'exploitation¹¹².

111. Principe 22 : « *Les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les États devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable* », Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, 1992.

Article 8-j : « *Chaque Partie contractante, dans la mesure du possible et selon qu'il conviendra [...] sous réserve des dispositions de sa législation nationale, respecte, préserve et maintient les connaissances, innovations et pratiques des communautés autochtones et locales qui incarnent des modes de vie traditionnels présentant un intérêt pour la conservation et l'utilisation durable de la diversité biologique et en favorise l'application sur une plus grande échelle, avec l'accord et la participation des dépositaires de ces connaissances, innovations et pratiques et encourage le partage équitable des avantages découlant de l'utilisation de ces connaissances, innovations et pratiques* », Convention sur la diversité biologique, 1992.

L'Agenda 21 adopté lors du Sommet de la Terre à Rio comporte également un chapitre 26 intitulé « Reconnaissance et renforcement du rôle des populations autochtones et de leurs communautés ».

112. J. Bouquet-Elkaïm, *Le droit des peuples autochtones à la terre : de la reconnaissance au règlement des conflits d'usage – Études de cas autour de l'exploitation du nickel calédonien*, juin 2009, p. 7.

Plus récemment, le principe du consentement préalable, libre et éclairé des populations autochtones sur les projets de développement les concernant a été affirmé dans la Déclaration des Nations unies sur les peuples autochtones de 2007¹¹³.

Enfin, s'agissant plus particulièrement de la Nouvelle-Calédonie et des populations kanak, le Rapporteur spécial des Nations unies sur les droits des peuples autochtones a encouragé la France à associer davantage ces derniers dans la prise de décisions les concernant¹¹⁴.

Pour la CNCDH, l'ensemble des textes primordiaux pour le respect des droits des peuples autochtones, en leur reconnaissant un rôle à part entière dans les projets d'exploitation et d'extraction des ressources, doit être dûment respecté. De plus, pour que ces droits soient pleinement effectifs, la CNCDH réitère sa recommandation de longue date tenant à ce que la France engage le processus de ratification de la Convention n° 169 de l'OIT.

Enfin, si le principe de consultation des populations autochtones est officiellement contenu dans le bloc des droits de l'homme, toutefois, il peine à se voir appliqué malgré des efforts fournis en ce sens dans le droit de la Nouvelle-Calédonie.

b. Le droit d'être consulté et de décider des populations autochtones en Nouvelle-Calédonie

La transposition du droit international relatif aux droits des peuples autochtones à décider des projets les concernant s'est faite timidement en Nouvelle-Calédonie. En effet, si l'accord de Nouméa reconnaît le droit des peuples autochtones à disposer d'eux-mêmes, cela n'a pas été suivi d'une mise en œuvre effective de ce droit, y compris, au premier chef, de leur droit de participation et de consultation.

Sur le territoire, les revendications des peuples autochtones sont portées par le Sénat coutumier¹¹⁵, institution territoriale de la Nouvelle-Calédonie, qui œuvre pour que le droit naturel de pouvoir s'exprimer sur tous les sujets concernant le pays et son avenir, soit effectif.

113. Article 32 « 1. Les peuples autochtones ont le droit de définir et d'établir des priorités et des stratégies pour la mise en valeur et l'utilisation de leurs terres ou territoires et autres ressources. 2. Les États consultent les peuples autochtones concernés et coopèrent avec eux de bonne foi par l'intermédiaire de leurs propres institutions représentatives, en vue d'obtenir leur consentement, donné librement et connaissance de cause, avant l'approbation de tout projet ayant des incidences sur leurs terres ou territoires et autres ressources, notamment en ce qui concerne la mise en valeur, l'utilisation ou l'exploitation des ressources minérales, hydriques ou autres », Déclaration des Nations unies sur les droits des peuples autochtones, 13 septembre 2007.

114. En 2006, dans une lettre d'allégation, le Rapporteur spécial avait souhaité attiré l'attention des autorités françaises s'agissant des activités extractives de nickel en territoire kanak, qui se déroulaient sans consultation du peuple kanak. En février 2007, le Gouvernement français avait répondu que la protection de l'environnement figurait régulièrement à l'ordre du jour des comités signataires de l'accord de Nouméa, et que des tables rondes avaient été organisées avec les responsables du gérant du site du nickel, auxquelles le Sénat coutumier avait été associé. A/HRC/4/32/Add.1, p. 41.

115. Le Sénat coutumier a été institué par l'accord de Nouméa en 1998 et par la loi organique de 1999. Il est composé de 16 sénateurs, soit deux pour chacune des huit aires coutumières.

Une étape majeure a néanmoins consisté en l'adoption de la *Charte du peuple kanak* qui précise, dans son chapitre consacré à la souveraineté sur la nature et les ressources, que « *le développement économique en général et celui des activités extractives en particulier doivent impérativement respecter les tertres et les vestiges du patrimoine kanak ancestral. Le consentement préalable, libre, éclairé et en connaissance de cause de la chefferie des clans concernés est obtenu avant tout projet de développement et d'aménagement* »¹¹⁶. Œuvre du Sénat coutumier, la Charte qualifiée d'« *innovation juridique de la part d'un peuple autochtone* »¹¹⁷ a été élaborée en vue d'influencer la constitution future du pays. Premier pas fait vers l'effectivité du droit des populations autochtones à être consultées, sa concrétisation dépendra toutefois de la « *mise en œuvre d'un pluralisme juridique équilibré* »¹¹⁸.

Partant du postulat que l'exploitation des ressources naturelles n'est pas profitable aux populations kanak tant sur un plan économique qu'écologique, le Comité autochtone de gestion des ressources naturelles (CAUGERN) a initié l'idée d'un « fonds patrimoine ». Celui-ci bénéficierait directement aux Kanaks et serait essentiellement alimenté par les bénéfices des entreprises qui extraient et transforment le nickel. Ce fonds, qui répond à des impératifs de réparation et de compensation, et qui permet aux Kanaks d'affirmer leurs droits, devra servir en priorité à prévenir la dégradation de la biodiversité, à restaurer l'environnement postérieurement à l'exploitation et, enfin, à contribuer au développement local ainsi qu'à la préservation du patrimoine culturel kanak¹¹⁹. Le Sénat coutumier sera appelé à jouer un rôle prépondérant dans le contrôle de ce Fonds.

La CNCDH recommande que soient pérennisés les dispositifs engagés, notamment que la *Charte du peuple kanak* inspire la future constitution du pays, ou encore que le Fonds patrimoine soit effectivement mis en œuvre. De telles actions serviront à la reconnaissance du droit des populations autochtones de Nouvelle-Calédonie à participer au développement, tant économique qu'environnemental, de leur pays. Cet impératif doit constituer l'un des points majeurs du processus transitionnel qui s'engagera en Nouvelle-Calédonie à l'issue du référendum.

Pour que la consultation des peuples autochtones sur les projets d'extraction soit effectivement éclairée, il est primordial que ces peuples soient sensibilisés et informés sur les impacts et conséquences que de tels projets peuvent avoir sur le droit à un environnement sain. En effet, le consentement doit être libre et éclairé pour être valide.

116. *Charte du peuple kanak, Socle commun des valeurs et principes fondamentaux de la civilisation Kanak*, 26 avril 2014, p. 25, §86.

117. Expression utilisée notamment par François Féral, professeur de droit à l'université de Perpignan. Voir : *LaCroix.fr*, « Une charte du peuple kanak en Nouvelle-Calédonie », 26 avril 2014. Consultable sur : <https://www.la-croix.com/Actualite/France/Une-Charte-du-peuple-kanak-en-Nouvelle-Caledonie-2014-04-26-1141707>

118. Propos du président du Sénat coutumier, Paul Vakié. Voir : <http://www.20minutes.fr/societe/1359513-20140424-20140424-nouvelle-caledonie-ecriture-charte-peuple-kanak>

119. C. Demmer, *Une nouvelle stratégie kanake*, 20 avril 2007. Consultable sur : <http://www.vacarme.org/article1306.html>

B. Les bonnes pratiques à développer

La mobilisation conjointe des enjeux autochtones et environnementaux s'est opérée autour de la contestation du projet d'exploitation et de traitement du nickel au sud de la Grand Terre : le projet Goro-Nickel. En effet, ce dernier illustre avec force la construction d'une forme de critique autochtone et environnementaliste.

Alors que la pyroméallurgie a toujours été utilisée dans le traitement du nickel, l'industriel Inco a fait le choix de l'hydroméallurgie pour exploiter le nickel du plateau de Goro, présent dans une nouvelle ressource : les latérites¹²⁰. Or, définir l'hydroméallurgie, et par la même occasion ses dangers, était rendu techniquement difficile pour les associations qui, face à un dispositif inédit, ne disposaient pas d'éléments de comparaison suffisants¹²¹. Elles adoptèrent alors une position radicale qui consistait en la cessation immédiate du projet. À l'appui de cette revendication, les associations, dont au premier chef le comité autochtone Rhéébu Nùù¹²², constituèrent un dossier pour le classement du lagon calédonien, directement menacé par cette nouvelle technique industrielle. En toile de fond, elles dénoncèrent l'absence de prise de responsabilité des autorités calédoniennes à la suite du transfert des compétences environnementales ainsi que la représentation et la participation quasi inexistantes des acteurs locaux dans ce projet.

Rapidement, le conflit se polarisa sur l'absence de prise en compte par le droit positif des acquis de l'accord de Nouméa, ainsi que des normes internationales relatives aux droits des peuples autochtones. En effet, pour ce projet, la délivrance par la Province des autorisations d'exploiter étant soumise au droit commun, ainsi, bien qu'une enquête publique ait été conduite, le consentement des populations autochtones impactées n'était pas requis.

La reconnaissance de cette volonté de réappropriation de leurs droits a conduit, en 2008, à la signature d'un accord entre les représentants autochtones et l'entreprise, intitulé « Pacte pour un développement durable du Grand Sud »¹²³.

120. La Société Goro Nickel testera d'abord un procédé hydroméallurgique novateur de traitement des minerais de Goro en faisant fonctionner dès 1999 une usine pilote, avant d'annoncer, en 2001, la création d'une usine commerciale. Les premiers grands travaux démarreront en 2002. En 2003, une révision approfondie du projet sera engagée puis différents permis de construire et une autorisation d'exploiter seront délivrés en octobre 2004. Outre le site d'exploitation du minerai, le projet comprend une usine hydroméallurgique de traitement du minerai, un site de stockage de résidus épaissis, une centrale thermique, une base vie et un port. Voir : J. Bouquet-Elkaïm, *Le droit des peuples autochtones à la terre : de la reconnaissance au règlement des conflits d'usage – Études de cas autour de l'exploitation du nickel calédonien*, op. cit., p. 5.

121. M. Julien, « L'émergence d'une compétence environnementale autochtone ? » Le cas de Goro Nickel en Nouvelle-Calédonie, *Terrains & travaux*, 2014/1 N) 24, p. 89.

122. Le Comité Rhéébu Nùù semble aujourd'hui inscrit dans le paysage politique calédonien, notamment au sein d'instance coutumière telle le Sénat coutumier.

123. Signé le 11 septembre 2008, le Pacte vise à financer et mettre en place un schéma de développement qui impliquera les populations riveraines dans la surveillance environnementale de l'activité minière et métallurgique, les aidera à faire face à ses effets socioculturels et promouvra un développement économique durable. Voir : P.-Y. Lemeur, *La terre en Nouvelle-Calédonie : pollution, appartenance et propriété intellectuelle*, p. 93.

Cet accord, qui reconnaît le principe du consentement libre et éclairé des populations autochtones sur les projets les concernant, a pour ambition d'organiser, pour l'avenir, un dispositif de consultation dédié aux aspects environnementaux, avec l'instauration d'un Conseil consultatif coutumier environnemental (CCCE)¹²⁴. Ce dernier assure la promotion et la prise en compte des savoirs locaux ainsi que de l'expertise des populations locales sur la gestion de l'environnement¹²⁵. Cette impulsion privée s'est accompagnée de la mise en place d'une nouvelle structure scientifique de surveillance de l'environnement, à l'initiative de la Province Sud, dénommée l'CEIL. Cet observatoire a pour mission de récolter des données de sources multiples afin de surveiller l'état et l'évolution de l'environnement.

La bonne pratique que représente ce Pacte en matière de droits des peuples autochtones en Nouvelle-Calédonie se doit d'être généralisée afin de constituer la norme et non plus l'exception.

La CNCDH encourage l'ensemble des industriels à se doter d'un texte, négocié avec les populations impactées par leurs activités, qui reconnaîtrait explicitement le principe du consentement libre et éclairé desdites populations sur les projets qui, en affectant leurs terres et ressources, pourraient porter atteinte à leur droit à un environnement sain.

Un pareil document permettrait de répondre aux inquiétudes grandissantes des populations locales en sécurisant leurs droits.

Observations sur le devenir du nickel

Tout en tenant compte de la valeur « symbolique » du nickel en Nouvelle-Calédonie, l'empreinte que son exploitation a laissée et laissera, appelle à une haute responsabilité des décideurs publics qui n'ont d'autre choix que celui du développement durable pour protéger les générations futures. Cela passera nécessairement par un partage équitable de la rente minière, une meilleure intégration sociale des projets miniers, une conservation et une valorisation de la biodiversité ainsi qu'une utilisation raisonnée des ressources minérales¹²⁶. En tout état de cause, les choix opérés eu égard au respect du droit à un environnement sain marqueront l'avenir économique, social et environnemental du territoire.

124. Il est composé de quinze membres issus des instances représentatives autochtones. Il donnera des avis sur le plan d'exploitation des espaces susceptibles d'être impactés, sur les programmes de surveillance environnementale et les programmes de suivi des opérations, sur les résultats des opérations de surveillance du site, sur le bilan environnemental annuel, sur les plans d'intervention environnementaux, d'intervention d'urgence et les plans de fermeture, etc.

125. C. Levacher, « Penser la ressource minière en Nouvelle-Calédonie. Souveraineté, développement et valeur des lieux », *Développement durable et territoires*, vol. 7, n° 3, décembre 2016, p. 10.

126. B. Robineau, L. Berthault, P. Christmann, *Nouvelle-Calédonie, terre de Nickel, op. cit.*, p. 50-57.

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : la CNCDH recommande au Gouvernement d’engager une réforme du Code minier encore plus ambitieuse que celle initialement envisagée, afin d’y inscrire l’obligation formelle de consulter les populations préalablement à la délivrance de tout permis d’exploration ou d’exploitation, ainsi que le principe de participation aux décisions des personnes directement concernées.

Recommandation n° 2 : La CNCDH recommande aux autorités françaises, en coopération avec la collectivité territoriale de Guyane, de doter l’opération HARPIE des moyens humains et financiers à la hauteur du phénomène de l’orpaillage illégal. Plus particulièrement, la CNCDH se fait l’écho des revendications du PAG et invite l’État à renforcer les moyens de lutte et de surveillance en son sein.

Recommandation n° 3 : La CNCDH insiste sur la nécessaire coopération de l’État français, et plus particulièrement de la collectivité territoriale de Guyane, avec les États frontaliers, afin d’appréhender la dimension transnationale des activités illégales d’exploitation aurifère. Un accord de coopération doit impérativement être signé et dûment mis en œuvre avec le Surinam et le Brésil, afin de favoriser une stratégie commune de lutte contre l’orpaillage illégal.

Cette coopération devra porter aussi bien sur les aspects judiciaires et de sécurité que sanitaires et environnementaux avec une harmonisation des réglementations et standards.

Recommandation n° 4 : Compte tenu des taux de mercure naturellement présents dans les sols et fleuves guyanais, tout apport de mercure supplémentaire est hautement préjudiciable et porte atteinte tant au droit à un environnement sain, qu’au droit à l’alimentation et à la santé. La CNCDH recommande qu’il soit mis fin à toute émission directe de mercure dans l’environnement.

Recommandation n° 5 : La prévention du risque sanitaire nécessite que les populations, au moins les plus vulnérables, réduisent de manière notable leur consommation de poissons carnivores, ceux-ci présentant des niveaux élevés de contamination. La CNCDH recommande aux autorités locales de mener un important travail de sensibilisation à l’attention de ces populations, et de travailler avec ces dernières afin d’identifier des solutions alimentaires alternatives qui leur seraient culturellement appropriées.

Recommandation n° 6 : Eu égard au manque de connaissance en termes d’imprégnation mercurielle, la CNCDH demande au Gouvernement de réaliser une étude d’impact des exploitations aurifères sur la faune et la flore en Guyane, à la fois sur le court terme, pour prendre des mesures d’urgence, ainsi que sur le long terme, pour anticiper la durabilité de la pollution au mercure sur plusieurs années voire décennies.

Recommandation n° 7 : La CNCDH encourage l’embauche de personnel médical formé aux risques spécifiques dans les sites concernés par l’exploitation aurifère.

Recommandation n° 8 : La CNCDH recommande aux autorités de s’assurer que dans toute demande d’extraction déposée la plus grande vigilance soit accordée à la fiabilité des installations de rétention et de stockage des déchets cyanurés, et ce, en tenant

compte des variations saisonnières de la Guyane qui impactent significativement les paramètres physiques.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande à l'État de tout mettre en œuvre pour que la forêt amazonienne soit préservée et de limiter ainsi au maximum l'extraction de l'or en son sein. Le reboisement doit être la condition *sine qua non* de tout projet d'extraction.

Recommandation n° 10 : La CNCDH recommande que les formations aux métiers de la mine mises en place insistent particulièrement sur la protection de l'environnement, et qu'elles comprennent des volets relatifs à la gestion des risques environnementaux ainsi qu'au respect des droits de l'homme.

De même, elle recommande que l'ensemble des métiers de la mine soient sensibilisés aux risques environnementaux afin de faciliter et d'anticiper, par la suite, les besoins de réhabilitation des sites.

Recommandation n° 11 : Pour la CNCDH, il est désormais primordial que les activités des opérateurs de l'industrie aurifère contribuent au développement de la Guyane, et ce par un schéma fiscal moins incitateur pour les entreprises et plus fructueux pour les populations locales. Par exemple, la taxe plafond de 2 % sur la valeur de l'or devrait être réévaluée.

Recommandation n° 12 : Concernant les risques inhérents à l'extraction de l'or, encore aggravés par le projet de méga-mine de la Montagne d'or, la CNCDH recommande la mise en place d'un moratoire sur ce projet ainsi que le lancement d'une étude d'impact indépendante à même de mettre au jour l'ensemble des risques identifiés sur les plans environnementaux et sociaux et en matière de respect des droits humains. En effet, il est primordial de disposer de toutes les données en amont d'un projet d'une telle envergure.

Recommandation n° 13 : La CNCDH recommande que soit renforcée la participation des peuples autochtones dans les domaines publics, politiques et économiques afin qu'ils soient partie intégrante de toutes négociations touchant à leurs terres et territoires. Pour la CNCDH, cette consultation doit impérativement intervenir en amont des projets. Plus précisément, la CNCDH encourage notamment les autorités locales et entreprises aurifères à consulter le Grand Conseil coutumier, en cours de mise en place, dans tous les grands projets susceptibles de bouleverser les modes de vie économiques et sociaux des populations autochtones de Guyane.

Recommandation n° 14 : La CNCDH encourage le développement de la filière du recyclage de l'or afin de mettre fin à ces activités extractives particulièrement préjudiciables pour l'environnement et la santé humaine. Un tel choix œuvrera pleinement en faveur d'une gestion rationnelle de l'or.

Recommandation n° 15 : À l'instar du Code de l'environnement de la Province Sud, la CNCDH estime primordial que la Province Nord intègre la Charte de l'environnement dans son propre code, afin que les décisions prises sur son fondement soient pleinement conformes à celle-ci.

Recommandation n° 16 : La CNCDH encourage les provinces de Nouvelle-Calédonie à réformer leurs codes de l'environnement respectifs afin qu'y soient mentionnés, voire retranscrits, les règlements et directives européens environnementaux.

Recommandation n° 17 : La CNCDH recommande que soit engagée, dès que possible, une vaste étude épidémiologique auprès des employés miniers, afin de mesurer l'influence de l'inhalation du nickel sur les pathologies qu'ils présentent. Cette étude pourrait utilement être élargie aux populations vivant à proximité des sites d'extraction du nickel.

Recommandation n° 18 : La CNCDH encourage la mise en application de la directive européenne relative aux émissions industrielles¹²⁷ de manière conjointe et coordonnée dans les trois provinces. Cette directive, qui vise à prévenir et réduire les pollutions émises par les installations industrielles, pourrait utilement être incorporée dans les codes de l'environnement provinciaux.

Recommandation n° 19 : La CNCDH recommande aux autorités locales de suivre l'évolution de la contamination par le nickel de l'eau et de l'air résultant des activités minières afin de mesurer l'impact et l'efficacité des mesures de prévention et de précaution mises en œuvre par les industriels.

Recommandation n° 20 : La CNCDH recommande que les connaissances relatives à l'amiante soient approfondies par une reconnaissance officielle de toutes les fibres, afin que leur potentielle toxicité soit analysée et que des mesures de protection de la santé humaine soient prises.

Recommandation n° 21 : La CNCDH encourage à s'inspirer largement des bonnes pratiques mises en œuvre par les industriels de Nouvelle-Calédonie dans la prévention du risque amiante environnemental, dans le cadre de la réforme du Code minier.

Recommandation n° 22 : La CNCDH réitère sa recommandation de longue date préconisant à ce que la France engage le processus de ratification de la Convention n° 169 de l'OIT.

Recommandation n° 23 : La CNCDH recommande que le Fonds patrimoine soit effectivement mis en œuvre et que les dispositions contenues dans la *Charte du peuple kanak* soient pérennisées et qu'elles inspirent les choix politiques à venir en Nouvelle-Calédonie. De telles actions aideront à la reconnaissance du droit des populations autochtones de Nouvelle-Calédonie à participer au développement, tant économique qu'environnemental, de leur pays.

Recommandation n° 24 : Suivant le principe du consentement libre et éclairé des personnes directement concernées par les projets d'exploitation et d'extraction, la CNCDH recommande que des actions de sensibilisation et d'information soient conduites eu égard aux conséquences que de tels projets peuvent avoir sur le droit à un environnement sain.

127. Directive n° 2010/75/UE relative aux émissions industrielles, appelée également directive IED.

Recommandation n° 25 : La CNCDH encourage l'ensemble des industriels à se doter d'un texte, négocié avec les populations affectées par leurs activités, qui reconnaisse expressément le principe du consentement libre et éclairé de ces dites populations sur les projets pouvant affecter leurs terres et ressources et porter atteinte à leur droit à un environnement sain.

Un tel document permettrait de répondre aux inquiétudes grandissantes des populations locales en sécurisant leurs droits.

Liste des personnes auditionnées

Catherine AUBERTIN, économiste et directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement, 12 avril 2017.

Automne BULARD, cofondatrice d'Ingénieurs Sans Frontières Syst Ext, 10 mai 2017.

Philippe BORE, collectif « Or de question » (Maiouri Nature Guyane), 9 juin 2017.

Jean-Marc CHATAIGNER, directeur général délégué de l'Institut de recherche pour le développement, 12 avril 2017.

Dominique DUMET, coordinatrice de l'expertise pour le développement à l'Institut de recherche pour le développement, 12 avril 2017.

Mary FLEURY, collectif « Or de question » (GADEPAM), 9 juin 2017 ;

Hary HODEBOURH, collectif « Or de question » (Maiouri Nature Guyane), 9 juin 2017.

Éleonore JOHANNES, collectif « Or de question » (Premières Nations), 9 juin 2017.

Gilles KLEITZ, directeur du Parc amazonien de Guyane, 10 mai 2017.

Olivier KLEITZ, directeur territorial de Guyane à la Croix-Rouge, 1^{er} juin 2017.

Igor KLIMANOV, directeur du développement à Nordgold, 5 juillet 2017.

Claire LATASTE, ingénieurs Sans Frontières Syst Ext, 31 mai 2017.

Thierry LATASTE, haut-commissaire de la République de Nouvelle-Calédonie, 3 avril 2017.

Pierre-Yves LEMEUR, anthropologue et directeur de recherche à l'Institut de recherche pour le développement, 12 avril 2017.

Patrick MONIER, collectif « Or de question » (Maiouri Nature Guyane), 9 juin 2017.

Jean-Marc MONPELAT, directeur-adjoint et délégué à l'outre-mer au Bureau de recherches géologiques et minières, 14 juin 2017.

Jean-François ORRU, responsable des relations extérieures en Guyane pour la Compagnie minière Montagne d'Or, 5 juillet 2017.

Olivier PETITJEAN, journaliste à Altermedias, 15 mai 2017.

Frédéric PICHONNAT, directeur régional outre-mer à la Croix-Rouge, 1^{er} juin 2017.

Emmanuel POILANE, directeur de France Libertés, 15 mai 2017.

Fabrice RICHY, directeur outre-mer de l'Agence française du développement, 12 avril 2017.

Dominique SALINO, spécialiste des questions de santé en Nouvelle-Calédonie, 13 septembre 2017.

Thibaud SAINT-AUBIN, président d'Ingénieurs Sans Frontières Syst Ext, 10 mai 2017.

Leandro VARISON, juriste de France Libertés, 15 mai 2017.

Marc VIZY, conseiller outre-mer auprès de la Présidence de la République, 15 mars 2017.

Marion WEBER, spécialiste du droit à l'eau de France Libertés, 15 mai 2017.

V. Santé

CHAPITRE V

Le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins

Ce chapitre reproduit un avis qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée plénière de la CNCDH le 17 octobre 2017.

JORF n° 0270 du 19 novembre 2017, texte n° 26.

Dans le cadre de son analyse globale de la situation des droits fondamentaux dans les outre-mer, la CNCDH souhaite attirer l'attention des pouvoirs publics sur le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins. La question du droit à la protection de la santé est évoquée de façon récurrente dans les observations adressées à la France par les instances internationales chargées de veiller au respect des droits de l'homme. Selon le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies dans son observation générale n° 14, le droit à la santé est « *un droit global, dans le champ duquel entrent non seulement la prestation de soins de santé appropriés en temps opportun, mais aussi les facteurs fondamentaux déterminants de la santé tels que l'accès à l'eau salubre et potable et à des moyens adéquats d'assainissement, l'accès à une quantité suffisante d'aliments sains, la nutrition et le logement, l'hygiène du travail et du milieu et l'accès à l'éducation et à l'information relatives à la santé, notamment la santé sexuelle et génésique. Un autre aspect important est la participation de la population à la prise de toutes les décisions en matière de santé aux niveaux communautaire, national et international* »¹. Or, la question de l'effectivité du droit à la protection de la santé dans les outre-mer s'avère particulièrement préoccupante : ainsi, en 2016, renvoyant à son observation générale n° 14, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, dans ses conclusions sur la France « *juge préoccupante la situation défavorable de la jouissance du droit à la santé dans les DOM-COM. et déplore entre autre, un taux de mortalité infantile et maternelle élevée à Mayotte et en Guyane* »².

Partant de ce constat et dans le cadre de son mandat, la CNCDH entend se saisir du sujet de la santé dans les outre-mer et se fonder, pour ce faire, sur des principes reconnus

1. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 14, EC/C. 12/200/4, 11 août 2000, §11.

2. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France, adopté le 24 juin 2016, E/C.12/FRA/CO/4.

tant par le Préambule de la Constitution³ que par les textes législatifs récemment adoptés, qu'il s'agisse de la loi du 26 janvier 2016 *de modernisation du système de santé* ou de la loi du 28 février 2017 de programmation *relative à l'égalité réelle outre-mer*⁴. Sans prétendre à l'étude exhaustive et technique de la santé dans les outre-mer, la CNCDH a procédé à l'analyse d'un certain nombre de rapports élaborés par des instances tant institutionnelles qu'associatives. De nombreux rapports ont ainsi été produits à la demande des pouvoirs publics au cours de la dernière décennie, ce qui révèle d'ailleurs que l'État est pleinement conscient des responsabilités qui lui incombent dans ce domaine⁵. Ces rapports attestent des disparités d'accès à la santé dans les outre-mer et des difficultés à réduire les inégalités de santé entre ces territoires et la métropole. À cet égard, la Cour des comptes a publié en 2014 un important rapport, intitulé « *La santé dans les outre-mer. Une responsabilité de la République* »⁶. Elle constate dans celui-ci que les systèmes de santé déployés dans les outre-mer compromettent l'égalité des chances en matière de protection de la santé. Face à un tel constat, « *la République une et indivisible* » a été invitée à mettre en œuvre une stratégie de santé pour les outre-mer, laquelle prendrait en compte les spécificités de ces territoires et les déterminants de santé qui leur sont propres.

C'est dans ce contexte que vient d'être rendue publique une *Stratégie de santé pour les outre-mer*⁷, document politique important et dont le contenu peut servir de trame au présent avis. Cette stratégie de santé a été mentionnée à deux reprises par le législateur. D'une part, l'article 2 de la loi du 26 janvier 2016 prévoit que la stratégie nationale de santé mentionnée à l'article L. 1411-1-1 du Code de la santé publique « *fixe des objectifs propres aux outre-mer à partir d'une évaluation des données épidémiologiques et des risques sanitaires spécifiques aux collectivités mentionnées à l'article 73 de la Constitution ainsi qu'aux collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin, de Saint-Pierre-et-Miquelon et des îles Wallis-et-Futuna* ». Concernant les collectivités d'outre-mer (COM)⁸, il est précisé que « *l'État peut proposer à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie de s'associer par convention, dans le respect de leurs compétences, à la mise en œuvre des plans et des programmes qui résultent de la mise en*

3. Préambule de la Constitution : « *Le peuple français proclame solennellement son attachement aux Droits de l'homme et aux principes de la souveraineté nationale [...]. En vertu de ces principes et de celui de la libre détermination des peuples, la République offre aux territoires d'outre-mer qui manifestent la volonté d'y adhérer des institutions nouvelles fondées sur l'idéal commun de liberté, d'égalité et de fraternité et conçues en vue de leur évolution démocratique* ».

4. Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 *de modernisation du système de santé* ; loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation *relative à l'égalité réelle outre-mer* ci-après nommée « Loi pour l'égalité réelle outre-mer ».

5. La liste de ces rapports se trouve à la fin de cet avis.

6. Cour des comptes, *La santé dans les outre-mer. Une responsabilité de la République*, rapport public thématique, juin 2014, 287 pages.

7. Ministère des Outre-mer et ministère des Affaires sociales, *Stratégie nationale de santé. La stratégie de santé pour les outre-mer*, publiée le 25 décembre 2016, 23 pages.

8. En vertu de l'article 74 de la Constitution, « *les collectivités d'outre-mer régies par le présent article ont un statut qui tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* ». L'article détaille ensuite le régime de ce statut spécial créé par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et qui concerne, à l'heure actuelle, Saint-Pierre-et-Miquelon, les îles Wallis-et-Futuna, la Polynésie française, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

œuvre de la stratégie nationale de santé». D'autre part, le principe de la mise en place d'une stratégie de santé dans les outre-mer est aussi énoncé dans la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer. L'article 7 de cette loi prévoit en effet la mise en place d'une «*stratégie de convergence*» globale et visant à réduire les écarts de développement. Cette stratégie fixe notamment «*les orientations fondamentales [...] et prévoit des actions en matière [...] de santé et d'accès aux soins*».

Le document *Stratégie de santé pour les outre-mer*, mis au point au terme d'une concertation élargie, associe des préconisations nationales et régionales. Il offre un objectif jusqu'à l'horizon 2023 et propose de procéder en deux temps : le premier, s'étendant sur la période 2016-2018, se fondera sur les dispositifs en vigueur et le second sera subordonné à l'élaboration de futurs plans régionaux de santé. Il en ressort un diagnostic et des réponses autour desquels la CNCDH veut centrer ses commentaires et recommandations, en s'inscrivant dans le cadre d'une approche par les droits, qui constitue la spécificité et la légitimité de la Commission. Ce diagnostic et ces réponses ne devraient pas être remis en cause lors de l'élaboration en cours d'une stratégie de santé valable pour l'ensemble du territoire national. Elle devrait fixer des orientations régionales pour les cinq années à venir mais incorporerait cette fois les questions propres aux outre-mer dans le schéma commun.

Le présent avis entend d'abord analyser l'état de santé de la population dans les outre-mer(1). Cet état des lieux la conduira ensuite à s'interroger sur l'efficacité des systèmes de santé existants (2). La stratégie santé outre-mer dans sa nouvelle définition fera enfin l'objet de recommandations visant à assurer le droit à la protection de la santé de tous les ultramarins (3).

I. L'état de santé de la population dans les outre-mer

Au préalable, la CNCDH a été particulièrement attentive à un avertissement figurant dans les documents officiels et rappelé par l'ensemble des personnes auditionnées : la connaissance des données statistiques sur la santé outre-mer est jugée partielle et insuffisante. Tant et si bien que l'administration centrale s'est dotée d'un comité de pilotage expressément chargé de veiller au recueil des données.⁹

La CNCDH trouve donc là matière à une recommandation préliminaire concernant le renforcement de l'outil statistique permettant l'évaluation des politiques publiques outre-mer, recommandation dont il apparaît déjà qu'elle n'est pas propre au seul domaine de la santé.

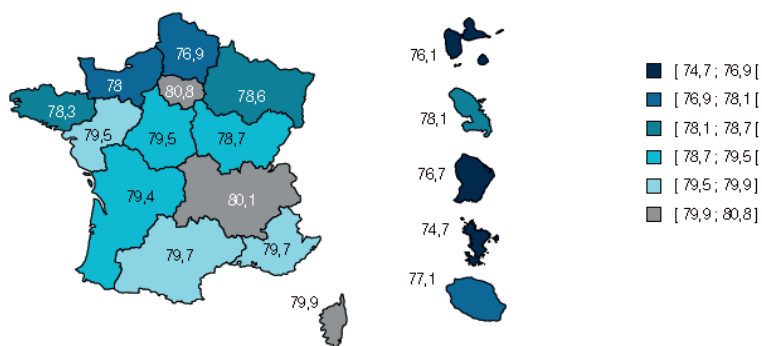
9. Son animation sera copilotée au niveau national par la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) et l'Agence nationale de santé publique (ANSP) et au niveau régional l'animation du réseau de producteurs de données sous la responsabilité des ARS.

A. Des indicateurs de santé qui révèlent des inégalités sociales et territoriales de santé

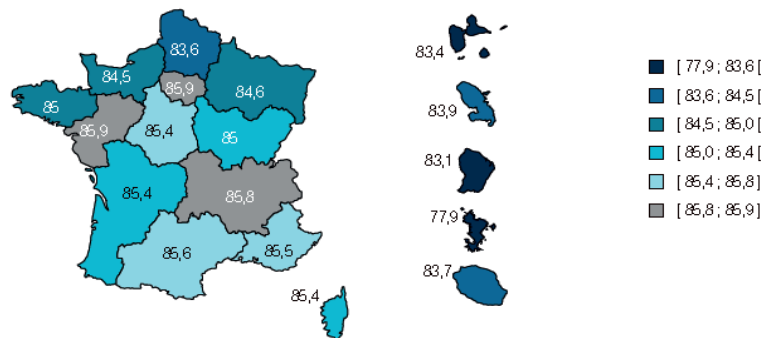
a. Espérance de vie et vieillissement de la population

L'espérance de vie à la naissance est en moyenne plus basse dans les départements et régions d'outre-mer (DROM). Si la Martinique et La Réunion ont réduit les écarts et se rapprochent de l'espérance de vie en métropole, tel n'est pas le cas pour la Guadeloupe ainsi que, et de manière encore plus prononcée, pour la Guyane et Mayotte. En Guyane, l'espérance de vie est en effet de deux ans inférieure à celle de la métropole (76,7 ans pour les hommes et 82,9 ans pour les femmes) et à Mayotte, cette espérance de vie n'est que de 74,7 ans pour les hommes et 77,9 ans pour les femmes. Comme l'indiquait le Conseil économique social et environnemental (CESE) dans son rapport et avis « *L'accès de tous, aux droits de tous, par la mobilisation de tous* » de 2003, « *c'est peut-être au regard des écarts d'espérance de vie qu'apparaît le plus la gravité de laisser durablement des personnes et des familles en dehors des droits fondamentaux* », parmi lesquels la santé mais aussi le revenu, le logement, l'instruction, le travail...

Espérance de vie à la naissance des hommes en 2014



Espérance de vie à la naissance des femmes en 2014



Champ : France entière

Sources : Estimations de population et statistiques de l'état civil (INSEE).

Lorsqu'elle peut être constatée, l'amélioration de l'espérance de vie expose les outre-mer à de nouveaux défis, liés au vieillissement de la population. En effet, si une partie des populations d'outre-mer a bénéficié des progrès intervenus sur une longue période, elles sont pour certaines d'entre elles confrontées à des perspectives d'évolution démographique susceptibles d'aggraver leurs difficultés. C'est particulièrement le cas dans les Antilles et à La Réunion, concernées à court terme par le vieillissement. La Martinique et la Guadeloupe compteront à partir de 2030 plus de personnes âgées que de jeunes. En revanche, la population de la Guyane et Mayotte est plus jeune du fait des mouvements migratoires. Mayotte compte plus de 40 % d'étrangers dont la moitié sont des mineurs qui ont vocation à devenir français.

b. Surmortalité prématurée et évitable : un défi à relever

Dans les territoires où prévaut une situation sanitaire insatisfaisante comme en Guyane ou à Mayotte les taux de surmortalité prématurée sont significativement supérieurs au taux de la métropole. De façon générale, la mortalité dite prématurée entraîne près du tiers des décès avant 65 ans dans l'ensemble des départements d'outre-mer (hormis la Martinique)¹⁰.

Quant à la mortalité évitable, grâce aux pratiques de prévention primaire, un constat identique peut être dressé : les départements et régions d'outre-mer (DROM) sont davantage affectés que la métropole par la faiblesse des programmes de prévention. Pour la mortalité évitable en lien avec les consommations d'alcool et de tabac, La Réunion est particulièrement concernée par les conséquences sanitaires d'une consommation excessive d'alcool, touchant autant les femmes que les hommes¹¹. Il convient donc de mettre en œuvre un plan de prévention spécifique et de prise en charge du syndrome d'alcoolisation fœtale.

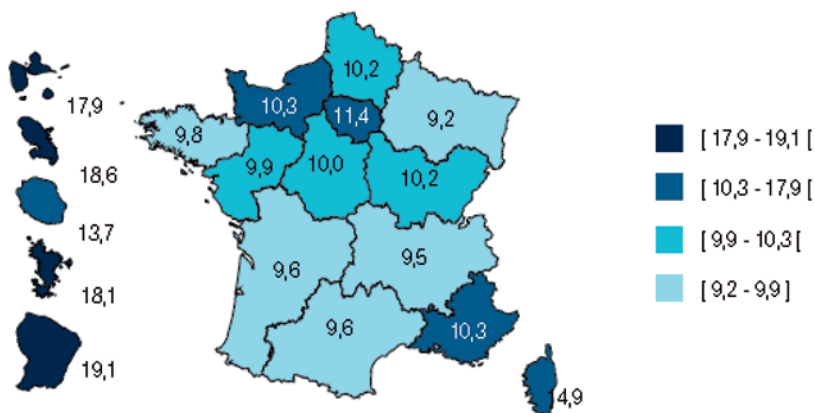
10. DREES, *Rapport sur l'état de santé de la population en France*, 2017, 436 pages, p. 25.

11. Si la problématique de l'alcoolisme est très présente à La Réunion, elle ne se retrouve pas nécessairement dans les mêmes proportions dans les autres territoires ultramarins.

c. Mortalité maternelle et périnatale¹² : une réalité que l'on peine à comprendre

Les préoccupations les plus immédiates concernent la maternité et la petite enfance. En effet, on relève des indicateurs en périnatalité et néonatalité supérieurs à ceux de la métropole et bien plus défavorables à Mayotte et en Guyane. Cette situation a été pointée du doigt par le Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, dans leurs dernières observations sur les rapports français¹³. La mortalité maternelle varie selon les territoires et touche notamment les femmes les plus défavorisées vivant en situation de grande précarité et souvent sans couverture sociale¹⁴. Le déficit de suivi des grossesses ou d'actions périnatales, le manque de moyens de diagnostic et de mesures thérapeutiques appropriées seraient responsables jusqu'aux deux tiers de cette surmortalité¹⁵. Il faut relever que les causes de mortalité maternelle et périnatale ne sont pas toujours recensées faute de moyens alloués pour la collecte de données.

Taux de mortalité périnatale selon les régions en 2014, répartition des régions par quartiles



Corse : moyenne des taux 2012-2014

Sources : PMSI-MCO (ATIH) ; exploitation DREES.

12. La mortalité périnatale est définie comme le nombre de mortinaissances (naissance après vingt-deux semaines d'aménorrhée d'un fœtus sans vie) et de décès néonataux précoces (décès d'enfants de moins d'une semaine). Elle est exprimée sous forme d'un taux pour 1 000 naissances vivantes pour l'année considérée.

La mortalité néonatale est définie comme le nombre des enfants nés vivants mais décédés entre la naissance et le 28^e jour de vie. Elle est exprimée sous forme d'un taux pour 1 000 naissances vivantes pour l'année considérée.

13. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France, adopté le 24 juin 2016, E/C.12/FRA/CO/4 ; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant le rapport de la France valant 7^e et 8^e rapports périodiques, adopté le 8 juillet 2016, CEDAW/C/FRA/CO/7-8.

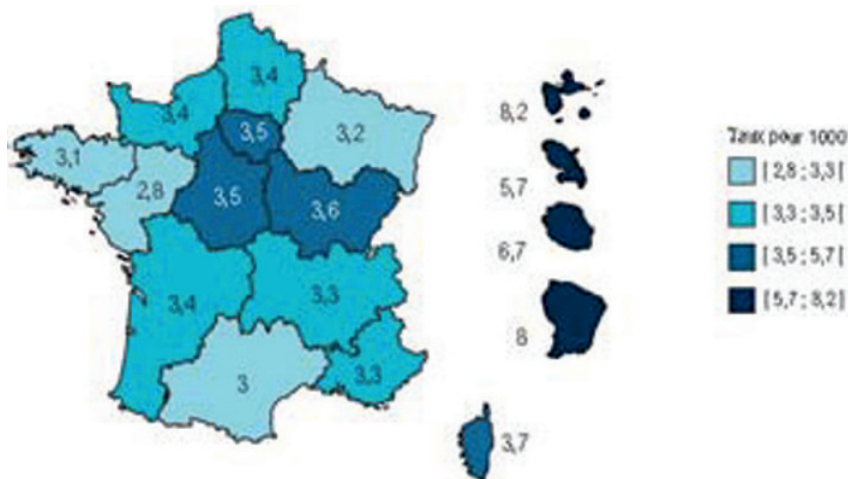
14. Cour des comptes, *La santé dans les outre-mer. Une responsabilité de la République*, op. cit., p. 26.

15. *Ibid.*

d. Mortalité infantile : un défi au regard du droit à la protection de la santé de la petite enfance

Cet indicateur « mortalité infantile »¹⁶ classique de la santé des populations mesure la santé infantile et reflète surtout l'efficacité des soins préventifs, l'attention accordée à la santé de la mère et de l'enfant, de même que la qualité du système de soins et de santé. Si la mortalité infantile a incontestablement diminué au cours des dernières décennies, il n'en demeure pas moins que le taux de mortalité infantile reste quasiment stable depuis cinq ans et repart même à la hausse en 2017¹⁷. En 2015, le taux de mortalité infantile pour l'ensemble du pays s'élève à 3,7 pour 1000 naissances vivantes tandis qu'il atteint une moyenne de 7,6 pour 1000 dans les DROM hors Mayotte. Ainsi la mortalité infantile dans les territoires ultramarins est en moyenne deux fois plus élevée que dans l'hexagone.

Taux de mortalité infantile selon les régions en 2014



Note : Chaque quartile comprend un quart des régions préalablement rangées dans l'ordre décroissant de l'indicateur présenté

Champ : France entière (hors Mayotte)

Sources : statistiques de l'état civil (INSEE).

Plus précisément, en Guadeloupe, les autorités sanitaires mettent l'accent sur les niveaux élevés de la mortalité infantile et de la mortalité prénatale, particulièrement en période prénatale. La prévalence importante des maladies chroniques a des effets délétères sur le bon déroulement des grossesses. À La Réunion, la mortalité infantile est deux fois plus importante qu'en métropole (7,4 décès d'enfants de moins de un

16. La mortalité infantile est définie comme le nombre de décès d'enfants durant la première année de vie. Elle est exprimée sous forme d'un taux pour 1 000 naissances vivantes pour l'année considérée.

17. DREES, *Rapport sur l'état de santé de la population en France*, op. cit., p. 27.

an sur 1000 naissances en moyenne sur la période 2010-2012, contre 3,3 en métropole). À Wallis-et-Futuna, cette moyenne est de 5,6; en Nouvelle-Calédonie, de 4,1; et en Polynésie française, elle s'élève à 7,5. À Mayotte, sur la période 2008-2010, la moyenne était de 13,5 décès, soit une moyenne quatre fois plus élevée qu'en métropole. Une telle moyenne est d'autant plus notable qu'il est vraisemblable que les taux de mortalité infantile soient sous-estimés du fait de cas de non-déclaration. En effet, selon les résultats de l'enquête nationale périnatale 2016 à Mayotte, près de 36 % des femmes interrogées ont déclaré leur grossesse contre 64 % en 2010. La défaillance du suivi est donc manifeste, alors que Mayotte a le plus fort taux de natalité par rapport à tous les pays d'Europe et que le nombre d'accouchements ne cesse de croître pour atteindre 9000 naissances pour l'année 2016.

e. Évolution défavorable des facteurs de risques de maladies chroniques (ALD)

Parmi les facteurs de risque des maladies chroniques et, en particulier le diabète, émerge en premier lieu la question du surpoids et de l'obésité. Pourtant, la prévalence du diabète est particulièrement élevée et constitue un véritable problème de santé publique. En Guadeloupe, 8,9 % de la population serait sous traitement pour diabète et 7,7 % en Martinique et Guyane. La Réunion est le département le plus touché par la maladie avec un taux de prévalence du diabète traité de 10,2 % : un taux plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale de 4,7 %.

Ce constat inquiétant concerne l'ensemble des territoires ultramarins. La CNCDH tient à rappeler l'importance des recommandations n° 9 et n° 10¹⁸ formulées dans son avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les départements d'outre-mer.

f. Prévalence du diabète : un problème de santé publique

Il est moins évident à première vue de reconnaître la gravité particulière dans ces territoires du diabète et de façon plus diffuse de l'obésité, liée à des habitudes de vie dont les plus démunis peuvent difficilement se départir. Pourtant, la prévalence du diabète est particulièrement élevée et constitue un véritable problème de santé publique. En Guadeloupe, 8,9 % de la population serait sous traitement pour diabète. La Réunion est le département le plus touché par la maladie avec un taux de prévalence du diabète traité de 10,2 % en 2013 (un taux plus de deux fois supérieur au taux national, 4,7 %)¹⁹. Cela peut être associé à des conditions socio-économiques difficiles, des modifications du mode de vie et des comportements alimentaires au détriment d'un équilibre nutritionnel. Les recommandations de bonnes pratiques en termes de prévention

18. CNCDH, *Avis relatif à la pauvreté et l'exclusion sociale dans les départements d'Outre-mer*, Assemblée plénière du 26 septembre 2017, *JORF* n° 0276 du 26 novembre 2017, texte n° 42, voir *supra* chapitre I.

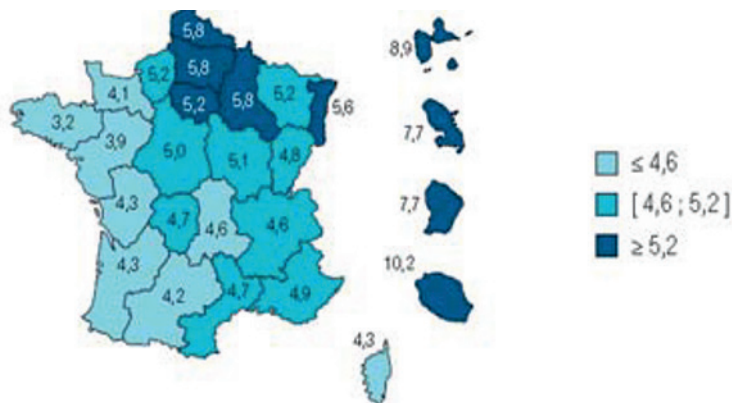
Recommandation 9 : La CNCDH recommande que le critère de qualité nutritionnelle soit placé au premier chef des considérations présidant à la négociation annuelle du bouclier qualité-prix. L'introduction dans les BQP des DRM d'un plus grand nombre de produits maraîchers cultivés localement doit être encouragée.

Recommandation 10 : La CNCDH insiste également sur la nécessité d'encourager l'éducation à l'alimentation saine, en soutenant les actions locales et en favorisant l'autoconsommation.

19. DREES, *Rapport sur l'état de santé de la population en France*, *op. cit.*, p. 27.

auprès des jeunes publics semblent peu audibles et justifieraient des campagnes de sensibilisation plus adéquates. En outre, la prévalence du diabète gestationnel est plus élevée chez les femmes bénéficiaires de la CMU-C.

Prévalence standardisée du diabète traité par région en 2013



Standardisation sur la structure d'âge de la population européenne : Eurostat, population EU-27.

g. Maladies hypertensives et accidents vasculaires cérébraux (AVC)

Obésité et diabète sont des facteurs de risques connus de l'hypertension artérielle. Dans les DROM, la population présente un risque plus élevé d'hypertension artérielle qu'en métropole et les taux d'hospitalisation et de mortalité par AVC sont particulièrement élevés en Guadeloupe, Guyane et surtout à La Réunion. En Guadeloupe, une personne sur trois serait hypertendue. Les taux de mortalité par AVC en France métropolitaine se situent entre 38,5 et 55,1 pour 100 000 alors qu'ils sont pour les trois DROM respectivement de 73,6, 71,5, et 81,6 pour 100 000 habitants. La Martinique présente des taux plus faibles (55 pour 100 000) et équivalents à ceux de la région française la plus défavorisée²⁰.

h. Prévalence des maladies infectieuses et parasitaires : un contexte géographique et sanitaire à risques

La stratégie de santé pour les populations d'outre-mer relève à juste titre qu'une vigilance plus soutenue s'impose à l'égard des risques sanitaires particuliers au contexte géographique à caractère tropical. Il s'agit des maladies infectieuses et parasitaires pour lesquelles les conditions d'assainissement et la disponibilité de l'eau potable sont des facteurs aggravants de risques. La prévalence des maladies vectorielles telles que

20. DREES, *Rapport sur l'état de santé de la population en France*, op. cit., p. 258 et s.

le chikungunya, zika, le paludisme, la dengue et la leishmaniose mériterait une mobilisation plus efficace. De même les pathologies gastroentérologiques résultant le plus souvent d'un environnement insalubre et un déficit en eau potable sont inquiétantes à Mayotte et en Guyane où la résorption de l'habitat précaire est loin d'être effective²¹. Avec Mayotte, la Guyane est l'un des rares endroits où le paludisme est endémique. Par ailleurs, sont constatés les effets récurrents d'épidémies telles que la dengue ou le chikungunya.

L'impact des maladies infectieuses est une réelle préoccupation dans ces territoires. Les taux d'incidence, concernant le VIH-SIDA sont plus élevés qu'en métropole avec en Guyane, département le plus touché, un taux de séropositivité de 112 pour 100000 habitants, alors qu'il est de 52 en Guadeloupe et 16 en Martinique²². Par contraste, le taux en métropole (hors Île de France) est de 11 pour 100 000 et 39 en Île-de-France. Les infections sexuellement transmissibles (IST) bactériennes, comme l'infection à Chlamydia, constituent aussi un problème de santé publique du fait de leur grande fréquence, de leur transmissibilité, de leurs complications, de leurs séquelles (infertilité...) et parce qu'elles sont aussi des cofacteurs de transmission du VIH.

Enfin, les taux de tuberculose sont aussi plus élevés dans certains territoires qu'en métropole. Les taux de déclaration de la maladie restent plus élevés en Guyane avec 18,3 cas pour 100 000 habitants, 25,9 à Mayotte, 14,5 en Ile-de-France et 7,1 cas pour 100 000 habitants pour le reste de l'hexagone²³.

B. Des populations particulièrement exposées et vulnérables qui révèlent des inégalités sociales de santé

a. Les femmes et jeunes filles en âge de procréer et leurs enfants à naître

La CNCDH est particulièrement attentive au respect des droits sexuels et reproductifs des femmes et des jeunes filles²⁴. Elle rappelle que la santé sexuelle et reproductive constitue l'objet d'un droit internationalement garanti par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, comme l'a souligné le Comité des droits

21. Le « Plan eau Mayotte », signé au ministère des Outre-mer le 27 février 2017, vise notamment à l'interconnexion des eaux brutes entre les retenues de Dzoumogné et Combani; la prospection des eaux souterraines pour les forages; l'amélioration des capacités de production, de stockage et de transfert des eaux brutes vers la station de l'Ourovéni.

22. Santé publique France, « Découverte de séropositivité VIH et de Sida », point épidémiologique 23 mars 2017, p. 4

23. InVS /Santé publique France : données année 2015 sur les déclarations de la tuberculose.

24. CNCDH, *Avis sur les violences de genre et les droits sexuels et reproductifs dans les outre-mer*, adopté le 21 novembre 2017, JORF n° 0281 du 2 décembre 2017, texte n° 81, voir *infra* chapitre VI.

économiques, sociaux et culturels²⁵. Il lui paraît intolérable au regard du *droit à la vie* prôné par l'OMS et autres instances onusiennes que deux à trois fois plus de femmes en âge de procréer soient exposées, sur le territoire de la République, à un risque fatal lors de l'accouchement, et que les enfants à naître soient exposés à des risques de mortalité prématurée, mortalité néonatale ou infantile avant la première année.

Par ailleurs, les grossesses non désirées et les grossesses précoces sont une préoccupation car, en dépit de la disponibilité théorique des méthodes de contraception, on constate un nombre nettement plus élevé de grossesses précoces et de grossesses non désirées avec recours à l'IVG. Celles-ci hypothèquent les projets d'avenir des femmes et des jeunes filles et peuvent avoir un impact sur leur santé morale et physique.

b. Les adolescents : des comportements à risques mal contrôlés

Les grossesses précoces des adolescentes et le taux élevé des IVG chez les jeunes filles de 15 à 17 ans interpellent sur la mise en œuvre effective du droit à la santé sexuelle et reproductive alors que les plans régionaux de santé ont intégré depuis longtemps cet objectif. Cela laisse supposer que la prévention en matière de comportements à risques est peu audible pour les jeunes, alors même qu'ils sont pourtant concernés au premier chef par l'éducation à la santé sexuelle et reproductive et par l'accès à la contraception d'urgence.

Par ailleurs, si les pathologies pèsent peu en général sur l'état de santé des adolescents, la violence et les accidents ont en revanche un poids important et représentent un tiers des décès avant 25 ans (contre 7 % pour l'ensemble de la population²⁶).

L'adolescence est aussi marquée, pour certains jeunes, par des addictions, des troubles alimentaires (obésité) et des conduites routières dangereuses : tous ces comportements peuvent avoir des conséquences sur leur santé à l'âge adulte, allant de la marginalisation sociale aux risques de maladies et de troubles psychiques. Enfin, s'agissant du risque de suicide, les données disponibles mettent en évidence la vulnérabilité des adolescentes de quinze à dix-huit ans²⁷. Les suicides chez les jeunes Amérindiens de Guyane sont particulièrement inquiétants²⁸.

25. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 22 (2016) sur le droit à la santé sexuelle et procréative (article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), adoptée le 8 mars 2016, E/C.12/GC/22.

26. DREES, Rapport sur l'état de santé de la population en France, *op. cit.*

27. C'est dans cette tranche d'âge que la prévalence des tentatives de suicide au cours des douze derniers mois selon le sexe et l'âge est de très loin la plus élevée (2,6 %). DRESS : Santé publique France, *L'état de santé de la population en France. Rapport 2017*, mai 2017.

28. *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française : 37 propositions pour enrayer ces drames et créer les conditions d'un mieux-être*, rapport issu de la mission parlementaire qui a confiée à Aline Archimbaud, sénatrice de Seine-Saint-Denis, et Marie-Anne Chapdelaine, députée d'Ille-et-Vilaine, par le Premier ministre en mai 2015 relatif à la situation des populations amérindiennes de Guyane, publication 15 décembre 2015. <http://alinearchimbaud.fr/wp-content/uploads/2015/12/Suicide-des-jeunes-amérindiens-rapport-parlementaire-2.pdf>

Voir également, CNCDH, *La place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, 23 février 2017, JORF n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33, voir *supra* chapitre III.

c. Les populations en situation de grande précarité

L'avis de la CNCDH sur la pauvreté et l'exclusion dans les départements d'outre-mer révèle l'impact des inégalités sociales sur la santé. En effet, la santé n'échappe pas aux gradients et aux inégalités qui affectent les sociétés outre-mer. Fait paradoxal, la France occupe la quatrième place des pays de l'OCDE pour la part du PIB consacrée à la santé tout en présentant une mortalité prématurée importante et de notables inégalités de santé²⁹. Si la France a développé, depuis la loi d'orientation *relative à la lutte contre les exclusions* de 1998,³⁰ des stratégies sanitaires à l'égard des populations les plus précaires, il n'en demeure pas moins que les outre-mer ont peu bénéficié de ces programmes régionaux pour l'accès à la prévention et à la santé des populations défavorisées (PRAPS). Habitat précaire et non disponibilité de l'eau potable sont pourtant des déterminants de santé sur lesquels il conviendrait d'agir. Les populations précaires voient leur santé affectée par un environnement insalubre et une hygiène alimentaire défectueuse. Les taux de surpoids et d'obésité sont plus élevés chez ces populations avec une incidence sur le diabète et les maladies cardio-vasculaires.

Le taux d'allocataires de 70,2 % toutes prestations sociales confondues, confirme la pauvreté et la précarité des populations dans l'ensemble des DROM contre 42,9 % dans l'hexagone. S'agissant plus particulièrement de la CMU-C et du RSA, les DROM qui ne regroupent que 2,8 % du total de la population représentent respectivement 11,9 % et 10 % de leurs bénéficiaires. Cette situation économique difficile s'accompagne d'un accès aux soins dégradés pour ces populations, voire d'un renoncement pour les plus vulnérables, souvent mal informés de leurs droits ou isolés géographiquement. En Guyane, l'accès géographique aux soins est problématique. Il faut parfois trois jours de pirogue pour se rendre à l'hôpital. C'est particulièrement le cas pour les populations autochtones de l'intérieur de la Guyane. L'accès aux soins est par ailleurs très restreint pour les personnes étrangères en situation irrégulière et vivant dans des bidonvilles.

Parmi ces populations, on note un pourcentage important de femmes précaires et parmi elles 85 % de chefs de familles monoparentales. De façon générale, les femmes en situation de précarité sont plus nombreuses à renoncer aux soins³¹. Le déficit de suivi gynécologique entraîne un moindre recours au dépistage du cancer du sein et du col de l'utérus.

Si on constate souvent que la prévention et la promotion de la santé ne sont pas des préoccupations prioritaires pour les personnes en situation de précarité, il convient justement de contourner les difficultés en impliquant des professionnels formés aux effets psychosociaux de la précarité. Il s'agit de remobiliser les capacités d'un individu pour qu'il devienne acteur principal de sa santé et des siens³². Dans la logique de la

29. C. Adam Christophe, V. Faucherre, P. Micheletti et G. Pascal, *La santé des populations vulnérables*, Paris, Éditions Ellipses, 2017, p. 44

30. Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation *relative à la lutte contre les exclusions*.

31. Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, *La santé et l'accès aux soins ne doivent plus être un luxe pour les femmes en situation de précarité*, 7 juillet 2017 : les femmes représentent 64 % des personnes qui reportent des soins ou y renoncent (métropole et outre-mer).

32. C. Adam Christophe, V. Faucherre, P. Micheletti et G. Pascal, *La santé des populations vulnérables*, op. cit.

démocratie sanitaire, les populations précaires doivent être mieux intégrées dans les politiques de réductions des inégalités sociales de santé et être mieux associées au diagnostic de leurs besoins.³³

d. Les personnes migrantes

Mayotte et la Guyane sont particulièrement concernées par des mouvements migratoires importants qui entraînent des conséquences importantes en matière d'accès aux soins³⁴.

À Mayotte, la vulnérabilité liée à une situation administrative irrégulière. Avant leur départ pour le centre de rétention administrative (CRA), les personnes appréhendées dès leur arrivée sont soumises à un examen médical sommaire effectué par les autorités en lien avec le Centre hospitalier de Mayotte (CHM). Si un problème médical est identifié, la personne n'est pas, en principe, placée en CRA et elle est transférée à l'hôpital. Il semblerait toutefois que ces transferts soient rares et réservés aux femmes sur le point d'accoucher ainsi qu'aux personnes très malades ou gravement blessées. Selon les officiers de la Police aux frontières (PAF), de nombreuses personnes malades ou blessées feraient la traversée dans le seul but d'être prises en charge médicalement. Sont alors organisés les retours vers les Comores en « kwassa sanitaires »³⁵ pour les cas dont la prise en charge n'est pas jugée urgente. Ce déni d'accès aux soins est renforcé par l'absence de dispositif d'Aide médicale d'État (AME) à Mayotte. Une part importante de la population étrangère vivant à Mayotte (de l'ordre de 40 %) a ainsi tendance à renoncer aux soins par crainte de contrôle policier et d'éloignement du territoire³⁶. Compte tenu de la gravité de la situation sanitaire, la CNCDH recommande que soit évaluée la perspective de mettre fin au régime dérogatoire excluant du bénéfice de l'aide médicale de l'État les étrangers éligibles au dispositif à Mayotte. Elle invite à s'inspirer des mesures adoptées au profit des mineurs isolés étrangers (MIE), des femmes enceintes et des enfants à naître pour lesquels une ordonnance du 31 mai 2012 a mis en place l'affiliation directe à la caisse de sécurité sociale³⁷.

En Guyane, si l'accès aux soins n'est pas soumis à un régime dérogatoire comme à Mayotte, celui-ci est soumis à des contraintes liées en partie au contexte de migration. Si le département est vaste, la population relativement peu nombreuse, d'environ 300 000 habitants, subit une forte pression démographique et migratoire. Dans ce contexte, la Guyane doit faire face à un certain nombre de défis sanitaires : ceux qui proviennent

33. B. de Goer *et al.*, « Croisement des savoirs : une nouvelle approche pour les formations sur la santé et la lutte contre les exclusions », in *Santé Publique* 2008/2 (vol. 20), p. 163-175.

34. CNCDH, *Avis sur les droits des étrangers et le droit d'asile dans les outre-mer. Le cas particulier de la Guyane et de Mayotte*, adopté le 26 septembre 2017, *JORF* n° 0276 du 26 novembre 2017, texte n° 41, voir *infra* chapitre VII.

35. *Ibid.*

36. *Ibid.*

37. Ministère des Affaires sociales, ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 *portant extension et adaptation du code de l'action sociale et des familles au département de Mayotte*. Cette ordonnance est restée inappliquée jusqu'à l'adoption fin novembre 2015 d'une note interne au CHM donnant consigne d'appliquée la gratuité. Ainsi depuis 2016, la gratuité pour les enfants et les femmes enceintes s'applique dans les dispensaires et à l'hôpital.

de sa situation équatoriale, de la grande pauvreté et des affections résultant de l'occidentalisation du mode de vie. Les indicateurs démontrent en effet une situation très dégradée par rapport à la moyenne nationale et aux départements des Antilles. Plus spécifiquement, les personnes migrantes en Guyane représentent à peu près 30 % de la population. Si l'immigration transfrontalière pendulaire en Guyane est un phénomène de longue date, le nombre d'étrangers en situation irrégulière vivant dans une grande précarité a tendance à augmenter dans un climat de tensions socioéconomiques et de lutte contre l'immigration irrégulière, les pratiques de contrôle irrégulières et abusives conduisent à un renoncement aux soins et à toutes démarches administratives d'accès aux soins par crainte d'être interceptés et éloignés du territoire³⁸. Parmi ces personnes peuvent se trouver des personnes vulnérables porteuses de pathologies lourdes telles que le VIH-SIDA et qui mériteraient pourtant une prise en charge et un suivi thérapeutique sans délai. Par ailleurs, les femmes migrantes sont exposées aux complications de la grossesse et de l'accouchement et à la mortalité périnatale.

e. Les personnes en situation d'handicap

Comme le soulignent le CESE dans un avis du 25 juin 2014³⁹ et le rapport de la Cour des comptes, l'accueil et l'accompagnement des personnes en situation d'handicap est inégal selon les territoires. Elles ne bénéficient pas des mêmes réponses dans les outre-mer qu'en métropole. Même si l'offre se développe progressivement, elles souffrent toujours d'un retard important par rapport à la métropole. Les taux d'équipements, en 2010, étaient de 4,5 places pour 1 000 adultes à La Réunion et de 2,80 en Guyane contre 9,3 places en métropole. Des études statistiques plus récentes doivent être développées afin de mieux appréhender la situation des personnes en situation d'handicap. La pleine application de la loi du 11 février 2005 relative au handicap est loin d'être effective dans l'ensemble des territoires. Les conditions et les montants des aides sont toujours très en dessous de ceux appliqués en métropole.

f. Les personnes détenues

La situation des personnes détenues dans les outre-mer révèle de graves atteintes aux droits, lesquelles ont déjà été dénoncées tant par la CNCDH⁴⁰ que par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)⁴¹. Les travaux menés par la CNCDH sur la situation dans les prisons l'ont en effet conduite à souligner les défaillances du système de santé en prison. Ces dernières affectent de façon discriminante les personnes détenues dans la majorité des prisons ultramarines. Tous les territoires sont concernés par les conditions d'exercice du droit à la protection de la santé dans les

38. *Ibid.*

39. CESE, Avis du 25 juin 2014, *Mieux accompagner et inclure les personnes en situation d'handicap : un défi, une nécessité.*

40. CNCDH, *Avis sur la question pénitentiaire dans les outre-mer*, adopté le 18 mai 2017, JORF 0138 du 14 juin 2017, texte n° 77, voir *infra* chapitre VIII.

41. CGLPL, *Recommandations relatives au centre pénitentiaire du Nouméa (Nouvelle-Calédonie)*, 30 novembre 2011. *Recommandations communes au centre de rétention à la maison d'arrêt de Mayotte*, 30 juin 2010.

établissements pénitentiaires, une telle protection étant conforme au principe de la continuité des soins entre la prison et le monde extérieur, posé par la loi du 18 juillet 1994. En vertu de ce principe, la prise en charge sanitaire des détenus relève de la responsabilité du ministère de la santé dans les DOM comme en métropole, avec un pilotage par les ARS. Les soins sont dispensés dans les unités sanitaires dépendantes d'un établissement public de santé lié par un protocole à un établissement pénitentiaire. Ces unités fonctionnent comme des dispensaires avec des horaires d'ouverture.

L'état des lieux de la prise en charge sanitaire des détenus dans l'ensemble des établissements pénitentiaires outre-mer révèle de graves lacunes alors que les populations carcérales sont à risques. Il est à cet égard fréquent que certaines pathologies n'aient jamais été soignées avant le placement en détention. De surcroît, la sur-occupation des locaux et leur vétusté sont des facteurs aggravants de risques infectieux. Les rapports précités du Contrôleur général des lieux de privation de liberté ont en ce sens dénoncé les conditions indignes d'incarcération et des conditions inadéquates pour l'offre de soins. Que ce soit pour les soins somatiques ou pour ceux en psychiatrie, force est de constater la carence des prises en charge faute de moyens et de personnels qualifiés.⁴² Au-delà des DOM, la situation à Nouméa est particulièrement critique et révèle de graves atteintes au droit à la santé⁴³.

Et pourtant, la santé en milieu pénitentiaire n'est pas jugée prioritaire et ne fait donc pas l'objet d'une action spécifique dans la stratégie santé outre-mer, ce que la CNCDH déplore vivement.

II. Des systèmes de santé en grandes difficultés : un obstacle à l'accès aux soins

L'étude des systèmes de santé existants dans les outre-mer montre combien il reste à faire pour permettre un accès équitable à la santé de tous les ultramarins. Bien que les situations soient contrastées, l'organisation des systèmes de santé demeure à la peine dans certains territoires, ce qui entrave l'efficacité des prises en charge. En effet, tandis que les Antilles et La Réunion sont dans une « dynamique de convergence » avec l'hexagone, la Guyane et Mayotte accusent des retards très importants.

On trouve ainsi dans le constat de la Cour des comptes une analyse des défaillances dans la permanence des soins. La CNCDH évoquera certains obstacles à l'accès aux soins tels que révélés par les auditions et le rapport précité et tentera de comprendre la fragilité des dispositifs de santé existants, tout en gardant à l'esprit que des améliorations issues de la nouvelle stratégie santé dans les outre-mer, qui n'est pas encore entrée en œuvre, sont espérées.

42. Rapport Cour des comptes 2014, annexe 16 : Accès à la santé des personnes détenues.

43. *Ibidem*.

A. Les obstacles à l'accès aux services de santé

Barrières géographiques d'accès aux soins, barrières financières, barrières linguistiques et numériques, dysfonctionnement structurel du dispositif de santé, déficit des actions classiques de prévention, retards difficiles à combler dans la disponibilité et la formation des acteurs de santé sont des déterminants qui impactent sévèrement le droit à la santé.

a. Les barrières géographiques de l'accès aux soins

L'isolement de nombreuses îles ou régions de ces territoires complique l'accès aux soins et la réponse aux urgences, alors surtout que l'évacuation des malades est fréquemment imposée⁴⁴. La caractéristique géographique est donc une donnée importante dans l'accès aux soins car l'isolement est un facteur d'aggravation des pathologies s'il n'existe pas de dispositifs d'accès aux soins adaptés au contexte⁴⁵. Les populations autochtones de l'intérieur de la Guyane sont particulièrement exposées aux risques sanitaires faute de structures adaptées pour leur prise en charge. Ainsi, les risques de perte de chances résultant de lacunes dans la permanence des soins sont plus élevés qu'en métropole.

b. Les barrières financières ou administratives faisant obstacle à l'accès aux soins

Les barrières financières sont aussi des obstacles à l'accès aux soins avec pour conséquence le renoncement aux soins face, par exemple, au coût des transports ou les contraintes administratives trop lourdes et le manque d'accompagnement social. Un pourcentage non négligeable de bénéficiaires du RSA ultramarins ne demande pas son droit à l'ouverture de la CMU-C faute de connaissance du dispositif et de la complexité administrative et renonce aux soins pour raison financière.

c. Des professionnels de santé en médecine libérale inégalement répartis et un déficit flagrant de spécialistes

Selon les chiffres recueillis par la Cour des comptes en 2012, quelque 7 000 médecins exercent dans les territoires ultramarins. Ce chiffre recouvre des densités très différentes. Ainsi, dans les DROM, la Guyane avait 71 praticiens libéraux actifs dont la moitié de spécialistes pour 100 000 habitants, deux fois et demi moins que La Réunion seule à approcher (180) la moyenne nationale (201). La Guyane et Mayotte (18) sont donc particulièrement défavorisées. Il faut également retenir de ce constat le fait que ces moyennes recouvrent des densités localement très différentes, le plus souvent au détriment des populations les plus éloignées et défavorisées. Les problèmes de répartition des professionnels de santé, aggravés par l'insularité, prennent une acuité particulière

44. Audition de Mme Laurence Bonnac-Théron, directrice générale de la santé en Polynésie française.

45. Exemple de cliniques mobiles mises en place pour pallier l'isolement et l'initiative récente de centres délocalisés de prévention et de soins.

rendant difficile l'accès aux soins ambulatoires et entraînant la saturation du système hospitalier et des urgences. Faute de médecine libérale, « *l'hospitalo-centrisme y est de fait renforcé avec de grands ensembles hospitaliers souffrant de sous-dimensionnement, de sous-effectif en personnel formé et trop souvent de gestion hasardeuse*⁴⁶ ».

Le déficit de spécialistes est particulièrement inquiétant dans certains territoires puisqu'il entrave le dépistage de certaines pathologies et leur prise en charge dans un délai favorable. C'est le cas en gynécologie obstétrique, en santé mentale et prise en charge de certains cancers. Le déficit de spécialistes procède également de la vacance de certains postes, qui ne sont pas pourvus, en raison parfois de leur manque d'attractivité. En Guyane, la faiblesse du secteur psychiatrique est manifeste. Il repose en effet uniquement sur l'hôpital et le seul praticien de pédopsychiatrie vient de partir sans être remplacé. Ces carences sont un lourd sujet d'inquiétude pour les responsables locaux, lesquels, et malgré de récents et importants efforts financiers, sont conscients de n'avoir pas encore trouvé la bonne réponse à la question du suicide des jeunes. Le suicide concerne surtout les jeunes en déshérence morale issus des populations amérindiennes.

d. Des programmes de prévention peu performants dans certains DOM

La CNCDH constate qu'à la source de bien des failles se trouve principalement la relégation au second plan de la prévention. Alors même que des politiques de prévention bien conduites sont en général moins coûteuses et plus respectueuses du droit à la protection de la santé, on constate que les systèmes de santé misent encore trop souvent sur les seules stratégies curatives. La déficience des politiques de prévention est en effet manifeste dans bien des domaines et en particulier dans le cadre des programmes de protection maternelle et infantile et celui de la santé sexuelle et reproductive⁴⁷.

B. Une efficacité très relative des dispositifs de santé en Guyane et à Mayotte

Sans nier la valeur dans le temps des efforts accomplis pour améliorer le niveau de la situation sanitaire dans les territoires et départements ultramarins, il demeure que continuent à s'y présenter des difficultés très sérieuses, auxquelles les systèmes de santé ne répondent qu'imparfaitement. La CNCDH souhaite ainsi attirer spécialement l'attention sur la situation dégradée de la protection maternelle et infantile et sur les graves difficultés qui affectent le fonctionnement des centres hospitaliers en Guyane et à Mayotte.

46. Rapport Cour des comptes 2014.

47. CNCDH, *Avis sur les violences de genre et les droits sexuels et reproductifs dans les outre-mer*, adopté le 21 novembre 2017, *JORF* n° 0281 du 2 décembre 2017, texte n° 81, voir *infra* chapitre VI.

a. Périnatalité et protection maternelle et infantile : de graves insuffisances

L'évolution des indicateurs de la mortalité périnatale et néonatale démontre une dégradation du suivi des grossesses et/ou la non-observance des recommandations. Il est pourtant du ressort de l'État et du ministère de la Santé de porter une attention toute particulière à cette problématique qui classe la France en mauvaise position au niveau européen et qui est dénoncée par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels et le Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes dans leurs observations⁴⁸.

La périnatalité est une préoccupation forte pour l'ensemble des départements et particulièrement ceux de l'océan Indien. Les accouchements représentent la part la plus importante de l'activité du Centre hospitalier de Mayotte et cette activité est à la hausse. Cependant, les missions de la Protection maternelle et infantile (PMI) sont confrontées à de graves difficultés récurrentes. Depuis 2016, des mouvements de grèves sont réguliers au sein des structures de prévention et de soins et les personnels ont fait appel à leur droit de retrait⁴⁹. Par ailleurs, dans une lettre ouverte datée du 26 juin 2017 adressée aux responsables politiques et à la population, des agents territoriaux de la PMI de Mayotte, déplorent la dégradation des conditions de travail et des effectifs et alertent : « *Si rien n'est fait pour assurer la continuité des soins, nous risquons de voir une augmentation de la morbi-mortalité maternelle et infantile imputable à la mauvaise gestion et organisation des services de santé* ». Face à ce constat alarmant, les agents territoriaux de la PMI « *exigent une mise en tutelle provisoire et immédiate des services pour assurer la continuité des soins* ».

b. Des centres hospitaliers sous pression et exsangues, dans un contexte de crise sociale

La pression sur les équipements sanitaires qui est le lot commun des politiques de santé est particulièrement sensible dans les outre-mer. Deux départements ont été récemment affectés par une profonde crise sociale, qui a révélé de graves dysfonctionnements.

En Guyane, l'offre hospitalière ne parvient pas à compenser le déficit de médecins, le nombre de lits par habitant étant proche de la moitié de ceux constatés en métropole. Plus gravement, ces taux ne se sont pas améliorés avec le temps et ne suivent pas la croissance de la population. La situation des hôpitaux en Guyane était au cœur de la crise sociale de mars 2017. Parmi les revendications de ce mouvement social d'une ampleur exceptionnelle, se trouvait la question des déficits du Centre médico-chirurgical

48. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observations finales concernant le quatrième rapport périodique de la France, adopté le 24 juin 2016, E/C.12/FRA/CO/4.

Comité sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Observations finales concernant le rapport de la France valant septième et huitième rapports périodiques, adopté le 8 juillet 2016, CEDAW/C/FRA/CO/7-8.

49. D'avril à septembre 2016, 133 réservistes de l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) ont été mobilisés à Mayotte en périnatalité et obstétrique. (Sudre 2017).

de Kourou et du Centre hospitalier Andrée-Rosemon de Cayenne (CHAR). Alors que de plus en plus de malades se retrouvent en situation de précarité, le CHAR ne bénéficiait pas de la dotation « Mission d'intérêt général précarité »⁵⁰. Parmi les revendications figuraient la rénovation du bâtiment et l'achat de nouveaux matériels médicaux. Les praticiens alertaient également sur « *la mise en danger des patients, les conditions inacceptables de leur prise en charge et les difficultés d'exercice du métier de soignant* »⁵¹. Des requêtes ont été adressées à la ministre de la Santé. Les personnels lui demandaient de renforcer la sécurité de l'hôpital⁵², de corriger les malfaçons du nouveau pôle mère-enfant et la radio protection. Avait également été évoquée la révision du système de tarification à l'acte qui ne serait pas adaptée à la Guyane, en raison du nombre important de personnes précaires.

À Mayotte, l'offre de soins est principalement fournie par le Centre hospitalier de Mayotte, aussi bien pour l'hospitalisation, la maternité que pour les soins externes, du fait de la faiblesse de l'offre libérale, alors même que le niveau de natalité à Mayotte est très élevé (près de 9000 naissances en 2016 pour une population « officielle » de 235 000 habitants). Le système hospitalier assume des tâches qui dépassent souvent les missions habituelles de l'hôpital public. L'offre de soins repose donc sur un réseau de dispensaires pour le niveau de premier recours, puis sur l'appui de quatre centres de référence plus outillés et enfin sur le site principal de Mamoudzou qui comporte un plateau technique supposé complet. Il est clair que le fonctionnement d'un tel ensemble exige une certaine capacité à adapter la législation hospitalière et notamment un mode de tarification dérogatoire au T2A. Par ailleurs, tenter d'accélérer la mise en place de la CMU-C permettrait aux assurés sociaux d'accéder aux soins dans de meilleures conditions. En l'état, les autorités locales font état d'une situation critique et chronique de saturation. Les événements de mars 2016 sont la manifestation récente d'une crise d'une ampleur exceptionnelle. Des émeutes xénophobes d'une grande violence ont enflammé le territoire et il est courant d'entendre dire que les Mahorais ne peuvent se soigner à Mayotte, l'hôpital de Mamoudzou étant submergé par les soins destinés aux étrangers⁵³.

À la lueur de ces situations de crises, la conscience de ces difficultés conduit dans tous les territoires les acteurs à être relativement ouverts à des pratiques innovantes, pourtant souvent récusées par les professionnels ailleurs. Les suggestions concernent aussi bien les modes d'exercice que la recherche de solutions à la crise de recrutement. En particulier l'idée que la formation des futurs médecins puisse se développer au plus près des populations concernées et ouvrir la voie à des vocations locales est explorée tant à La Réunion que dans les Antilles.

50. Une étude interne, concernant l'impact de la précarité sur le budget du CHAR de 2015 à 2017, indique 7 millions d'euros de sous-dotations de l'État en lien avec une trop faible prise en compte de la précarité au CHAR.

51. Collectif Pour Lagwiyann dékolé, mars 2017.

52. Le décès d'un patient calciné dans sa chambre à la suite d'un incendie a mis en évidence les graves carences du système de sécurité du centre hospitalier de Cayenne.

53. Ces propos ont aussi été tenus par un député de Mayotte qui souhaitait traduire l'idée que certains défendent qu'il ne faut pas que le développement économique de Mayotte soit trop rapide car cela intensifierait les vagues migratoires constituant « une pompe d'aspiration à l'immigration ».

III. La stratégie santé outre-mer 2016-2023 : une ambition à mettre en œuvre

La loi de *modernisation du système de santé* comporte un volet spécifique à l'outre-mer visant à prendre en compte les déterminants de santé propres à chaque territoire et des accompagnements spécifiques pour les populations les plus vulnérables. Il est important de rappeler que la stratégie santé outre-mer présentée en mai 2016 résulte de la complémentarité des politiques menées par le ministère de la Santé et le ministère des Outre-mer qui conduit aussi certaines actions dans le domaine de la santé. La CNCDH ne peut qu'approuver ce « changement de paradigme »⁵⁴ qui annonce une rupture assumée par rapport au plan santé outre-mer 2009 et de ceux qui suivirent. Elle résulte d'une démarche ouverte au dialogue et soucieuse de croiser les visions régionales et nationales.

La CNCDH a pris connaissance des priorités définies à travers les cinq axes de cette stratégie :

- Améliorer l'état de santé, renforcer la prévention, lutter contre les inégalités sociales et territoriales de santé.
- Améliorer la veille, l'évaluation et la gestion des risques sanitaires.
- Mieux répondre aux besoins des citoyens dans le champ de l'autonomie (vieillesse et handicap).
- Viser l'excellence et l'efficacité du système de santé dans les outre-mer et répondre aux défis majeurs du XXI^e siècle.
- Réduire les inégalités d'accès aux soins et améliorer les prises en charge.

La CNCDH approuve pleinement certains points forts de ce document. Ainsi, alors qu'elles sont souvent oubliées, une priorité est accordée aux actions de prévention. Celles-ci sont bien déclinées à travers les différents objectifs de l'axe 1 du projet, qu'il s'agisse d'améliorer l'état de santé de la mère et de l'enfant, de renforcer les missions de la protection maternelle et infantile, de réduire l'incidence du diabète ou d'agir en amont des comportements nocifs pour la santé. De même, à la lumière des récents événements dramatiques dans les Antilles, on notera que les auteurs de ce document stratégique avaient bien à l'esprit la vulnérabilité particulière des territoires aux catastrophes naturelles ainsi qu'à certaines maladies infectieuses et qu'ils plaidaient pour un dispositif d'anticipation à la gestion des situations de crises.

54. Termes employés en introduction dans le document « stratégie santé outre-mer 2016 ».

Sur le plan de la réponse du système de soins aux particularités des outre-mer, le document fait appel sans ambages à des solutions pertinentes, qu'il s'agisse de la formation des professionnels, de l'allocation des ressources aux établissements ultramarins ou de conditions d'installations en maisons médicales peu pratiquées en métropole.

La CNCDH regrette en revanche certaines insuffisances. Il faut évoquer à cet égard le manque de prise en compte des maladies professionnelles et des problématiques liées à la santé mentale ou la santé en milieu carcéral.

L'aspect plus intéressant de la procédure en cours est sa seconde phase puisqu'elle entend privilégier une réponse locale aux orientations nationales et qu'elle prévoit sous l'impulsion des agences régionales de santé l'établissement de feuilles de routes régionales. Ces documents, récemment rendus disponibles, sont le reflet d'une concertation locale qui a eu l'intérêt de mettre en lumière les enjeux d'une politique sanitaire. Là où il existe une ARS, c'est-à-dire, dans les départements et régions d'outre-mer, la CNCDH a pu se pencher sur la manière dont les acteurs locaux s'approprièrent le diagnostic et concevaient les efforts à réaliser. Cette volonté d'élargir la concertation aux populations d'outre-mer devrait en principe se poursuivre lors des ajustements en cours de la stratégie de santé nationale. La CNCDH soutient le recours à une approche plus participative qui doit permettre aux associations et aux citoyens les plus concernés de s'approprier les actions de la politique de santé.

Un diagnostic des vulnérabilités sanitaires propres à chaque territoire se précise

Si ces territoires apparaissent comme des îlots privilégiés dans leur environnement régional, plusieurs indicateurs attestent cependant d'une situation sociale très difficile, qui constitue un déterminant de santé important pour les populations concernées. Celles-ci doivent en effet faire face à une pauvreté extrêmement importante, à des niveaux de chômage parmi les plus élevés de France, à des mutations démographiques auxquelles elles sont insuffisamment préparées et à des problèmes chroniques d'insalubrité des infrastructures. Si les Antilles et La Réunion s'inscrivent dans une dynamique de rattrapage et de rapprochement sensible avec l'hexagone, Mayotte et la Guyane rencontrent toujours de très grandes difficultés.

S'il est possible d'avoir une image un peu plus précise des vulnérabilités dans les territoires soumis au même régime juridique que la métropole et sous administration d'une Agence régionale de santé (ARS), le diagnostic de santé, par contre, est plus difficile à réaliser avec rigueur dans les collectivités territoriales du fait du transfert de compétences et du manque de données actualisées.

a. La Martinique, le département d'outre-mer le plus proche des indicateurs hexagonaux

La santé maternelle et infantile constitue la première priorité fixée par les autorités sanitaires de la Martinique dans leur stratégie de santé. Le document vise l'objectif de réduction de la mortalité maternelle, et préconise le développement d'actions classiques autour de la protection maternelle et infantile. L'obésité est aussi au premier rang des

préoccupations, ainsi qu'une action ciblée pour que les cancers les plus courants soient pris en charge suffisamment tôt et par les moyens les plus modernes. Outre la drépanocytose, il semble qu'un sujet d'inquiétude particulier soit la manière de lutter contre les violences et de prévenir les suicides. Sans doute, une prise de conscience croissante des perspectives du vieillissement pousse les autorités martiniquaises à développer assez précisément les obligations que leur impose un dépistage plus précoce des handicaps et à initier une réflexion sur la manière de perpétuer des réponses fondées sur le maintien à domicile, qui deviennent plus difficiles du fait de l'évolution des attitudes.

b. La Guadeloupe doit faire face toujours à certains défis

Les autorités sanitaires mettent aussi l'accent sur les niveaux élevés de la mortalité infantile et de la mortalité prénatale. La prévalence importante des maladies chroniques a des effets délétères sur le bon déroulement des grossesses. Le programme régional de lutte contre la mortalité infantile envisagé par les acteurs locaux cherche à cerner les multiples aspects de la question. Par exemple, il évoque un dispositif destiné à améliorer l'accès aux soins des parturientes isolées en leur procurant un hébergement. Est ainsi tentée une réponse aux problèmes nés à la fois de l'insularité et de la précarité des personnes concernées.

Une attention particulière doit être accordée au problème de la surcharge pondérale, qui affecte plus de la moitié de la population. Par ailleurs, le rapport de l'ARS signale l'importance des maladies chroniques – diabète (8,1 % de la population est sous traitement), une personne adulte sur trois est hypertendue, 12 % des Guadeloupéens sont porteurs du trait drépanocytaires, le cancer de la prostate est – de manière inexplicable – 1,5 fois plus fréquent qu'en métropole et 2,25 fois plus meurtrier. Par conséquent, agir pour réduire ce type de mortalité prématurée devient un des objectifs prioritaires.

Enfin, la corrélation des déficits en matière d'habitat avec les questions environnementales propres à la région ouvre tout un champ de priorités spécifiques et particulièrement en matière de lutte contre les maladies vectorielles.

c. La Guyane : une situation sanitaire dégradée, de graves difficultés d'offres et d'accès aux soins

Les priorités prises en charge localement sont d'abord tout ce qui concerne la santé de la mère et de l'enfant et les soins de santé primaires dispensés dans des centres de santé délocalisés. Le sujet semble susciter une vraie mobilisation, reliant les questions d'accès à la contraception et de prévention des grossesses précoces aux actions les plus classiques. Le diabète et l'ensemble des maladies cardio-vasculaires sont aussi un sujet de préoccupation majeure.

C'est donc sur les questions de prévention et d'éducation à la santé qu'il convient de se mobiliser en intégrant les déterminants économiques, sociaux et culturels dans les outils élaborés à cette fin.

C'est à l'hôpital de Cayenne (CHAR) que repose désormais une mission d'intérêt général⁵⁵. Il dispose en effet d'un budget dédié depuis la crise qui a secoué la Guyane. L'offre de soins s'appuie sur un réseau de Centres délocalisés de prévention et de soins (CDPS) dispensant des soins gratuits de premier recours et qui sont destinés à se développer. Huit de ces centres sont totalement isolés. Ce système associé à un développement de la télémédecine semble être un début de réponse au déficit de médecins dans les régions les plus isolées.

En tout cas, le renforcement de ces centres de soins délocalisés est une manière de prendre en compte les critiques sévères faites par le Défenseur des droits en ce qui concerne l'accès aux services publics en Guyane⁵⁶. Comme l'a révélé un collectif de médecins lors des mouvements sociaux de mars, il existe bien en Guyane un corps médical concerné par l'avenir de leur profession et la formation des personnels paramédicaux peut répondre aux besoins à condition d'augmenter les promotions, de valoriser leur savoir-faire et rendre attractive leur fonction.

Par ailleurs, la direction de l'ARS, est consciente du déficit en matière de prévention des suicides qui affectent particulièrement les populations amérindiennes⁵⁷ et du déficit de spécialistes en santé mentale pouvant répondre au problème. Elle préconise, par ailleurs, une approche interministérielle pour mieux appréhender cette problématique.

La pression de l'immigration sur le système de santé est une donnée incontournable. S'il apparaît que, de part et d'autre des frontières, des efforts existent entre professionnels pour résoudre des cas concrets, les pays voisins sont, eux-mêmes, assaillis de trop de problèmes pour que puissent être négociées de véritables coopérations officielles.

d. La Réunion et Mayotte : une situation contrastée pour ces deux départements de l'océan Indien

Les deux départements placés sous la responsabilité commune de l'ARS océan Indien révèlent des situations très différentes et le diagnostic tel qu'il est confirmé par les analyses locales tient évidemment compte de ces spécificités. Bien plus, parce que la réponse du système des soins y est fort différente, les responsables semblent à même de tirer parti des leçons de ces expériences.

Les acteurs locaux s'interrogent sur cette situation. À La Réunion, il est reconnu qu'il existe un bon maillage des maternités, une proportion de sages-femmes importante et que le déficit en obstétriciens ou pédiatres peut être comblé. Des études sont donc en cours pour suivre de façon précise le parcours des femmes enceintes et identifier les facteurs de prédisposition, qu'il s'agisse de l'hypertension, de l'obésité ou des pratiques

55. Les résultats d'une étude menée selon la méthodologie Évaluation de la précarité et des inégalités de santé dans les centres d'Examens de Santé (ÉPICES) prévoient pour 2017 un manque à gagner de plus de 3 millions d'euros, qui devrait être pris en charge par l'État via un financement de « Mission d'intérêt général ».

56. Défenseur des droits, *Accès aux droits et aux services publics en Guyane*, rapport établi par Y. Mathieu, décembre 2016.

57. *Suicides des jeunes Amérindiens en Guyane française : 37 propositions pour enrayer ces drames et créer les conditions d'un mieux-être*, op. cit.

d'alimentation. Par ailleurs, un plan de prévention des conduites addictives est décliné avec un focus particulier sur la consommation abusive d'alcool et un plan d'action a été mis en œuvre pour contrecarrer l'alcoolisation fœtale.

La périnatalité est donc une priorité bien reconnue par les autorités qui semblent tant à Mayotte qu'à La Réunion décidées à planifier leurs efforts, dans une conception large de la prévention qui inclut les risques sexuels et les grossesses précoces. Mais on mesure les difficultés lorsqu'est mise en avant une action destinée à contrecarrer l'hémorragie du *post partum*, à sécuriser à Mayotte le fonctionnement des maternités périphériques, à améliorer les transferts sanitaires 24h/24, à développer les réponses en néonatalogie. Par ailleurs, la mission de la PMI à Mayotte est jugée très préoccupante telle que révélée dans une lettre ouverte par des agents territoriaux de la PMI.

Si sur les points précédents, l'analyse des acteurs locaux coïncide largement avec ce qui pourrait résulter des études disponibles, l'audition des responsables de l'ARS conduit à mettre l'accent sur une autre question jugée essentielle. Il s'agit du retard constaté dans le domaine des maladies chroniques, maladies cardiovasculaires, diabète, même dans certains cas cancers qui ont un impact nettement plus grave qu'en métropole. À La Réunion, les professionnels comme la population semblent préparés à prendre cet enjeu à bras-le-corps. Estimant que le système de santé est en capacité pour y répondre, ils se mobilisent sur une approche originale. Celle-ci envisage de donner sens à des méthodes d'éducation thérapeutique et pour cela une conférence de consensus large a été organisée sur le diabète. Elle regroupe au-delà des professionnels les éléments concernés de la population. Elle doit notamment déboucher sur une ambitieuse étude portant sur l'ensemble d'un quartier, qui devrait au bénéfice de tous progresser sur la connaissance des facteurs à l'origine de ces maladies.

Par-delà ces questions importantes, les deux départements sont fortement concernés par les enjeux sanitaires propres aux zones tropicales, qu'il s'agisse de pathologies spécifiques ou de perturbations climatiques. Et c'est bien de droit à la santé dont il est question lorsque les infrastructures de traitement de l'eau potable sont insuffisantes ou que l'eau potable n'accède pas à toutes les habitations. Ce problème particulièrement aigu à Mayotte a justifié l'élaboration d'un « Plan eau Mayotte » dont la mise en œuvre sera à évaluer⁵⁸.

Lorsque l'analyse se porte sur les réponses possibles du système de soins, les différences entre les deux départements sont extrêmes et conduisent à s'interroger sur le fait que ceci soit possible entre deux départements soumis au même régime juridique.

Concernant La Réunion, les objectifs paraissent atteignables. Le système de santé doit cependant être renforcé par des spécialités et mettre en œuvre face au vieillissement attendu de sa population des investissements et des services propres à assurer l'autonomie des personnes. Des développements précis figurent dans les objectifs locaux

58. Le « Plan eau Mayotte », signé au ministère des Outre-mer le 27 février 2017, vise notamment à l'interconnexion des eaux brutes entre les retenues de Dzoumogné et Combani; la prospection des eaux souterraines pour les forages; l'amélioration des capacités de production, de stockage et de transfert des eaux brutes vers la station de l'Ourovéni.

concernant le handicap. Par ailleurs, de sérieuses carences existent en psychiatrie. Mais, fort de son Centre hospitalier universitaire (CHU) récemment mis en place, ce département semble pouvoir mobiliser sa population autour de son droit à la santé.

À Mayotte, au contraire, tout repose sur le continuel effort d'adaptation du système hospitalier. Il n'est pas étonnant que les responsables locaux le décrivent comme étant totalement débordé. Or, il assume les soins gratuits dispensés à une population tant locale qu'étrangère dont la prise en charge n'est pas stabilisée. Son financement dérogatoire par une dotation de l'État ne semble pas pour le moment évoluer vers une solution pérenne⁵⁹. Toutes ces difficultés ne l'ont pas empêché de trouver des réponses à des situations dont il n'a pourtant pas la maîtrise. Mais, tant que la précarité des moyens éducatifs et l'insécurité dissuaderont les jeunes médecins de s'installer à Mayotte, on ne voit pas qui pourrait prendre le relais du système actuel. On ne peut dans ce contexte que saluer l'esprit d'initiative qui a conduit à rechercher le moyen d'implanter de petites unités hospitalières aux Comores⁶⁰, pour tenter de canaliser les mouvements d'immigration directement liés au besoin de soins médicaux.

e. Les collectivités ultramarines

S'agissant des collectivités d'outre-mer, la CNCDH comme d'autres institutions s'est trouvée devant un dilemme. Elle n'est pas outillée pour recueillir des informations structurées sur la situation de ces territoires. Les compétences en matière de santé y ont été pour l'essentiel transférées aux autorités locales. L'État y est partenaire, accompagnant les exécutifs locaux. Mais cette difficulté n'empêche pas de réaffirmer que les populations de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Polynésie française, les îles de Wallis et Futuna et Nouvelle-Calédonie ont droit que s'applique à elles le Préambule de la Constitution. La Nation « *garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère, la protection de la santé* ».

La CNCDH a consulté un des rares documents d'ensemble, le rapport de la Cour des comptes sur la santé outre-mer, dont les données se situent autour de 2012. À la date de son rapport, le constat de la Cour était particulièrement inquiétant : une espérance de vie inférieure à celle de la métropole qui aurait même reculé à Wallis-et-Futuna, des épidémies touchant plusieurs milliers de personnes en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française ont montré leur vulnérabilité aux infections à transmission vectorielle. La prévalence du risque de surpoids et de diabète est aussi constatée par la Cour qui s'inquiète du retard à prendre en charge ces pathologies.

59. À Mayotte : la PUMA, la CMU-C et l'AME n'existent pas.

60. Programme opérationnel FEDER, coopération territoriale européenne Programme transfrontalier Mayotte-Comores– Madagascar 2014-2020. La santé est le domaine dans lequel la coopération régionale est la plus structurée au sein de la zone du canal du Mozambique et tout particulièrement entre Mayotte et Les Comores. Les principaux projets recensés ces dernières années ont été soutenus par le CHM, l'AFD et l'ARS avec l'appui du FCR.

Les remarques propres à chacun de ces territoires sont souvent inquiétantes. De façon récurrente sont mises en lumière les inégalités de situation à l'intérieur des territoires, qui font que les progrès ne se diffusent que lentement. Ainsi en est-il des actions de prévention engagées tardivement ou sujettes à des aléas de financement entre 2008 et 2012. De très nombreuses critiques sont formulées sur la manière dont ont été conduits les investissements hospitaliers à Papeete ou à Nouméa. La Cour s'inquiète des questions d'évacuation des malades graves de Nouméa ou de Papeete et en vient même à envisager que soit affirmée en la matière une obligation de service public.

Dans ce contexte plutôt négatif, il faut toutefois relever quelques améliorations. De manière générale, la situation de ces territoires en matière de santé est souvent meilleure que celle de territoires placés dans les mêmes conditions géographiques. Les autorités territoriales sont décidées à prendre en charge les questions de santé. Ainsi, Saint-Pierre-et-Miquelon disposerait d'une infrastructure sans équivalent, au point que le problème serait plutôt que de tels moyens seraient sous utilisés.

La directrice générale de la santé en Polynésie française a rappelé les difficultés auxquelles sont confrontées les autorités sanitaires de cette collectivité dont la population est dispersée sur 138 îles dont certaines sont très peu peuplées. Les autorités ne semblent pas avoir été directement associées, aux travaux menés dans le cadre de la stratégie nationale, contrairement aux DOM. Mais, les autorités locales ont adopté en 2016 un document stratégique, dont la lecture donne une idée des difficultés et des réponses mises au point sur place. Il est reconnu qu'il existe des retards à combler et des difficultés graves dues au sous-équipement, à l'insuffisance de médecins et aux inégalités aggravées par la dispersion des populations. Au-delà des développements concernant les questions de pilotage et de gouvernance, il transparait dans ce document la volonté de prendre en charge les questions les plus sensibles. La prévention est au nombre de celles-ci, priorité reconnue d'autant plus qu'il y aurait eu des hésitations dans le passé. Il en est particulièrement question pour confronter l'enjeu qui semble, comme à La Réunion, être sur le devant de la scène, à savoir la lutte contre les maladies chroniques, liées à l'hypertension ou à l'obésité. Sans occulter les problèmes concernant la santé de la mère et de l'enfant, les autorités locales semblent vouloir faire face à un danger croissant lié à des facteurs alimentaires. Des campagnes spécifiques de sensibilisation dans le domaine de la nutrition sont en cours, de même que le territoire envisage des mesures pour limiter la consommation de sucre.

Par ailleurs, c'est en Polynésie française que se sont développées des expériences de télémédecine qui font jouer à ce territoire un rôle précurseur. Face à la pénurie de médecins et à la dispersion des malades, la réponse est pertinente puisqu'il s'agit de recourir à un corps d'auxiliaires médicaux proches de la population qui ont bénéficié d'une formation associée à la télémédecine. Celle-ci est en pleine expansion, et devrait pallier certaines conséquences de l'insularité. Il reste vrai cependant qu'une grossesse à risques ne trouve pas de solution sur place et que les femmes concernées doivent se rapprocher de l'hôpital de Papeete dès le 7^e mois de grossesse.

À Wallis-et-Futuna, sont constatées les mêmes carences. Elles sont aggravées par l'extrême isolement de ces territoires et l'insuffisance reconnue d'un recueil de données fiables. Les quelque 12 000 habitants de ces territoires connaissent de graves insuffisances

de la médecine d'urgence. Il est demandé localement que soit pérennisé le poste de médecin urgentiste et que l'île de Futuna soit dotée d'un médecin formé aux urgences.

De ces quelques indications, la CNCDH tire deux conclusions importantes. Il n'est pas acceptable que les données de santé soient aussi mal connues pour ces territoires, et lorsque ceux-ci n'ont pas les moyens techniques pour remédier à cette situation, l'État doit y remédier. Ce dernier doit rendre compte aux instances internationales de la manière dont ses ressortissants accèdent à leurs droits. Par ailleurs les particularités de l'organisation institutionnelle ne peuvent servir d'excuse. Il en est ainsi lorsqu'interviennent des retards dans la transposition des textes signalés par la Cour des comptes. De même, de nombreuses améliorations énoncées dans la Stratégie nationale dans les départements d'outre-mer, attendent une négociation ou un accord avec les gouvernements locaux pour s'appliquer dans les collectivités. Or il n'est guère de trace des initiatives qui auraient pu être prises pour les y inciter.

Conclusion

L'insuffisance des données relatives à la santé est un frein très largement reconnu. De ce fait, il est parfois très difficile outre-mer d'évaluer ce qui a pu être fait ou d'assurer la continuité des politiques. Ceci est source de découragement malgré des progrès constatés dans le passé ou la comparaison parfois favorable avec les pays voisins. Il est clair, par ailleurs, que des risques de santé propres à ces territoires ou aggravés compte tenu de leur situation sont parfaitement identifiés. Gagner les années d'espérance de vie ou protéger aussi bien qu'en métropole la mère ou l'enfant, faire qu'outre-mer un malade ait devant les progrès médicaux, les mêmes chances qu'en métropole, sont les objectifs qu'il convient de se fixer en termes de droits de l'homme

En effet, la santé est un droit et la CNCDH a pour mandat de le rappeler. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), une approche de la santé fondée sur les droits de l'homme vise à ce que l'ensemble des politiques, des stratégies et des programmes de santé soient conçus de façon à améliorer peu à peu la jouissance par chacun du droit à la protection de la santé. Une telle approche détermine les relations entre les différents acteurs afin de donner à la population les moyens de faire valoir ses droits et d'encourager les décideurs et les prestataires de service à respecter leurs obligations de respecter et de protéger ce droit, et de mettre en œuvre des systèmes de santé plus adaptés, accessibles et de qualité.

La CNCDH incite donc les pouvoirs publics à intégrer dans leur stratégie une approche de la santé fondée sur les droits de l'homme. C'est le principe même de la « démocratie en santé » à laquelle se réfèrent, dans leur préambule, les auteurs de la stratégie santé outre-mer. Or, la démocratie sanitaire implique à la fois l'association des usagers du système de santé à la prise de décision en matière sanitaire et le respect de leurs droits fondamentaux. En ce sens, garantir l'effectivité de la protection de la santé et de l'accès aux soins sur l'ensemble du territoire est une composante essentielle de la démocratie sanitaire et, au-delà, du pacte social républicain.

Recommandations

Recommandation n° 1 : Afin de pouvoir mieux appréhender la situation sanitaire de chaque territoire et les disparités existantes à l'intérieur de ceux-ci, la CNCDH recommande que soient renforcés les outils permettant une collecte de données fiables (y compris à Mayotte). La création du comité de pilotage « données outre-mer » doit être pleinement soutenue afin d'évaluer l'évolution des indicateurs et la pertinence des actions menées. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics d'en faire bénéficier les collectivités territoriales avec leur consentement.

Recommandation n° 2 : La CNCDH encourage les autorités à poursuivre les efforts de coordination et d'approche transversale afin de tendre vers le modèle souhaité de démocratie en santé. Les objectifs stratégiques doivent être à la fois établis et affinés au plus près des situations locales et avec le concours des populations concernées et des acteurs locaux. Cependant, l'État conserve sa responsabilité, en tant que partenaire, et doit soutenir ou engager de façon pérenne des actions dans les territoires ayant leur propre régime de protection de la santé.

Recommandation n° 3 : Eu égard aux faiblesses constatées en matière de politiques de prévention et aux conséquences sur l'état de santé des populations, la CNCDH recommande que soit accordée une place centrale aux programmes de prévention avec un renforcement des ressources tant au niveau humain que financier. L'ensemble des dispositifs de prévention doit être adapté méthodologiquement au contexte socioculturel et à la diversité des situations locales ainsi qu'aux risques sanitaires liés à l'environnement propres à chaque territoire.

Recommandation n° 4 : Eu égard aux taux de mortalité maternelle et infantile dans la majorité des territoires, la CNCDH recommande une mobilisation d'ampleur exceptionnelle sur l'ensemble des programmes et actions définis dans les feuilles de route. Une évaluation régulière de ces programmes doit permettre d'en vérifier l'incidence et d'en modifier éventuellement les modalités d'action.

Recommandation n° 5 : Puisque l'obésité et les maladies chroniques sont une préoccupation majeure, la CNCDH insiste sur la nécessité d'allier la prise en charge de ces pathologies avec des campagnes de sensibilisation adaptées afin de réduire l'impact délétère des comportements à risques en matière de nutrition.

Recommandation n° 6 : Face à la pénurie de médecins qui compromet l'accès aux soins, la CNCDH encourage les autorités sanitaires à prendre des initiatives innovantes visant à aider l'installation de professionnels prêts à exercer sur place et rendre leur mission attractive. Des formations spécifiques à la prise en charge des pathologies liées au contexte géographique doivent être développées. La mise en place à terme de maisons de santé pluridisciplinaires doit également être envisagée afin d'encourager l'exercice de la médecine libérale.

Recommandation n° 7 : Dans le prolongement de la recommandation n° 6, lorsqu'il existe une pénurie de médecins comme en Guyane ou à Mayotte, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de soutenir, d'étendre et de pérenniser l'offre de soins de

premier recours autour des centres hospitaliers de la Guyane et de Mayotte par le renforcement et la création de centres de soins délocalisés sous la responsabilité des centres hospitaliers. Ces centres de soins délocalisés auraient ainsi vocation à les désengorger.

Recommandation n° 8 : Afin de pallier la pénurie de médecins dans les contextes d'isolement et de désert médical, la CNCDH encourage autant que faire se peut, le développement de la télémédecine qui pourrait permettre de dupliquer des expériences jugées positives notamment en Guyane et en Polynésie française. Face aux défis géographiques et au manque de transports en commun, il est nécessaire de porter une attention particulière au maillage du territoire par le service public de santé.

Recommandation n° 9 : La CNCDH regrette qu'aucun objectif dans l'axe 1 de la stratégie ne soit dédié à améliorer les offres de soins en psychiatrie ou santé mentale. Pourtant, des besoins sont clairement identifiés notamment en direction de certains adolescents développant des tendances suicidaires ou en situation d'addiction. La CNCDH recommande qu'une évaluation des besoins dans le domaine de la psychiatrie fasse l'objet d'une mission spécifique.

Recommandation n° 10 : Considérant les inégalités sociales d'accès aux soins en outremer, la CNCDH recommande aux pouvoirs publics de renforcer la sensibilisation et l'aide à l'acquisition des droits aux populations les plus vulnérables par un dispositif innovant et incitateur.

Recommandation n° 11 : Concernant les droits des étrangers à Mayotte, la CNCDH recommande que soit évaluée la perspective de mettre fin au régime dérogatoire excluant du bénéfice de l'aide médicale d'État les étrangers éligibles au dispositif. Une telle évaluation permettrait de définir les besoins financiers du Centre hospitalier de Mayotte pour y répondre par des moyens adaptés.

Recommandation n° 12 : Si la CNCDH reconnaît que l'attraction des hôpitaux sur de nombreux malades venus des pays limitrophes est une question difficile à régler avec des pays qui sont eux-mêmes en difficulté, elle a constaté que la coopération régionale et internationale en matière de santé a donné lieu à quelques expérimentations. Des recherches dans cette voie mériteraient d'être encouragées par les pouvoirs publics.

Recommandation n° 13 : La CNCDH invite les pouvoirs publics à intégrer dans leur stratégie une approche de la santé fondée sur les droits de l'homme, conformément au principe de la démocratie sanitaire.

Liste des personnes auditionnées

Laurence BONNAC-THERON, directrice générale de la santé de Polynésie française, 25 septembre 2017.

Jacques CARTIAUX, directeur général, Agence régionale de santé Guyane, 27 septembre 2017.

Sylvaine GAULARD, chargée de mission auprès du secrétaire général, Pôle santé Agence régionale de santé, 10 octobre 2017.

François MAURY, directeur général, Agence régionale de santé océan Indien.

VI. Violences de genre Droits sexuels et reproductifs

CHAPITRE VI

Les violences de genre et les droits sexuels et reproductifs dans les outre-mer

Ce chapitre reproduit un avis qui a été adopté à l'unanimité et deux abstentions par l'Assemblée plénière de la CNCDH le 21 novembre 2017.

JORF n° 0281 du 2 décembre 2017, texte n° 81.

Les différents avis de la CNCDH sur la situation des droits fondamentaux dans les outre-mer aboutissent souvent à un même constat : les femmes et les fillettes sont particulièrement exposées à des risques de vulnérabilités multiples. Comme cela a déjà été souligné, dans les départements et collectivités ultramarins, les femmes sont ainsi les premières victimes de la pauvreté¹, le taux de grossesse précoce est plus élevé qu'en métropole² et les conditions d'organisation du système de santé les exposent à des difficultés spécifiques³.

Par ailleurs, de récents rapports, comme celui du Conseil économique social et environnemental (CESE) : *Combattre les violences faites aux femmes dans les outre-mer*, publié au printemps 2017, ont pu souligner que le niveau de violence contre les femmes est globalement plus élevé outre-mer qu'en métropole. Rappelant qu'il n'y avait « *pas de fatalité aux violences faites aux femmes dans les outre-mer* » et reconnaissant les efforts croissants entrepris pour lutter contre, le CESE regrettait toutefois l'inadéquation persistante des moyens humains et financiers au regard de l'ampleur des défis à relever.

Ces inégalités et risques spécifiques auxquels les femmes sont particulièrement exposées dans les outre-mer sont constitutifs de violences de genre. Ainsi que l'a récemment rappelé le Comité des Nations unies pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes : « *La violence sexiste à l'égard des femmes est l'un des moyens sociaux, politiques et économiques fondamentaux par lesquels sont entretenus la subordination des femmes par rapport aux hommes et leurs rôles stéréotypés. [...] Le fait est que cette violence constitue un obstacle essentiel pour parvenir à une égalité réelle entre les hommes et les femmes et empêche ces dernières de profiter pleinement des droits*

1. CNCDH, *Avis relatif à la pauvreté et à l'exclusion sociale dans les départements d'outre-mer*, 26 septembre 2017, *JORF* n° 0276 du 26 novembre 2017, texte n° 42, voir *supra* chapitre I.

2. CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer*, 6 juillet 2017, *JORF* n° 0269 du 18 novembre 2017, texte n° 77, voir *supra* chapitre II.

3. CNCDH, *Avis sur le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins*, 17 octobre 2017, *JORF* n° 0270 du 19 novembre 2017, texte n° 26, voir *supra* chapitre V.

de l'homme et des libertés fondamentales qui sont inscrits dans la Convention»⁴. Or, comme la CNCDH l'a souligné dans un précédent avis, les violences de genre constituent un enjeu majeur⁵. Cet enjeu, mondial, a conduit les Nations unies à adopter différents instruments de lutte contre les violences de genre. En particulier, les observations du Comité chargé du suivi de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979, insistent sur l'obligation faite aux États de lutter contre les violences de genre, en affirmant que la violence contre les femmes est une forme de discrimination fondée sur le genre et porte une grave atteinte aux droits fondamentaux des femmes qui les subissent.

Les violences de genre frappent également les personnes LGBT, surexposées à des risques de discriminations et d'atteintes à leur intégrité physique en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre. Derrière ces pratiques violentes, se profile la volonté de punir des personnes dont le comportement est perçu comme contraire aux normes de genre dominantes. De telles pratiques sont non seulement interdites par le droit français, mais peuvent constituer une circonstance aggravante⁶. À l'échelle de l'Union européenne, la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle est interdite par la Charte des droits fondamentaux et la Convention européenne des droits de l'homme, et à l'échelle internationale, la Haut Commissaire des Nations unies aux droits de l'homme a souligné les différentes obligations qu'ont les États de prévenir la violence et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, au regard du droit international des droits de l'homme⁷.

Comme l'approche par le droit international le révèle, la question des violences de genre est plus large que la seule question des atteintes à l'intégrité corporelle, elle pose plus largement la question de l'autonomie personnelle et de la possibilité de participer, sans discrimination, à la vie politique, économique et sociale. Ce constat a conduit la CNCDH, dans le cadre de son analyse de la situation ultramarine, à se pencher sur le sujet des violences de genre sous l'angle de l'effectivité des droits sexuels et reproductifs et de l'accès à la santé sexuelle et reproductive. En effet, cet enjeu majeur interroge à la fois l'origine et les conséquences des violences sexistes et de genre et, plus généralement, des discriminations. La surexposition aux grossesses précoces ou aux agressions sexuelles peut aboutir à fragiliser la position des femmes dans la société et à porter atteinte à de nombreux droits, comme le droit à la scolarisation, le droit au travail ou le droit de participer à la vie politique et sociale. Il s'agit là d'un des facteurs des inégalités sociales et des vulnérabilités socio-économiques que les différents avis de la CNCDH portant sur les outre-mer ont pu identifier. Les droits sexuels et reproductifs

4. Nations unies, Comité pour l'élimination des discriminations à l'égard des femmes. Recommandation générale n° 35 sur la violence sexiste à l'égard des femmes, portant actualisation de la recommandation générale n° 19, 26 juillet 2017, CEDAW/C/GC/35, § 10.

5. CNCDH, *Avis sur la lutte contre les violences et discriminations commises à raison de l'orientation sexuelle et de l'identité de genre*, 26 juin 2014, §8.

6. Articles 222-13, 225-1, 132-77, R. 625-7, R. 625-8 et R. 625-8-1 du Code pénal.

7. Lois et pratiques discriminatoires et actes de violence dont sont victimes des personnes en raison de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre, rapport de la haut-commissaire des Nations unies aux droits de l'homme, 2011, A/HRC/19/41.

recouvrent un certain nombre de droits indispensables pour garantir l'autonomisation des personnes et particulièrement celle des femmes et leur permettre d'atteindre leur plein potentiel. Parmi ces droits reconnus, celui de prendre des décisions personnelles concernant la santé, le corps, la vie sexuelle et l'identité sexuelle, sans crainte de contraintes ou de poursuites judiciaires ; de solliciter et d'obtenir des informations sur la sexualité et la procréation et d'avoir accès aux services de santé dans ce domaine, ainsi qu'à la contraception et à l'interruption volontaire de grossesse effectuée dans un cadre légal ; de décider d'avoir ou non des enfants, du moment de les avoir et de leur nombre ; de choisir son ou sa partenaire intime ; de choisir de se marier ou non et à quel moment ; de décider du type de famille que l'on veut fonder ; de ne subir ni discrimination, ni contrainte et ni violence, en étant notamment à l'abri du viol et des autres violences sexuelles, des mutilations génitales féminines, des grossesses forcées, des avortements forcés, de la stérilisation forcée et du mariage forcé.

La santé sexuelle et reproductive est une composante des droits sexuels et reproductifs. L'Organisation mondiale de la santé (OMS) la définit comme « *un état de bien-être physique, émotionnel, mental, associé à la sexualité. Elle ne consiste pas uniquement en l'absence de maladie, de dysfonction ou d'infirmité. [...] Afin d'atteindre et de maintenir la santé sexuelle, les droits sexuels de toutes les personnes doivent être respectés, protégés et assurés* »⁸. La santé reproductive ou génésique « *s'intéresse aux mécanismes de la procréation et au fonctionnement de l'appareil reproducteur à tous les stades de la vie. Elle implique la possibilité d'avoir une sexualité satisfaisante et sûre ainsi que la liberté pour les personnes de choisir d'avoir des enfants si elles le souhaitent et quand elles le désirent. Cette conception de la santé génésique suppose que les femmes et les hommes puissent bénéficier de méthodes de régulation de la fécondité sûres, efficaces, abordables et librement choisies, que les couples puissent avoir accès à des services de santé appropriés permettant aux femmes d'être suivies pendant leur grossesse et offrant ainsi aux couples la chance d'avoir un enfant en bonne santé* »⁹. La santé sexuelle et reproductive implique ainsi, pour être garantie effectivement, la protection contre les violences de genre, contre les discriminations fondées sur le sexe et l'orientation sexuelle, et la garantie de l'autonomie personnelle et du droit de disposer de soi.

C'est en ce sens que, dans ses observations générales de 2016 sur le droit à la santé sexuelle et reproductive, le Comité des droits sociaux, économiques et culturels des Nations unies (CoDESC) a précisé que : « *Le droit à la santé sexuelle et procréative recouvre une série de libertés et de droits à prestation. Ces libertés sont notamment le droit pour chacun d'effectuer des décisions et des choix libres et responsables, à l'abri de toute violence, contrainte ou discrimination, pour les questions qui concernent son propre corps et sa propre santé sexuelle et procréative. Quant aux prestations, il s'agit notamment de l'accès à un ensemble de ressources, de biens, de services et d'informations de santé qui permette à chacun d'exercer pleinement le droit à la santé sexuelle*

8. OMS, *Defining sexual health. Report of a technical consultation on sexual health*, 28-31 janvier 2002, Genève, p. 5

9. OMS, http://www.who.int/topics/reproductive_health/fr/

et procréative prévu à l'article 12 du Pacte. »¹⁰ L'interprétation du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels rejoint ainsi les principes posés par la Convention pour l'élimination de toute forme de discrimination à l'égard des femmes et notamment son article 12¹¹.

Fondant son approche sur les droits de l'homme, et compte tenu des engagements internationaux de la France, la CNCDH estime que le respect des droits sexuels et reproductifs et la protection de la santé sexuelle et reproductive, contribuerait de manière déterminante à une amélioration de la condition des femmes dans les sociétés ultramarines. Ce constat, pour les territoires et collectivités ultramarins, rejoint celui plus général effectué lors de la Conférence internationale sur la population et le développement, qui s'est tenue en 1994 au Caire (Égypte). Cette conférence, qui a marqué un tournant décisif en intégrant la participation des hommes en matière de santé sexuelle et reproductive, a souligné combien la santé et les droits sexuels et reproductifs, l'égalité entre les sexes et le renforcement du pouvoir des femmes sont intimement liés et sont des éléments clés du développement.

S'agissant des outre-mer, et bien que la diversité des territoires considérés, dont les contextes matériels et sociaux se distinguent diversement de la situation métropolitaine, un constat se dégage : les femmes et les personnes LGBT sont particulièrement exposées à différentes violences de genre, notamment au regard de leurs droits sexuels et reproductifs. Ces violences, qui résultent à la fois du poids des stéréotypes de genre et des difficultés à garantir le droit d'accès à la justice et le droit à la protection de la santé (1), sont également présentes en métropole mais la situation spécifique des outre-mer tend à les aggraver. Dès lors, il s'agira pour la CNCDH, en s'appuyant sur l'identification de nombreuses bonnes pratiques, de préconiser des recommandations permettant d'améliorer l'effectivité des droits des femmes et des personnes LGBT dans les outre-mer (2).

10. CoDESC, 2016, Observation générale n° 22 (2016) sur le droit à la santé sexuelle et procréative (article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels), E/C.12/GC/22.

11. Nations unies, CEDEF. Recommandation générale n° 24 : article 12 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes. Les femmes et la santé (20^e session, 1999).

I. Le constat : des atteintes aux droits sexuels et reproductifs qui ont de lourdes conséquences sur les personnes et leur situation économique et sociale

A. La mise en évidence de multiples atteintes aux droits sexuels et reproductifs

Différentes études, à commencer par les importantes enquêtes KABP conduites par l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) et les observatoires régionaux de santé des territoires concernés, sur les risques liés aux comportements sexuels dans les outre-mer¹², montrent, de façon inquiétante, une surexposition des femmes et des personnes LGBT à différents risques notamment de violences sexuelles et viols, grossesses précoces ou non désirées et d'infections sexuellement transmissibles.

a. Un taux important de violences sexuelles, parfois précoces

Outre-mer, si l'entrée dans la vie sexuelle se fait sensiblement au même âge qu'en métropole¹³, elle est surtout nettement moins « souhaitée », selon la terminologie employée par l'INPES dans les enquêtes KABP. Derrière cette formule sont regroupées des pratiques qui sont constitutives de viols ou d'agressions sexuelles et dont le nombre est, dans certains territoires, nettement supérieur à celui de la métropole. Ainsi, quand 17 % des femmes de métropole déclarent que leur premier rapport sexuel n'était pas « vraiment souhaité » et 2 % qu'il était « forcé », ces taux chez les Guyanaises sont respectivement de 24 % et 6 %, 23 % et 4 % en Martinique et en Guadeloupe et 20 % et 4 % à La Réunion¹⁴. La notion de « vraiment souhaité » utilisée dans le questionnaire, peut être l'objet de discussions : elle repose sur un concept de consentement qui est parfois ambigu et sujet à interprétation en fonction de l'âge des femmes et des filles, de l'ascendant du « partenaire », de la situation, du contexte culturel et du niveau

12. Voir la présentation qui en est faite sur le site internet de l'ORS Île-de-France : <http://www.ors-idf.org/index.php/fr/enquetes/78-kabp-vih-sida>

13. L'âge médian d'entrée dans la sexualité s'élève à 16,8 ans, 16,5 ans et 16,2 ans, respectivement en Guadeloupe, Martinique et Guyane. On trouve le même phénomène à La Réunion avec un âge médian du premier rapport sexuel pour les femmes de 18-29 ans s'élevant à 16,4 ans. En métropole, l'âge médian de l'entrée dans la sexualité des femmes entre 18 et 24 ans est de 16,7 ans. Observatoire régional de santé (ORS) d'Île-de-France et Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), *Les habitants des Antilles et de la Guyane face au VIH/Sida et à d'autres risques sexuels* (enquête KABP Antilles-Guyane 2012), Paris, La Documentation française, 2014, p. 160. Observatoire régional de Santé de La Réunion (ORS La Réunion), *Connaissance, attitudes, croyances et comportements des Réunionnais en matière de risques liés aux comportements sexuels* (enquête KABP La Réunion 2012), février 2015, p. 34.

14. ORS d'Île-de-France et INPES, *op. cit.*, 2014, p. 164; ORS La Réunion, p. 35.

d'éducation¹⁵. Mais, quelle qu'en soit l'interprétation retenue, ces chiffres révèlent la difficulté à reconnaître pleinement le droit des femmes à disposer d'elles-mêmes. Ils sont d'autant plus inquiétants qu'ils peuvent également freiner l'autonomisation et la pleine citoyenneté sociale et économique des femmes lorsque ces violences entraînent une déscolarisation et accroissent la vulnérabilité des jeunes femmes qui en sont victimes, en obérant leur avenir. Ainsi, en Guyane, où le taux de viols déclarés est le plus élevé de tous les territoires français et où le taux de grossesses précoces chez les adolescentes entre 14 et 16 ans est également très important, la proportion de femmes déclarant avoir eu un premier rapport « non consenti » est de 34 % pour les moins diplômées.

Les violences sexuelles à l'encontre des femmes sont souvent commises sur fond de consommation excessive d'alcool et de stupéfiants. La Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG), consultée par la CNCDH, souligne qu'en Polynésie française, les violences physiques et/ou sexuelles sont favorisées par une telle consommation de toxiques, leur taux étant sept fois plus élevé qu'en métropole. Ce constat a conduit la circulaire de politique pénale territoriale pour la Nouvelle-Calédonie du 16 janvier 2017 à mentionner, au titre de ses cinq objectifs principaux de politique pénale territoriale, la nécessité de renforcer la lutte contre les atteintes aux personnes par une attention particulière portée à la problématique de la surconsommation d'alcool et de cannabis¹⁶.

Par ailleurs, les situations de grande pauvreté, nombreuses dans les outre-mer, peuvent de surcroît conduire certaines jeunes femmes à des activités de prostitution. Plus généralement, la banalisation d'actes sexuels en échange des biens ou de services divers est de nature à pervertir la notion de consentement¹⁷.

b. Des grossesses précoces lourdes de conséquences

Autre caractéristique inquiétante des territoires ultramarins : le nombre de grossesses précoces est particulièrement élevé. Une grossesse précoce est définie comme toute maternité survenant avant 19 ans¹⁸.

Or, si certaines adolescentes planifient et désirent leur grossesse, le plus souvent une grossesse précoce est liée à un manque d'éducation en matière de sexualité et de contraception, à l'absence de conscience propre à l'âge, à la survenance d'un viol ou à d'autres facteurs d'ordre contextuel tels que la pauvreté ou des pratiques présentées comme « traditionnelles ». Plus les filles sont jeunes, plus il leur sera difficile de résister à la contrainte d'une personne ou de leur environnement, y compris familial ; parallèlement, plus elles sont jeunes, moins elles auront anticipé une contraception adaptée.

15. CNCDH, *Avis sur le consentement des personnes vulnérables*, 16 avril 2015, JORF n° 0158 du 10 juillet 2015, texte n° 126.

16. Direction des affaires et des grâces, Pôle d'évaluation des politiques pénales, *La politique pénale en matière de violences sexuelles en outre-mer*, consultation écrite du 16 novembre 2017.

17. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard, et M. François Lacapère. Audition de Mme Sara Briolin, Association Femmes en devenir (Guyane).

18. OMS, « La grossesse chez les adolescentes », *Aide-mémoire*, n° 364, septembre 2014. Disponible sur <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs364/fr/>

Enfin, plus la grossesse est précoce, et plus l'impact sur la santé de la mère et celle de l'enfant sera élevé et plus les conséquences sur leur avenir seront importantes.

Si, tous territoires métropolitains et ultramarins confondus, le nombre de grossesses précoces est en diminution depuis plusieurs années, la Commission a été frappée par le taux des grossesses précoces, dans les territoires d'outre-mer, avec des taux particulièrement élevés en Guyane, 27 %, et à La Réunion, 23 %, pour 4 % en métropole¹⁹. Or, les naissances primipares précoces peuvent annoncer une succession de grossesses, soulignant qu'avoir un enfant très jeune peut constituer un frein à la maîtrise de la planification des naissances^{20 21}. En Guyane, ce cas est particulièrement accentué, les grossesses des mineures représentent 7 % des naissances toutes prises et 17 % des naissances primipares. En d'autres termes, dans ce département d'outre-mer, 17 % des femmes ont leur premier enfant, 7 % ont eu plusieurs enfants alors qu'elles sont encore mineures et 2 % d'entre elles ont moins de 15 ans²².

En 2014, les maternités de Guyane ont vu naître 410 nouveau-nés issus de grossesses précoces, dont 34 pour des jeunes filles de moins de 15 ans. Les adolescentes de l'Ouest guyanais seraient les plus touchées et plus nombreuses à recourir aux interruptions volontaires de grossesses. Sur toute la Guyane, 16 IVG pour des mineures de moins de 15 ans et 94 pour les jeunes femmes âgées de 15 à 18 ans ont été réalisées²³. Ces chiffres seraient en dessous de la réalité. Selon Stéphanie Bernard, sage-femme du réseau périnatalité, 20 % des bulletins d'IVG ne sont pas transmis à l'ARS²⁴. Par ailleurs, lorsque les professionnels soupçonnent des abus sexuels sur des filles de moins de 15 ans²⁵, la CNCDH craint que ces cas ne soient pas systématiquement signalés à l'Aide sociale à l'enfance, ni soumis à enquête de cette dernière, contrairement à ce que prévoit la loi en matière de signalement d'information préoccupante²⁶. De plus, d'après le chef de service de la maternité de Saint-Laurent-du-Maroni, les plaintes semblent manquer de suivi²⁷.

19. CESE, 2017, *Combattre les violences faites aux femmes*.

20. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard, et M. François Lacapère.

21. Au sujet des grossesses précoces et de leur prise en charge, on trouvera des également des éléments dans l'avis de la CNCDH portant sur *l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer* du 6 juillet 2017, *op. cit.*, et l'avis portant sur *le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins* du 17 octobre 2017, *op. cit.*

22. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard, et M. François Lacapère.

23. Conseil général de Guyane, université de Guyane, rectorat de Guyane, Centre d'information sur les droits des femmes et des familles et Observatoire départemental de la protection de l'enfance (ODPE), séminaire « *Prévenir et accompagner les grossesses des mineures* », 24-25 novembre 2015.

L'ORSG-CRISMS a présenté une synthèse sur 15 ans d'observation des grossesses des mineures. Les informations sont issues des études, des politiques publiques et des rapports d'activités des acteurs sur cette problématique.

24. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard, et M. François Lacapère.

25. Article de Frédéric Larzabal « Les chiffres alarmants des grossesses précoces en Guyane », publié le 25 novembre 2015 sur France info. Disponible sur : <http://la1ere.francetvinfo.fr/guyane/2015/11/25/les-chiffres-alar-mants-des-grossesses-precoces-en-guyane-309257.html>

26. Articles 226-3 et suivants du Code de l'action sociale et de la famille, article 434-3 du Code pénal.

27. Article « Une femme enceinte sur sept est mineure » par France-Guyane, publié le 24 novembre 2015. Disponible sur : <http://www.franceguyane.mobi/actualite/education-sante-environnement/une-femme-enceinte-sur-sept-est-mineure-269201.php>

La CNCDH tient ici à rappeler que la grossesse d'une fille mineure peut changer radicalement sa vie. Elle est souvent contrainte d'abandonner ses études, ce qui contribue à réduire ses perspectives d'emploi. Elle devient aussi plus vulnérable à la pauvreté et à l'exclusion. Sa santé peut en souffrir également : les complications liées à la grossesse et à l'accouchement constituent en effet l'une des principales causes de mortalité chez les adolescentes²⁸. S'ajoute à cela que les grossesses multiples, qui peuvent être liées aux grossesses précoces, contribuent en outre à éloigner de l'emploi²⁹.

c. Un nombre élevé d'IVG, révélateur d'un échec des politiques publiques en matière de contraception

Le recours à l'IVG, autre indicateur de la maîtrise de la sexualité, reste beaucoup plus élevé dans les différents territoires ultramarins : les statistiques l'établissent à 33,9 pour 1 000 femmes en Guadeloupe, 27,8 en Martinique, 30 en Guyane, 28,4 à Mayotte, 20,5 à La Réunion, tandis qu'il est de 17,1 en Île-de-France³⁰. Tout comme pour les grossesses précoces, ce taux est particulièrement élevé chez les mineures³¹.

Les acteurs de terrain constatent un usage faible de la contraception chez certaines catégories de population³². Un constat que l'on peut mettre en parallèle avec les taux élevés de recours à l'IVG, y compris répété, et l'usage important de la pilule du lendemain. S'agissant de cette dernière, le décret 2002-39 du 9 janvier 2002 instaurant la gratuité et la délivrance sans ordonnance pour les mineurs de la contraception d'urgence semble assez connu des 15-17 ans notamment³³. À cet égard, la CNCDH s'inquiète de ce que certaines femmes demeurent en marge des dispositifs de prévention et de soin et connaissent des difficultés d'accès aux informations en matière de planification des naissances³⁴. Ainsi, l'enquête KAPB de 2012 dans les départements français d'Amérique (DFA) a mis en lumière d'importantes lacunes en matière de connaissance de la contraception et du risque de grossesse : en Guyane, près d'un quart des personnes interrogées pensaient que se laver après un rapport sexuel diminuait le risque de grossesse ou ne savait pas répondre à la question. De même un quart des habitants des DFA considèrent que se retirer avant la fin du rapport sexuel est une méthode de contraception efficace.

Si les taux élevés d'interruption de grossesse révèlent un déficit des politiques publiques en matière de contraception, ils reflètent aussi l'insuffisance des politiques mises en œuvre de réduction des violences sexuelles. Ainsi, en Guyane, un lien significatif peut

28. Voir les informations générales sur les grossesses des adolescentes du Fonds des Nations Unies pour la population : <http://www.unfpa.org/fr/grossesses-adolescentes>

29. Selon l'enquête de l'INSEE de 2014, les femmes en couple voient leur taux d'activité baisser au fur et à mesure que le nombre d'enfants à charge progresse.

30. ORS d'Île-de-France et INPES, *op. cit.*, p. 29 ; ORS La Réunion, *op. cit.*, p. 57.

31. Audition de Mme Carine Favier, conseil d'administration de la Confédération du planning familial.

32. *Ibid.*

33. *Ibid.*

34. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard, et M. François Lacapère. Audition de Mme Sara Briolin, Association Femmes en devenir (Guyane). Audition de M. Fabrice Renaud, AIDES (zone Caraïbe).

être dressé entre les IVG répétées et les violences subies par les femmes ; une observation portant sur la commune de Saint-Georges (Guyane) a révélé que 100 % des femmes ayant recours à l'IVG déclaraient être victimes de violences³⁵. Si ces chiffres ne sont pas extrapolables à toutes les situations de demandes d'IVG et à tous les territoires ultramarins, ils reflètent néanmoins la carence des politiques d'éducation à une sexualité fondée sur le consentement et le respect et celles d'information sur la contraception.

d. Une forte prévalence des infections sexuellement transmissibles

Les indicateurs relatifs aux maladies sexuellement transmissibles et à la contamination par le VIH mettent en évidence une situation contrastée selon les territoires considérés et des caractéristiques très spécifiques aux outre-mer. Mayotte est un cas à part car la situation de ce département est difficile à évaluer, en raison du peu de données disponibles³⁶.

En ce qui concerne la contamination au VIH, alors que La Réunion et la Polynésie française semblent moins touchées que la France métropolitaine, la prévalence est au contraire bien supérieure en Guyane et aux Antilles, comme le soulignent les auteurs de l'enquête KAPB Antilles-Guyane dans leur introduction. Le nombre de nouvelles découvertes de séropositivité y est beaucoup plus élevé que la moyenne nationale : alors que, en 2015, selon la moyenne nationale, 8,9 personnes sur 100 000 ont découvert leur séropositivité, elles étaient 74,3 en Guyane, 34,2 en Guadeloupe, et 21,4 en Martinique³⁷.

Cette situation est d'autant plus inquiétante qu'elle se double de spécificités qui renforcent la vulnérabilité des populations touchées. En effet, contrairement à l'hexagone, la très grande majorité des contaminations se fait dans le cadre de rapports hétérosexuels. Dans les départements français d'Amérique (DFA), parmi les personnes qui ont découvert leur séropositivité entre 2009 et 2012 et dont le mode de contamination est connu, 87,7 % l'ont été par un rapport hétérosexuel, contre 53,2 % en métropole^{38 39}. Conséquence directe, les femmes y sont plus atteintes par l'épidémie que les hommes, ce qui s'explique à la fois par les spécificités de la transmission du VIH (la personne pénétrée étant plus exposée aux risques de contamination) et par le fait qu'elles aient moins la maîtrise de la prévention que les hommes. Comme pour la contraception, moins la sexualité est souhaitée, et moins les femmes peuvent obtenir de leur partenaire qu'il se protège. Médecins du Monde insiste ainsi sur l'importance des liens de dépendance dans l'exposition de femmes au virus : « *Chez les femmes*

35. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard, et M. François Lacapère.

36. On dispose néanmoins de chiffres pour 2015, indiquant une moyenne de 12,4 nouvelles découvertes de séropositivité pour 100 000 habitants, un chiffre à relativiser face aux difficultés d'accès au dépistage.

37. « Découvertes de séropositivité VIH et de Sida », point épidémiologique du 23 mars 2017.

38. ORS d'île de France et INPES, *op. cit.*, 2014.

39. Il faut cependant nuancer ces résultats car il est probable qu'un certain nombre d'hommes contaminés lors d'un rapport avec un autre homme ne le déclarent pas, à cause de l'opprobre pesant sur les relations homosexuelles.

en situation de dépendance économique ou affective, la crainte d'une mise à l'écart par le partenaire peut limiter les possibilités de négociation autour du préservatif. » De surcroît, « *le multipartenariat de leur partenaire les expose indirectement au risque de contamination, et cela d'autant plus qu'il s'agit fréquemment d'un multipartenariat simultané et engageant des relations durables. Or, les préservatifs sont moins utilisés dans ce type de multipartenariat* »⁴⁰. La précarité des femmes accroît donc leur vulnérabilité face à l'épidémie, dans un contexte de différenciation sexuelle et de domination masculine particulièrement marquées⁴¹. Ainsi, plus exposées, ces femmes seront alors plus sujettes aux discriminations à l'embauche ou dans l'emploi en lien avec leur état de santé.

Une autre caractéristique de l'épidémie en Guyane est le très important nombre de personnes d'origine étrangère qui rencontrent des difficultés d'accès aux soins spécialisés. 76 % des personnes ayant découvert leur séropositivité entre 2009 et 2012 et 76,6 % des personnes vivant avec le VIH et suivies à l'hôpital étaient étrangères. Pour mémoire, la proportion de personnes étrangères dans la population guyanaise est de 35 %, ce qui indique qu'elles sont surreprésentées dans l'épidémie de VIH qui sévit en Guyane⁴². Une observation plus fine révèle qu'en 2015, 47 % des personnes découvrant leur séropositivité en Guyane étaient nées en Haïti⁴³. Il en ressort qu'une partie importante de ces personnes est vulnérable au double titre de son statut sérologique et de son statut de personne immigrée sur le territoire français⁴⁴.

Enfin, les personnes dont la séropositivité est diagnostiquée dans les outre-mer sont souvent plus âgées qu'en métropole. Surtout, elles la découvrent à un stade plus avancé et sont donc non seulement susceptibles de contaminer d'autres partenaires, mais risquent également de souffrir de plus de complications et de pathologies associées. Le nombre de nouveaux cas de sida est dix fois supérieur à celui de la moyenne nationale en Guyane et quatre fois supérieur en Martinique. Dans les DOM en général, le taux de diagnostics précoces n'est que de 32 % contre 41 % en métropole hors Île-de-France et 39 % en Île-de-France⁴⁵.

Concernant l'état de santé des personnes séropositives, il faut cependant distinguer la situation antillaise de la situation guyanaise : si la mortalité liée au VIH est similaire en Guadeloupe, Martinique et certaines régions particulièrement touchées de l'hexagone (Île-de-France, PACA), en revanche la Guyane se distingue par un taux de mortalité dix

40. Contribution de l'association Médecins du Monde du 19 octobre 2017.

41. *Ibid.*

42. *Ibid.*

43. M. Petit– Sinturel, L. Aubert, M. Melin, F. Cazein, *Bulletin de veille sanitaire*, n° 3, décembre 2016/ IST-VIH « Surveillance des infections à VIH et Sida dans les territoires français d'Amérique ».

44. Contribution de l'association Médecins du Monde du 19 octobre 2017.

45. Institut de veille sanitaire, « Découvertes de séropositivité VIH et de sida », point épidémiologique au 1^{er} avril 2016 (données au 31 décembre 2014 corrigées pour les délais de déclaration et la sous-déclaration).

fois supérieur à la moyenne nationale. Ces chiffres sont à mettre en relation avec les problématiques spécifiques de la Guyane en matière d'accès aux soins^{46,47}.

Une autre source d'inquiétude pour la CNCDH est le rejet et l'isolement qui frappent les personnes séropositives, ayant pour conséquence la fragilisation de leur situation économique et sociale aux Antilles, en Guyane et à La Réunion. En effet, dans ces territoires, les préjugés et les discriminations sont plus présents qu'en métropole car le niveau d'acceptation des personnes séropositives, bien qu'en amélioration, reste faible⁴⁸. En 2012, 76,5 % des personnes interrogées aux Antilles déclaraient qu'elles accepteraient « d'aller manger chez une personne séropositive », 81 % à La Réunion et seulement 71,5 % en Guyane, contre 90 % en Île-de-France⁴⁹. Cela conduit les personnes à taire leur maladie, et à vivre dans l'isolement : entre un tiers et un quart des personnes vivant avec le VIH aux Antilles et en Guyane n'a parlé de sa maladie à personne dans son entourage, contre seulement 5 % des personnes vivant en métropole⁵⁰.

Cette stigmatisation, couplée au nombre important de personnes d'origine étrangère concernées, explique la situation économique très précaire des porteuses du virus. L'enquête Vespa 2 montre qu'en Guyane, près de 40 % des personnes séropositives n'ont pas pu manger à leur faim, et ce chiffre monte à presque 60 % à Saint-Martin. Ceci est d'autant plus inquiétant que les personnes élevant seules un enfant – principalement des femmes – forment 15,6 % du total des personnes séropositives en Martinique, 19,5 % en Guadeloupe, 34,1 % à Saint-Martin et 21,9 % en Guyane⁵¹.

Concernant les autres infections et maladies sexuellement transmissibles, on retrouve aussi des spécificités par rapport à la métropole. La prévalence de l'hépatite B rappelle celle du VIH, la Guyane, la Guadeloupe et Mayotte présentant une prévalence beaucoup plus élevée que les autres départements, mais paradoxalement un nombre plus restreint d'ALD⁵². Concernant la syphilis et les gonococcies, si ces affections connaissent une recrudescence partout en France, celle-là semble encore plus franche à La Réunion qu'en métropole⁵³. La Nouvelle-Calédonie semble aussi touchée par cette hausse⁵⁴. Comme pour le VIH, dans les communes isolées de Guyane, où l'on soupçonne une forte prévalence des chlamydias, le dépistage reste difficile⁵⁵, tout comme il reste

46. À ce sujet, voir l'avis de la CNCDH précité relatif *au droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins*, 17 octobre 2017, p. 21-22.

47. Contribution de l'association Médecins du Monde du 19 octobre 2017.

48. ORS d'Île-de-France et INPES, *op. cit.*, 2014, p. 147 ; ORS de La Réunion, *op. cit.*, 2015, p. 82.

49. Pour l'Île-de-France, le chiffre est issu de l'enquête de l'Observatoire régionale de santé d'Île-de-France, « Les connaissances, attitudes, croyances et comportements face au VIH/sida en Île-de-France en 2010 » (KABP 2011), p. 51.

50. Enquête ANRS-Vespa 2, 2013.

51. Vivre avec le VIH : premiers résultats de l'enquête anrs-Vespa2, BEH26-27, juillet 2013.

52. Les points essentiels de l'hépatite B sont à retrouver sur le site de « Santé publique France » dans l'article publié le 16 mai 2014, disponible sur : <http://invs.santepubliquefrance.fr/Dossiers-thematiques/Maladies-infectieuses/Hepatitis-virales/Hepatitis-B/Indicateurs-regionaux-de-surveillance-de-l-hepatite-B>

53. F. Pagès, D. Viriot et N. Ndeikoundam, « Surveillance de la syphilis et des gonococcies sur l'île de La Réunion », *Bulletin de veille sanitaire du Cercle Océan indien*, n° 35, août 2017, p. 13-17.

54. Situation sanitaire en Nouvelle Calédonie, DASS, 2015.

55. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard et M. François Lacapère.

difficile pour les lésions précancéreuses du col de l'utérus dues à un papillomavirus sexuellement transmissible. Les taux d'incidence et de mortalité liés à ce cancer sont plus élevés dans les départements d'outre-mer qu'en métropole.

Au-delà de ce sombre tableau, il faut relever quelques évolutions positives. Globalement, la situation épidémique liée au VIH dans les outre-mer semble s'améliorer : ainsi on observe une baisse des découvertes de nouvelles séropositivités en Guyane et en Guadeloupe entre 2011 et 2015 (mais au contraire une hausse en Martinique). On constate aussi que la prise de conscience des risques que présente le VIH a fortement progressé aux Antilles et en Guyane, contrairement à la métropole où elle régresse. Ainsi, l'enquête KABP de 2012 révèle que le nombre de personnes qui affirmaient craindre le virus est nettement plus élevé qu'en métropole⁵⁶ : 70,6 % des personnes nées et vivant dans les départements français d'Amérique disent craindre le virus, contre 18 % des personnes interrogées en métropole. Ceci facilite la mise en œuvre des actions de dépistage, dont l'opinion publique reconnaît l'importance⁵⁷, d'autant plus lorsque le VIH est dissocié de l'homosexualité, celle-ci étant presque toujours très mal perçue. Enfin, l'enquête révèle aussi que si les connaissances sur le VIH et ses modes de transmission ne sont pas totalement acquises, elles sont en progression en Guadeloupe et à la Martinique.

La prise de conscience de l'émergence de l'épidémie de sida a également incité les personnes à utiliser un préservatif dès le premier rapport. À La Réunion, grâce à des campagnes de sensibilisation, l'utilisation du préservatif n'a cessé d'augmenter pour atteindre 77 % d'utilisation alors que la part des autres modes de contraception lors du premier rapport reste stable et faible, et n'excède pas 20 %, y compris la pilule⁵⁸.

B. Des sociétés marquées par l'existence de discriminations à l'encontre des femmes et les personnes LGBT

Parmi les causes des nombreuses atteintes aux droits sexuels et reproductifs constatées dans les outre-mer, le poids des préjugés et des stéréotypes de genre est déterminant. Les croyances de certaines communautés religieuses et l'invocation de certaines « traditions » peuvent également contribuer à rendre ces droits moins effectifs.

a. Le poids des préjugés et des stéréotypes de genre

Les stéréotypes de genre et autres préjugés sexistes, qui n'épargnent pas la métropole, sont présents dans les sociétés ultramarines. Plusieurs associations auditionnées par la CNCDH⁵⁹ ont souligné que, parmi les jeunes générations, la sexualité féminine fait

56. ORS d'Île-de-France et INPES, *op. cit.*, 2014, p. 133.

57. Audition de M. Fabrice Renaud, AIDES (zone Caraïbe).

58. ORS de La Réunion, *op. cit.*, 2015, p. 53.

59. Audition de M. Fabrice Renaud, AIDES (zone Caraïbe). Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard et M. François Lacapère.

l'objet de représentations sociales propices aux violences : les femmes tendent ainsi à être représentées comme des actrices passives du rapport sexuel ; la recherche du plaisir féminin, en particulier, n'est pas valorisée⁶⁰, le viol est passé sous silence, subi sans donner lieu à une plainte, « banalisé » dans les discours juvéniles⁶¹. Face à cela, comme elle l'avait fait dans son avis *sur les violences contre les femmes et les féminicides* de 2016, la CNCDH souligne que l'éducation à la sexualité ne peut se réduire à la connaissance des mécanismes de procréation et de contraception. Elle doit intégrer la connaissance des droits sexuels et reproductifs, les fondements du respect mutuel, de l'estime de soi, de la connaissance du corps féminin.

Des stéréotypes de genre peuvent également assigner la maternité à un rôle social des femmes « par défaut ». Ainsi, dans un contexte marqué par la pauvreté et le chômage, la maternité peut représenter pour les jeunes femmes une manière d'accéder à un rôle social. Or, le fait d'être mère, dans des territoires où il y a peu de solution de garde d'enfants et où la maternité conduit souvent à la cessation des études, renforce les risques de déscolarisation et de chômage. Se met en place un cercle vicieux, qui prive les femmes de la pleine jouissance de leur citoyenneté économique et sociale. Il a pu aussi être suggéré que l'accès aux prestations sociales liées à la maternité – qualifié familièrement « d'argent-braguette » – pouvait constituer une incitation supplémentaire pour des jeunes femmes vivant dans le dénuement à mener leur grossesse à terme⁶². Cependant, comme l'a souligné le planning familial, dès qu'on offre aux jeunes filles des perspectives d'autonomisation, le taux de grossesses précoces chute considérablement. Ainsi, en Nouvelle-Calédonie, le Service militaire adapté (SMA) peut représenter pour certaines jeunes filles une opportunité d'échapper à des conditions de vie qui les maintiennent dans la pauvreté, et leur ouvrir des perspectives d'avenir⁶³.

Par ailleurs, la situation des personnes gaies, lesbiennes, bi et trans est préoccupante dans certains territoires ultramarins. Les LGBTphobies ressortent du même phénomène de sexisme fondé sur des rôles sociaux dépeints comme immuables et où la virilité est constamment valorisée. La figure de l'homosexuel masculin comme de la femme transgenre est perçue comme particulièrement subversive et les violences les visant sont légitimées. L'enquête KAPB sur les DFA montre ainsi que 51,8 % des hommes et 45,7 % des femmes y habitant considèrent l'homosexualité comme une « sexualité contre nature ». Ils sont respectivement 17,6 % et 13,3 % à trouver que c'est le signe d'un « problème psychologique grave ».

Ainsi, le poids social de l'homophobie peut empêcher les personnes de vivre leur sexualité au grand jour : l'homosexualité, pour être acceptée, doit rester discrète, cachée. Ce rejet se traduit par un tissu associatif très réduit, et l'absence de lieux communautaires de sociabilité où les personnes puissent échanger et s'informer. En conséquence,

60. Audition de la Fédération Total Respect, Mme Juëlle Boyer, M. David Auerbach, M. Pascal A. et Mme. Yuri X. Audition de Mme Erica Mancel Salino, hôpital de Nouméa et « Femmes au-delà des mers ».

61. Audition de Mme Carine Favier, conseil d'administration de la Confédération du planning familial.

62. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard et M. François Lacapère.

63. CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer*, *op.cit.* Le SMA est un dispositif militaire d'insertion socioprofessionnelle des jeunes ultramarins, de 18 à 25 ans, éloignés du marché de l'emploi (60 % de jeunes non titulaires du brevet des collèges, au moins 35 % en situation d'illettrisme).

les personnes homosexuelles, tout comme, plus largement, les personnes ayant des relations sexuelles avec des personnes de même sexe mais qui ne se définissent pas comme homosexuelles constituent un public plus difficile à atteindre pour les actions de prévention⁶⁴. Les rencontres se passent lors de soirées privées, ou *via* des rendez-vous fixés par des échanges en ligne, anonymes et exposant les personnes à des violences éventuelles. Dans ces conditions, et compte tenu de l'opprobre pesant sur l'homosexualité et la transidentité, presque aucune plainte n'est déposée, les victimes n'osant pas dénoncer les discriminations ou les violences dont elles sont victimes⁶⁵. Le départ pour la métropole semble alors la solution pour les personnes souhaitant sortir de l'ombre, s'épanouir, vivre en couple ou fonder une famille.

À cet égard, la CNCDH s'inquiète de l'irresponsabilité avec laquelle certains élus ultramarins font état de leur hostilité à l'égard de l'homosexualité ; certains de ces propos étant assimilables à des appels à la haine. Cet opprobre diffus qui vise l'homosexualité, combiné à l'exiguïté de sociétés insulaires dans lesquelles « tout le monde se connaît », contraint les personnes ayant des relations homosexuelles à vivre leur sexualité *anba fèy* – sous la feuille –, c'est-à-dire dans l'anonymat⁶⁶. Néanmoins, il faut saluer la prise de conscience par les pouvoirs publics et par certains élus des difficultés que rencontrent les personnes LGBT, qui a commencé par la mise en place des états généraux des LGBT-phobies outre-mer au en 2016. La CNCDH tient à saluer l'initiative de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale qui a invité le DILCRAH pour évoquer les questions de haine LGBT dans les outre-mer et a résolu d'inclure cette question dans un rapport sur les discriminations touchant les populations ultramarines⁶⁷.

Concernant la transidentité, les informations sont encore moins nombreuses. À cet égard, la CNCDH regrette que les enquêtes KABP n'aient pas pris en compte la transidentité, d'autant que cette population est particulièrement vulnérable et présente une très forte prévalence au VIH en métropole. Les personnes trans semblent cependant commencer à être plus visibles, notamment à La Réunion, où l'association RIVE qui a monté un groupe d'information avec des personnes concernées. Concernant la Polynésie française, il existe des statuts traditionnels, les Rae Rae (personnes adoptant l'apparence et les comportements traditionnels de l'autre sexe, avec une sexualité généralement considérée comme homosexuelle) et les Mahu (garçon élevé pour tenir un rôle traditionnel plus féminin, mais qui s'habille en homme et mène une vie hétérosexuelle). Faute d'étude sur le sujet, il est cependant difficile de savoir si toutes les personnes trans se reconnaissent dans ces identités. Et si les Mahu sont considérés comme bien acceptés par la société, la situation des Rae Rae est difficile à évaluer, les sources divergeant sur cette question.

64. Audition de M. Fabrice Renaud, AIDES (zone Caraïbe).

65. Audition du DILCRAH, Réunion de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, 18 octobre 2017.

66. Audition de la Fédération Total Respect, Mme Juëlle Boyer, M. David Auercbach, M. Pascal A. et Mme. Yuri X.

67. Réunion de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, 18 octobre 2017.

b. L'influence de certaines communautés religieuses

Plusieurs interlocuteurs⁶⁸ de la CNCDH ont souligné le rôle à ne pas négliger de certaines communautés religieuses dans les freins à la contraception. En Guyane, des églises évangéliques, ainsi que certains prêtres de l'Église catholique véhiculent un message de dissuasion concernant l'utilisation de la contraception⁶⁹. À La Réunion, l'enquête KABP montre une nette corrélation entre la prise de moyens contraceptifs et le sentiment religieux des femmes : moins la religion est importante pour la femme, plus elle aura tendance à utiliser une contraception l'année du premier rapport ou les années antérieures au premier rapport. Au contraire, plus la religion a une place importante dans sa vie, plus la première prise de contraception est retardée et aura tendance à succéder à l'année du premier rapport⁷⁰. L'enquête KABP dans les DFA de 2012 a aussi montré que les personnes les plus attachées à la religion, et plus particulièrement les hommes, sont celles qui connaissent le moins le VIH, ses modes de transmission et les méthodes de prévention ainsi que les méthodes de contraception et du risque de grossesse. Ce sont aussi ceux qui rejettent le plus les personnes séropositives.

Le poids de la religion peut aussi expliquer en partie le rejet dont sont victimes les personnes homosexuelles et transgenres. Cette même enquête montre en effet que les personnes pour qui la religion a beaucoup d'importance, sont 78,3 % (hommes) et 67,2 % (femmes) à considérer l'homosexualité comme « contre nature » ou comme signe d'un problème psychologique grave, contre 54,3 % des hommes et 31,5 % des femmes qui accordent peu d'importance à la religion⁷¹.

c. Le poids des traditions

Les pratiques dites traditionnelles ne sauraient excuser des atteintes aux droits fondamentaux des personnes, et notamment des enfants. Certains cas de grossesses précoces chez des mineures âgées de moins de 15 ans, en Guyane et en Nouvelle-Calédonie sont particulièrement alarmants en ce qu'ils s'inscrivent dans des schémas dits traditionnels. Au sein de certaines communautés amérindiennes ou kanak, par exemple, l'union matrimoniale est parfois conçue comme pouvant intervenir aux premières menstrues⁷² et les viols et violences sexuelles sur mineures – y compris de caractère incestueux, certaines communautés perpétuant un droit de défloration par un membre de la famille – sont acceptés par quelques communautés alors même qu'elles portent gravement atteinte aux droits des enfants et à l'intégrité corporelle. De telles pratiques, dont les conséquences sont désastreuses, appellent une action déterminée des pouvoirs publics.

68. Audition de M. Fabrice Renaud, AIDES (zone Caraïbe); audition de la Fédération Total Respect, Mme Joëlle Boyer, M. David Auercbach, M. Pascal A. et Mme. Yuri X. Audition de Mme Carine Favier, conseil d'administration confédéral au niveau de la Confédération du planning familial

69. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard et M. François Lacapère.

70. ORS de La Réunion, *op. cit.*, 2015, p. 13

71. ORS de l'Île-de-France et INPES, *op. cit.*, 2014, p. 168

72. Audition de Mme Ernestine Ronai, CESE; audition de Mme Sara Briolin, association Femmes en devenir (Guyane).

C. De nombreux obstacles à l'accès aux droits des femmes et des personnes LGBT : éducation, à la prévention, accès aux soins et à la justice

La garantie des droits sexuels et reproductifs dans les outre-mer implique de surmonter deux défis majeurs, liés à la situation géographique et au manque criant de moyens accentuant les obstacles à l'accès aux soins et à la prévention.

a. Surmonter l'isolement géographique, un défi pour les territoires ultramarins

La plupart des territoires ultramarins sont des îles d'origine volcanique, très éloignées de la métropole, avec un relief marqué qui favorise les difficultés de communication, accentuant l'isolement de certaines zones. En l'absence de transports publics, se rendre à plusieurs kilomètres pour consulter un médecin, obtenir des renseignements ou même porter plainte, est parfois difficile, ce qui rend l'exercice des droits fondamentaux complexe. La Guyane, avec sa jungle intérieure et son manque de routes, pose des problèmes spécifiques. À cet égard, la CNCDH regrette que la ville de Saint-Laurent-du-Maroni, loin d'être une commune isolée, ne soit pourtant pas dotée d'un Centre de planification et d'éducation familiale (CPEF)⁷³.

De surcroît, l'insuffisance d'infrastructures, notamment de santé, dans les pays frontaliers entraîne des migrations spécifiques, comme à Mayotte où les femmes comoriennes viennent accoucher, ou en Guyane avec le Surinam. On soulignera que les zones frontalières ou isolées paraissent particulièrement sensibles à la persistance de foyers épidémiques, notamment pour les IST, et posent des problèmes considérables en termes de dépistage ainsi que d'accès et de suivi du traitement⁷⁴. À Saint-Laurent-du-Maroni, la mobilité transfrontalière des populations, la difficulté de dépister et traiter les affections parmi les personnes en situation irrégulière⁷⁵ et la carence de structures sanitaires du côté surinamien de la frontière compliquent la lutte contre l'épidémie du VIH.

Enfin, il faut noter que l'isolement géographique pose souvent des problèmes en termes de confidentialité. En effet, les questions touchant à la sexualité, notamment chez les jeunes et particulièrement en cas de violence, de grossesse précoce ou d'homosexualité sont particulièrement sensibles et nécessitent une certaine confidentialité difficile à obtenir dans des territoires où tout le monde se connaît. De même il peut être difficile de porter plainte dans de telles conditions ou d'avouer une grossesse non désirée. C'est pourquoi certaines jeunes femmes choisissent de prendre l'avion depuis l'intérieur de la Guyane pour avorter plus discrètement sur la côte, ce qui aggrave les inégalités et les discriminations à l'égard des plus démunies.

73. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard et M. François Lacapère.

74. *Ibid.*

75. Audition de M. Fabrice Renaud, AIDES (zone Caraïbe).

b. Un manque de moyens accentuant les obstacles à l'accès aux soins et à la prévention

Ces obstacles géographiques se doublent souvent d'un manque de moyens et donc de personnels et de structures adaptées. La Guyane, en particulier, présente des problèmes d'accès aux soins en matière sexuelle et reproductive évidents. Aujourd'hui, les Centres délocalisés de prévention et de soins (CDPS) disséminés sur le territoire guyanais et financés par une mission d'intérêt général de l'hôpital de Cayenne, ne sont pas habilités à fournir tous les traitements et à assurer une prise en charge complète de la maternité ou d'une IST⁷⁶, tandis que le déficit de médecins rend difficile l'ouverture des structures intermédiaires de référence. De ce fait, les accouchements en milieu médical et les IVG chirurgicales, par exemple, ne peuvent être pratiqués que dans les services hospitaliers de la côte.

Les actions de prévention et notamment en milieu scolaire, se heurtent également à des obstacles de cette nature. L'exemple le plus criant est Mayotte, qui présente une médecine scolaire défailante, alors que celle-ci devrait constituer une priorité. En effet, l'île ne possède que trois médecins scolaires alors que plus de la moitié de la population a moins de 20 ans et que des dizaines de milliers d'enfants sont scolarisés. Par ailleurs, la contraception préventive est relativement boudée, tandis que le recours à la contraception d'urgence est bien supérieur à la moyenne nationale⁷⁷.

L'éducation sexuelle et affective, prodiguée en plus des enseignements de science et vie de la terre, est obligatoire en vertu du Code de l'éducation. Elle devrait donc toucher tous les jeunes français, y compris les jeunes ultramarins. Mais, les dispositifs en place ne semblent pas porter pleinement leurs fruits dans les territoires d'outre-mer, si l'on considère ne serait-ce que le taux élevé de premier rapport non « souhaité » et de grossesses non désirées. En la matière, les agents de l'ARS de l'océan Indien estiment que les trois séances annuelles d'éducation sexuelle et reproductive, prévues par l'article L. 312-16 du Code de l'éducation ne sont pas suffisantes dans le contexte réunionnais⁷⁸.

Le manque de moyens humains et financiers est d'autant plus regrettable que l'accès aux soins des populations qui en sont éloignées pour des raisons géographiques ou sociales pourrait parfois être assuré par le tissu associatif. Ainsi, concernant le dépistage du VIH, le TROD (Test rapide d'orientation diagnostique) facilite la promotion de l'information et du dépistage de l'infection à VIH auprès des populations éloignées du système de santé. C'est un outil simple pouvant être utilisé par des bénévoles, non professionnels de santé à condition d'avoir été formés. L'utilisation de cet outil doit être encouragée par les autorités sanitaires et doit favoriser et valoriser une approche intégrant la participation communautaire.

76. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard et M. François Lacapère. Audition de Mme Sara Briolin, association Femmes en devenir (Guyane). Audition de M. Jacques Cartiaux, ARS de Guyane.

77. Audition de Madame Barbaille, santé publique délégation de l'île de Mayotte et Étienne Guillot, ARS océan Indien.

78. S. Boukerrou, J. de Boisvilliers et A. D. Nguyen, « Île de La Réunion : centres de santé sexuelle et intervenants en milieu scolaire », *La santé en action : la revue de l'Inpes*, n° 438, décembre 2016.

Ainsi, présent en Guyane depuis 2003, Médecins du Monde, après avoir mis en place une consultation médico-sociale pour les personnes exclues du système de santé, a développé une action mobile hors les murs qui a permis la réalisation de plus de 500 TROD VIH en 2016⁷⁹. Ce projet s'inscrit dans le programme régional de dépistage par des actions opérationnelles menées en partenariat avec des associations locales telles que l'AFDG (public travailleuses du sexe), Entraides (public PVVIH), AGRRR (public usagers de drogues), la DAAC, et l'Arbre à Fromager (public femmes victimes de violence)⁸⁰. S'appuyant sur cet exemple, la CNCDH ne peut que rappeler l'importance des actions coordonnées entre différents acteurs dans les territoires et le caractère primordial du rôle d'animation et de pilotage des autorités publiques.

II. Garantir les droits sexuels et reproductifs pour améliorer la situation sociale des femmes et des personnes LGBT : les recommandations de la CNCDH

A. Lutter contre les stéréotypes et préjugés de genre et renforcer la prévention

Protéger effectivement la santé sexuelle et reproductive implique de prendre différentes mesures permettant de faire prendre conscience de l'ampleur du phénomène des violences de genre et de renforcer la prévention en milieu scolaire en mettant l'accent sur la notion de consentement et en abordant l'homosexualité et la transidentité. Par ailleurs, cela suppose une adaptation aux spécificités locales et à l'âge des victimes compte tenu de la vulnérabilité particulière de certaines adolescentes.

a. Faire prendre conscience de l'ampleur du phénomène et renforcer l'engagement des décideurs locaux

La CNCDH s'inquiète du manque de mobilisation des élus locaux en matière de droits des femmes et de lutte contre les violences de genre et les discriminations ; par comparaison, la mobilisation des Agences régionales de santé peut être soulignée. Il semble donc nécessaire de faire preuve d'une pédagogie accrue pour montrer combien l'amélioration

79. Le TROD (Test Rapide d'Orientation Diagnostique) permet d'avoir un résultat en 30 minutes maximum. Il est totalement fiable trois mois après une prise de risque VIH.

80. Contribution de Médecins du Monde du 19 octobre 2017.

des droits des femmes, de leur santé et de leur situation sociale, thématiques qui sont intimement liées, est un sujet prioritaire qui bénéficierait à la société tout entière.

Pour cela, il est nécessaire d'avoir une meilleure compréhension des phénomènes, par l'extension d'enquêtes portant actuellement uniquement sur la France métropolitaine, et la réalisation de nouvelles enquêtes. Ainsi, la CNCDH se prononce en faveur de l'extension de l'enquête « Dépister les violences faites aux femmes » (DeViFFe) aux collectivités d'outre-mer, comme le réclament les interlocuteurs de la Commission en Nouvelle-Calédonie. Il serait aussi indispensable de mener une enquête éclairant les phénomènes de discrimination et de violence en raison de l'identité de genre et de l'orientation sexuelle, pour lesquels aucune information n'est disponible. Si ces enquêtes sont coûteuses, elles n'en demeurent pas moins la traduction d'un engagement des pouvoirs publics et sont nécessaires pour éclairer l'action policière et judiciaire en matière de violences de genre⁸¹. Par ailleurs, la CNCDH salue la décision de la délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale de demander un rapport sur les discriminations dont sont victimes les ultramarins, incluant la situation des personnes LGBT pour bénéficier d'un constat plus précis de la situation, face au manque de données actuellement disponibles. Ce rapport gagnerait cependant à comporter un chapitre sur les discriminations sexistes, d'autant qu'il doit aussi traiter des problèmes de racisme et de handiphobie.

Recommandation 1 : La CNCDH appelle à l'extension de l'enquête « Dépister les Violences faites aux femmes » (DeViFFe) aux collectivités territoriales et à la mise en place d'enquêtes de victimation sur les LGBTphobies.

Pour organiser et pérenniser la coopération des différentes institutions, il est nécessaire de mettre en place des plans d'action déclinés localement de plans nationaux⁸², comme cela a pu être fait pour le plan national de lutte contre le VIH/SIDA et les IST 2010-2014. Cependant, les plans d'action locaux ne doivent pas se limiter au domaine de la santé. Au-delà de l'approche de santé publique, les plans d'action doivent intégrer aussi une approche fondée sur l'ensemble des droits sexuels et reproductifs, en ciblant les populations en situation de discrimination, afin de favoriser une mise en œuvre plus holistique et horizontale des services de santé sexuelle et reproductive.

Recommandation 2 : Étendre systématiquement les plans nationaux aux territoires ultramarins dans des déclinaisons spécifiques. Assurer un suivi de la mise en place des plans d'action pour améliorer l'accès des femmes aux soins et de lutte contre les discriminations et violences à l'échelle territoriale, incluant une évaluation systématique.

Recommandation 3 : À Mayotte, pour pallier le manque d'informations, dresser un état des lieux permettant d'établir un diagnostic circonscrit de la situation et mettre en place un plan d'action en matière de contraception.

81. Audition de Mme Ernestine Ronai, CESE. Audition de Mme Erica Mancel Salino, hôpital de Nouméa et Femmes au-delà des mers.

82. À ce sujet, voir l'avis de la CNCDH relatif au *droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins*, *op. cit.*

b. Renforcer la prévention en milieu scolaire en mettant l'accent sur la notion de consentement et en abordant l'homosexualité et la transidentité

Le nombre très élevé de premiers rapports sexuels pas totalement « souhaités », de viols révélés par les enquêtes KABP Antilles-Guyane et La Réunion, ainsi que le nombre inquiétant de grossesses précoces⁸³ exige de porter le regard sur les viols et agressions sexuelles, qui sont trop souvent tolérés et, dans certains contextes, reçoivent même la caution des « traditions »⁸⁴. Face au constat de la banalisation des violences sexuelles, de nombreuses associations d'éducation à la sexualité agissant auprès des jeunes insistent sur les questions de consentement et d'écoute mutuelle^{85, 86}. Il apparaît ainsi important de ne pas limiter la formation aux seules filles, mais d'insister sur l'information des garçons, notamment en matière de contraception. Dans son avis sur les violences de genre et les féminicides de 2016, la CNCDH soulignait que l'éducation à la sexualité, qui devrait occuper une place de premier ordre dans le dispositif de prévention des discriminations et de promotion de l'égalité filles-garçons, est encore insuffisante. Les séances d'éducation à la sexualité, au nombre de trois par année scolaire, ne sont pas systématiquement mises en œuvre dans les établissements scolaires et, quand elles le sont, n'abordent que rarement les problématiques liées aux violences sexistes. Le baromètre du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes « Éducation à la sexualité en milieu scolaire » montre ainsi que 25 % des écoles répondantes déclarent n'avoir mis en place aucune action ou séance en matière d'éducation à la sexualité, nonobstant leur obligation légale, et que, surtout dans le secondaire, il était fort rare que les trois séances soient effectuées. Il révèle aussi que les questions de violences sexuelles et de discriminations font partie des thèmes les moins abordés lors de ces séances⁸⁷.

83. ORS de Île-de-France et INPES, *op. cit.*, 2014, p. 127 ; ORS de La Réunion, *op. cit.*, 2015, p. 45.

84. Auditions de Mme Ernestine Ronai, CESE. Audition de Mme Sara Briolin, association Femmes en devenir (Guyane).

85. Auditions de Mme Sara Briolin, association Femmes en devenir (Guyane). Audition de M. Fabrice Renaud, AIDES (zone Caraïbe).

86. L'avis de la CNCDH relatif à *l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer* du 6 juillet 2017 avait relevé que l'éducation à l'expression du consentement et au respect de l'autre était apparue essentielle aux acteurs de l'institution scolaire. Au sein des établissements scolaires, les services du rectorat ont recensé 233 mineures enceintes en 2015 en Guyane et pas moins de 328 à Mayotte en 2016. L'école a un rôle incontestable à jouer en la matière, tant en termes de prévention que d'accompagnement. Le volet préventif et éducatif – assuré notamment par les personnels de santé scolaire et les Comités d'éducation à la santé et à la citoyenneté (CESC) – devrait notamment être axé sur la libération de la parole. Les auditions menées par la CNCDH ont en effet mis en évidence qu'il s'agissait d'un sujet extrêmement sensible pouvant se révéler tabou, notamment lorsqu'est abordée la question du consentement. Les professionnels (travailleurs sociaux, personnels médicaux, éducation nationale, associatifs) soupçonnent un grand nombre d'abus sexuels, surtout pour les plus jeunes femmes (dès 10-12 ans). Il convient à cet égard de rappeler que les taux de violences à caractère sexuel sont particulièrement élevés dans les territoires d'outre-mer.

87. Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, *Rapport relatif à l'éducation à la sexualité*, 13 juin 2016, p. 6.

Il conviendrait donc de renforcer l'éducation à la sexualité tant en termes de volume horaire que de contenu, sans la limiter à la dimension reproductive de la sexualité, mais en incluant également les questions de relation affective, de consentement, de désir et de plaisir. Il est également important d'intégrer les questions d'orientation sexuelle et d'identité de genre. La CNCDH ne peut qu'insister sur la nécessité d'appliquer ces recommandations sur l'ensemble du territoire, y compris outre-mer.

Recommandation 4 : La CNCDH recommande de veiller à ce que le contenu des séances d'éducation à la vie affective et sexuelle intègre pleinement les dimensions relatives au consentement, au respect mutuel, à l'estime de soi et au plaisir partagé ainsi qu'à la prévention des violences de genre et des discriminations sexistes. Pour cela, la CNCDH recommande de s'appuyer sur les recommandations formulées par le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes dans son rapport sur l'éducation à la sexualité de juin 2016. Les moyens humains et financiers requis pour assurer l'effectivité de l'accès à ces séances d'éducation doivent être mis en œuvre.

Par ailleurs, il apparaît important de favoriser la coopération entre les différents acteurs de prévention et de santé publique. En effet, si différentes actions sont mises en place, à divers échelons, il importe qu'elles soient pensées de manière à être complémentaires afin d'en accroître l'efficacité. Ainsi, le programme d'intervention de prévention en milieu scolaire mis en place par l'ARS océan Indien à La Réunion gagnerait non seulement à être étendu à tous les établissements de cette île, mais aussi à être pris pour modèle par les autres ARS, notamment dans les établissements scolaires où les grossesses précoces sont nombreuses.

Recommandation 5 : Étendre les programmes de prévention en milieu scolaire des ARS partout où les indicateurs montrent des défaillances en matière de santé sexuelle et reproductive.

La lutte contre le sexisme et les LGBTphobies ne peut cependant pas se limiter aux séances d'éducation à la vie affective et sexuelle. Pour prévenir les discriminations et les violences sur le long terme, les interventions en milieu scolaire sont un outil efficace qui gagnerait à être développé. Par exemple, les interventions du Planning familial intègrent chaque fois que cela est possible ces deux dimensions. Mais comme le soulignait le rapport de Michel Teychenné sur les discriminations LGBTphobes à l'école en juin 2013, les académies sont encore trop peu mobilisées sur ce sujet. La Martinique est cependant une des deux seules académies à avoir pu préciser le nombre d'élèves spécifiquement concernés par ces actions de prévention LGBTphobes, soit 1 566 élèves sur onze établissements (1,9 % des élèves contre environ 2,6 % pour la moyenne nationale).

Recommandation 6 : La CNCDH recommande de multiplier les interventions en milieu scolaire sur le sexisme et les LGBTphobies et encourage les académies à développer des modules de formation et des outils spécifiques sur ces questions.

Ces séances de prévention ne doivent cependant pas se limiter au public scolaire, dans la mesure où tous les jeunes ne sont pas scolarisés. On constate que l'entourage des jeunes gens ne relaye pas toujours une réprobation ferme des violences sexuelles et qu'il peut parfois encourager les maternités précoces ; il est dès lors important que le

message adressé aux jeunes puisse également atteindre leur famille⁸⁸. Pour les adultes, il serait également nécessaire de mettre en place des formations à la parentalité, en insistant sur le rôle des pères et une vision partagée de la parentalité, pour soulager les femmes des tâches liées aux enfants dont elles assument la part majeure, encore plus dans les outre-mer qu'en métropole. Les caisses d'allocations familiales, qui jouent un rôle important en direction des familles, pourraient être des relais utiles sur ce point.

Recommandation 7 : Penser les actions d'information sur la contraception, le consentement en matière de sexualité, les stéréotypes de genre et le partage des responsabilités parentales au-delà de l'école et les formuler de telle sorte qu'elles puissent être entendues par des personnes ne comprenant pas le français.

c. Adapter les actions de prévention aux spécificités locales

Afin de penser des actions de prévention et d'information qui soient réellement efficaces, il faut s'appuyer sur les personnes issues des territoires concernés, et notamment sur les associations locales qui sont au plus près des enjeux et savent comment et à qui s'adresser. Un bon exemple est l'action menée en Guyane par l'association *Femmes en devenir*, dont l'objet est la lutte contre les inégalités, la promotion des droits des femmes et l'action en faveur de la santé, qui s'efforce d'aller à la rencontre des publics isolés et de s'entretenir avec les parents autant qu'avec leurs enfants. Cela peut inclure la nécessité de s'adresser aux chefs coutumiers des communautés de l'intérieur et implique donc une pratique très particulière du métier de prévention et d'éducation sexuelle. De l'aveu même de la présidente de l'association *Femmes en devenir*, pour être efficace, l'action devrait être considérablement renforcée compte tenu de l'ancrage des déterminants sociaux et culturels. Permettre et favoriser la participation active de la communauté est un élément essentiel pour l'adhésion des populations au programme de prévention, de dépistage et d'éducation sexuelle.

Recommandation 8 : Construire avec les associations locales les actions de sensibilisation et de prévention à mener et encourager l'approche communautaire et la formation de personnes référentes sur le terrain.

De même, la CNCDH recommande de construire les campagnes d'information et de prévention avec les publics cibles et d'adapter les moyens de communication. Ainsi, l'écart entre la connaissance des moyens contraceptifs acquise à l'école et leur utilisation effective révèle la limite de la prévention scolaire. En effet, l'accessibilité matérielle des moyens contraceptifs et des dispositifs d'accompagnement est une première condition qui doit s'accompagner d'un discours audible par les moins de 18 ans, animés de sensibilités et d'attentes spécifiques. À titre d'exemple, la CNCDH citera l'initiative « Kapot'Péi ! », soutenue par l'association RIVE⁸⁹ : il s'agit de la production et de la distribution de préservatifs masculins sur l'emballage desquels figurent des images

88. Audition de l'ARS et du Réseau périnatalité de Guyane, Mme Stéphanie Bernard et M. François Lacapère.

89. Descriptif de l'initiative accessible sur le site internet de l'Association Rive : <http://www.association-rive.org/2012/04/02/kapot-pe-i-protection-couleur-reunion/>

humoristiques accompagnées d'un message en créole. Trois étudiants réunionnais sont à l'origine de cette initiative dont la publicité s'effectue sur les réseaux sociaux.

Dans un autre registre, une des campagnes les plus efficaces en matière de santé sexuelle à Mayotte portait sur la limitation du nombre d'enfants. Alors que le discours sur la contraception pouvait se heurter à certains discours religieux, le propos portant sur le nombre d'enfants a été bien mieux perçu. De même, dans ce territoire souffrant d'un fort taux d'analphabétisme, les émissions de prévention à la radio locale ont été très suivies et ont permis de faire passer d'importants messages sur la conjugalité. Pour les jeunes, la communication *via* les téléphones portables et l'Internet, quand ils peuvent y avoir accès, s'avère indispensable ; d'autant que ce sont des supports qui permettent une certaine confidentialité lors de la recherche d'informations sur des sujets sensibles comme l'orientation sexuelle.

Recommandation 9 : Coconstruire avec les publics cibles les messages de prévention et d'information afin de mieux les adapter aux spécificités locales et penser à des dispositifs de diffusion adaptés.

En ce qui concerne la lutte contre les discriminations, la prévention passe aussi par des actions de visibilité qui permettent de banaliser l'homosexualité et la transidentité. La CNCDH tient ainsi à saluer par exemple l'action conjointe de l'association OriZon et du Centre régional d'information jeunesse à la mairie de Saint-Denis de La Réunion à l'occasion de la journée internationale de lutte contre l'homophobie et la transphobie en 2016. Elle se félicite aussi de la tenue de la première *caribbean gay pride* au Carbet en Martinique en juin 2017.

Recommandation 10 : Encourager les initiatives de visibilité des personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles et transsexuelles dans l'espace public et leur apporter le soutien des pouvoirs publics, afin de lutter contre l'homophobie et la transphobie.

d. Mieux protéger les mineures en prenant en compte la vulnérabilité particulière des adolescentes éloignées de leur famille

À cause de l'isolement géographique de certains territoires, les adolescentes qui souhaitent poursuivre leurs études sont souvent obligées d'intégrer un internat pour le collège et le lycée ou de loger chez des proches⁹⁰. Malheureusement ces structures ne sont pas toujours adaptées et les filles se retrouvent livrées à elles-mêmes et deviennent des cibles privilégiées pour les agresseurs. La CNCDH a ainsi déploré les conséquences de la fermeture des internats durant le week-end⁹¹. Elle recommande donc de réfléchir à des dispositifs plus protecteurs pour que les filles puissent poursuivre leurs études en toute sécurité.

90. Voir l'avis de la CNCDH précité, consacré à *l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer*, 6 juillet 2017.

91. *Ibid.*

Recommandation 11 : Garantir que les structures d'internat et d'hébergement des adolescents soient en mesure de protéger les mineures et les mineurs et notamment les filles, grâce à des modalités d'organisation adaptées et à un personnel d'encadrement suffisant et formé. Réfléchir à de nouveaux dispositifs d'hébergement sécurisé, notamment en lien avec les associations.

B. Permettre à toutes les femmes d'accéder aux soins et mieux accompagner les victimes de violences de genre

Garantir les droits sexuels et reproductifs implique de la part des pouvoirs publics l'adoption de politiques déterminées visant à renforcer l'offre de soins de proximité, à en favoriser l'accessibilité, et à garantir le continuum des soins, améliorer l'accès aux soins grâce à des professionnels et des bénévoles plus nombreux et mieux formés, soutenir l'action des associations et des petites structures de terrain. Pour les zones frontalières, ceci implique de mettre en place une collaboration transfrontalière.

a. Favoriser l'accessibilité, renforcer l'offre de soins de proximité et garantir le continuum des soins.

En tout état de cause, si la prévention des violences sexuelles et des grossesses non désirées exige de travailler sur l'inflexion de certains usages et représentations, elle ne peut se passer également d'une plus grande proximité – à la fois matérielle et culturelle – des services de prévention avec la jeunesse. Certaines mesures sont de l'ordre de l'évidence en la matière, et la CNCDH s'associe au souhait des représentants de l'ARS de Guyane de voir l'ouverture d'un Centre de planification et d'éducation familiale à Saint-Laurent-du-Maroni. Il s'agit également de concentrer les moyens à disposition dans les espaces moins exposés aux messages de prévention, comme les territoires isolés ou quartiers en grande difficulté économique et sociale.

Recommandation 12 : La CNCDH recommande l'ouverture d'un Centre de planification et d'éducation familiale à Saint-Laurent-du-Maroni.

Lorsque l'ouverture d'une structure de proximité n'est pas possible, et afin de garantir le continuum de soins, il pourrait être envisagé une mutualisation des moyens avec la mise en place de dispositifs mobiles pour accueillir les filles et les femmes faisant face à des problèmes d'accès aux soins. Un exemple de bonnes pratiques en matière de suivi des grossesses dans des contextes marqués par des problèmes d'isolement est le bus « Santé Bo Kaz », équipé par la Croix rouge et l'ARS de Guadeloupe et faisant office de cabinet médical itinérant. En allant au-devant des populations, ce bus permet de combler la distance géographique qui éloigne les personnes des actions de prévention, de planification, et de soins. Cette offre de soins en santé sexuelle et reproductive est intégrée à l'offre de soins de santé primaires ainsi que le recommande l'OMS. Les pouvoirs publics doivent soutenir et accompagner ces initiatives.

Recommandation 13 : Encourager la mutualisation des moyens des structures et associations locales pour mettre en place des dispositifs itinérants permettant d’atteindre les populations les plus isolées, et assurer le continuum des soins.

Pour ce qui est de l’accompagnement et de l’information, un soutien à distance peut aussi être envisagé par téléphone ou par l’Internet. On se félicitera donc de l’extension du numéro vert du planning familial « Sexualité, contraception, IVG » aux Antilles et en Guyane cette année, dans l’océan Indien l’année prochaine⁹², qui permettra d’avoir des écoutants de même langue et de même culture. Elle se félicite aussi de l’existence d’une ligne d’écoute pour les personnes LGBT en Guyane et à La Réunion. À cet égard la CNCDH suggère qu’une initiative similaire soit mise en place dans les autres territoires et que la ligne d’écoute du planning familial soit étendue à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française.

Recommandation 14 : La CNCDH recommande l’extension du numéro vert du planning familial ou une initiative similaire en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Elle recommande aussi la mise en place de lignes d’écoutes opérées par des acteurs locaux pour les personnes LGBT dans les départements et territoires qui en sont dépourvus.

Enfin, pour permettre aux adolescentes de trouver écoute et conseils, voire d’avoir accès à des soins adaptés, il est nécessaire de développer la médecine scolaire. Si les effectifs, qu’il s’agisse de médecins ou d’infirmiers, sont insuffisants en métropole, le manque peut être parfois criant dans certains territoires d’outre-mer. C’est le cas de Mayotte notamment, comme mentionné plus haut, mais le constat semble également pouvoir s’appliquer à la Guyane⁹³.

Recommandation 15 : S’assurer que les postes de médecins et d’infirmiers scolaires soient en nombre suffisant et tous pourvus, en particulier à Mayotte et en Guyane, et mettre à leur disposition des moyens de contraception et des préservatifs dans tous les établissements scolaires.

b. Améliorer l’accès aux soins grâce à des professionnels et des bénévoles plus nombreux et mieux formés

La CNCDH invite les pouvoirs publics à ne pas perdre de vue que dans les outre-mer, la régularité des soins et du suivi, et donc la stabilité des structures qui les assurent, doivent être la priorité. Cela nécessite un financement *ad hoc*, mais aussi la stabilité des personnels et des bénévoles. Une des solutions que la CNCDH recommande consiste à développer, via des formations, les compétences des personnels et des bénévoles locaux plutôt que de faire appel à des personnes ne résidant pas durablement dans le territoire.

Recommandation 16 : Encourager la formation des professionnels locaux, la montée en compétences des bénévoles et leur structuration en association pérenne via des sessions de formation.

92. Audition de Mme Carine Favier, conseil d’administration de la Confédération du planning familial.

93. Voir l’avis de la CNCDH précité, consacré à *l’effectivité du droit à l’éducation dans les outre-mer*, 6 juillet 2017.

Certains postes nécessitant des compétences particulières ont du mal à être pourvus notamment à Mayotte et en Guyane. Faute de personnels locaux formés à ces spécialités, il faut recruter en métropole, et la rotation du personnel est particulièrement élevée, mettant en péril la continuité et la cohérence des suivis individuels comme des projets plus larges. Lors de l'audition des services de la Direction de la Sécurité sociale, dans le cadre de l'avis consacré à la pauvreté et à l'exclusion outre-mer, il était apparu que des dispositifs destinés à attirer des médecins à Mayotte – notamment des avantages tels que des primes ou des logements de fonction – étaient à l'étude⁹⁴. La CNCDH estime que les zones intérieures de la Guyane devraient faire l'objet de considérations similaires.

Recommandation 17 : La CNCDH demande la mise en place de dispositifs propres à renforcer l'attractivité des territoires intérieurs de la Guyane et de Mayotte pour les professionnels de santé.

Les compétences au sein des structures de santé, qu'elles soient associatives, privées ou publiques, doivent aussi être adaptées aux spécificités locales et au manque de personnel qualifié. Ainsi, les conseillères conjugales jouent un rôle particulièrement important dans l'accompagnement des femmes et leur nombre gagnerait à être augmenté⁹⁵. Enfin, cela encourage à mettre en place des dispositifs innovants, à l'image des TROD pour le dépistage du VIH, qui peuvent être utilisés par des bénévoles formés à l'accompagnement. Ce mode de fonctionnement avec des bénévoles formés et du matériel adapté peut aussi permettre un meilleur accompagnement des femmes vers la connaissance de leur corps et la maîtrise de leur contraception. Il conviendrait également de réfléchir à de nouveaux dispositifs permettant l'exercice de la télé-médecine ou le soutien au travail bénévole, grâce notamment à des applications pour téléphone portable. Sur ce point, il serait louable de s'inspirer du travail de l'ONG danoise *Maternity Foundation* pour améliorer la formation au suivi des accouchements en Afrique grâce à l'application *Save delivery App*⁹⁶.

Recommandation 18 : Encourager le déploiement de dispositifs innovants permettant à du personnel non médical de faire de la prévention et de l'accompagnement, à l'image d'applications pour téléphone portable, des TROD.

c. Soutenir l'action des associations et des petites structures de terrain

La CNCDH voudrait souligner que les progrès en cours sont menacés d'essoufflement en l'absence d'un renforcement des moyens financiers et humains dans le secteur sanitaire – public et associatif. De ce point de vue, et compte tenu de la fragilité des structures associatives ultramarines, il est important que les administrations de l'État et des collectivités assurent un financement régulier et soutenu des initiatives locales. Au

94. Voir également l'avis de la CNCDH *sur le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins*, op. cit.

95. Audition de Mme Carine Favier, conseil d'administration de la Confédération du planning familial.

96. Pour en savoir un peu plus : <http://www.maternity.dk/safe-delivery-app/>

cours de l’audition des représentants du planning familial, il est apparu que l’ancrage territorial de la fédération et de ses actions outre-mer était fragilisé par l’instabilité des structures locales. Il s’agit d’un constat qui irrigue les travaux de la CNCDH relatifs aux territoires ultramarins : l’avis relatif à la pauvreté et à l’exclusion outre-mer rappelait déjà les chiffres du monde associatif des départements d’outre-mer, révélant un tissu ténu, sous-dimensionné par rapport à l’ampleur des défis.

À cet égard, la CNCDH invite les pouvoirs publics à aménager les modalités de subvention des associations, en favorisant l’obtention de financements pérennes et en modérant le recours à l’appel à projet qui bien souvent nécessite des personnels formés pour y répondre, ce que n’ont pas les petites structures. Elle salue ainsi l’action de la DILCRAH sur les LGBTphobies dans les outre-mer qui permet aux acteurs locaux de bénéficier de microsubventions, avec un dossier relativement simple à monter. Un tel dispositif gagnerait à être imité pour les actions portant sur les droits des femmes.

Recommandation 19 : Revoir les modes de financement des associations pour permettre aux petites associations d’en bénéficier *via* des microsubventions, qui ne soient pas nécessairement liées à des appels à projets, en encourageant la pérennité des structures avec des conventions pluriannuelles et en prenant en charge les frais de fonctionnement.

d. Pour les zones frontalières, mettre en place une collaboration transfrontalière

La résorption des foyers épidémiques frontaliers exige que les patients, même en situation irrégulière, aient accès aux traitements nécessaires. La rupture de soins qui résulte des circulations des patients étrangers entre la France et leur pays d’origine demande par ailleurs à explorer les pistes d’une coopération sanitaire régionale, en vue, éventuellement, d’établir des centres de soins adaptés au traitement des IST des côtés surinamiens et brésiliens de la frontière guyanaise⁹⁷.

Recommandation 20 : La CNCDH demande qu’une réflexion soit ouverte au sujet d’une coopération sanitaire transfrontalière en Guyane, en vue d’établir des centres de soin adaptés au traitement des IST des côtés surinamien et brésilien de la frontière. Pour Mayotte, la CNCDH encourage aussi la mise en place d’une coopération avec les Comores.

C. Accompagner les victimes et agir pour leur insertion sociale

Accompagner les victimes de violences de genre implique une politique volontariste des pouvoirs publics passant par la détection systématique des violences, l’accompagnement au dépôt de plainte, le renforcement de la sanction pénale et la mise en place de dispositifs permettant de lutter contre la déscolarisation des jeunes filles.

97. CNCDH, *Avis sur le droit à la protection de la santé dans les territoires ultramarins*, op. cit.

a. Permettre la détection systématique des violences

Pour permettre la protection des femmes et des jeunes filles, il importe de détecter le plus tôt possible les violences et abus sexuels. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en place un réseau structuré de personnes formées à la détection, entre autres, des violences de genre, des mariages précoces et des grossesses non voulues, qui sachent accompagner les personnes et les orienter vers une prise en charge adaptée. Ce réseau doit comprendre des personnels de l'éducation, dans chaque établissement scolaire, dans les services municipaux, les centres de santé et les hôpitaux. Dans ce domaine, la CNCDH souhaite attirer l'attention sur l'action exemplaire de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui a mis en place une semaine de formation sur le repérage et la prise en charge des victimes de violences conjugales pour les personnels de l'éducation, de la gendarmerie, de la justice et du secteur sanitaire et social. Cette formation, entièrement financée par l'État, pilotée par la Clef a été dispensée par la Fédération nationale Solidarité Femmes. Il s'agit d'un exemple de bonne pratique, qui pourrait être décliné dans d'autres territoires, malgré la spécificité géographique et démographique de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Recommandation 21 : Mettre en place un dispositif de personnes référentes formées à la détection et à l'accompagnement des femmes et des filles victimes de violence.

b. Encourager les victimes à porter plainte

Pour ne pas laisser les auteurs de violences dans l'impunité, il faut encourager les victimes à porter plainte. Dans la lignée de son *Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides* de 2016, la CNCDH recommande pour cela de continuer le déploiement d'officiers de police judiciaire spécialisés dans l'accueil des victimes dans chaque commissariat, outre-mer comme en métropole, afin de favoriser le dépôt de plaintes. Mais ceci doit aussi être accompagné de mesures permettant de libérer la parole, en assurant une meilleure confidentialité, en favorisant l'interprétariat et en déployant des femmes policières. Concernant les personnes LGBT, l'association FLAG ! qui rassemble des policiers et gendarmes LGBT fait un important travail de formation en école de police, lequel pourrait être étendu aux outre-mer avec le soutien du ministère. Pour certaines infractions, notamment tout ce qui concerne les violences sexistes, homophobes et transphobes, afin de lever certains freins à la plainte, la CNCDH recommande d'expérimenter la préplainte en ligne et de faire mieux connaître la plainte en direct auprès du procureur de la République.

Recommandation 22 : Former un réseau de policiers référents en matière de violences sexistes, homophobes et transphobes.

c. Renforcer la réponse pénale

Si le renforcement de l'œuvre de prévention paraît indispensable, l'effectivité des droits sexuels et reproductifs ne peut être garantie sans une réponse pénale adéquate. Dans la lignée de son *Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides* de 2016, la CNCDH insiste sur la nécessité de politiques volontaristes des juridictions pénales, associant l'ensemble des acteurs judiciaires, sous l'impulsion du procureur de la République.

À cet égard, elle se félicite de ce que les circulaires de politique pénale territoriale pour la Martinique et la Guadeloupe du 2 janvier 2014, pour la Guyane du 18 février 2013, et plus récemment, pour la Nouvelle-Calédonie du 16 janvier 2017 et la Polynésie française du 3 mai 2017, incitent les juridictions à adopter une réponse pénale ferme et encouragent les politiques partenariales entre les différents acteurs institutionnels (mise en place de plans départementaux de prévention de la délinquance, développement d'unités d'accueil et de prise en charge des victimes, protocoles de signalement par les hôpitaux, création de pôles spécialisés au sein des juridictions, etc.), pour prévenir la délinquance et améliorer le traitement judiciaire des infractions. Les statistiques officielles indiquent qu'en moyenne, la réponse pénale aux violences sexuelles (viols, agressions sexuelles et harcèlement sexuel) dans les départements d'outre-mer est identique à la moyenne nationale pour les affaires considérées comme poursuivables⁹⁸. Par ailleurs, les condamnations pour violences sexuelles donnent lieu au prononcé de peines d'emprisonnement dont le quantum est plus élevé qu'en métropole⁹⁹. Ces indicateurs témoignent de ce que les violences sexuelles reçoivent une réponse pénale ferme ; cependant ils ne sauraient conduire à occulter que bon nombre de violences sexuelles restent impunies, soit que les victimes ne portent pas plainte, soit que la plainte soit classée sans suite (seule une plainte sur trois est ainsi considérée comme poursuivable).

Recommandation 23 : La CNCDH invite les autorités judiciaires à une mise en œuvre vigilante des circulaires de politique pénale territoriale en matière de violences sexuelles. Elle insiste sur l'attention à porter aux modalités d'accueil des victimes lors du dépôt de plainte, la confidentialité, le respect et l'écoute assurés par des personnels de police et de gendarmerie formés constituant des éléments cruciaux.

S'agissant, notamment, des sociétés autochtones, l'invocation des « spécificités culturelles » ne peut servir d'exemption des dispositions pénales applicables sur le territoire français. Le signalement des grossesses précoces doit donner lieu à une enquête sociale

98. Concernant les viols, la part des affaires poursuivables dans les DOM en hausse en 2016, est supérieure à la moyenne nationale (37,4 % contre 30,1 % en moyenne sur l'ensemble du territoire). Lorsque l'affaire est considérée comme poursuivable par le parquet, le taux de réponse pénale et le taux de poursuites sont élevés, proches de la moyenne nationale. S'agissant des agressions sexuelles, leur part dans les affaires poursuivables est très élevée en 2016 : 41,9 % contre 31,2 % en moyenne. À l'inverse le taux de réponse pénale est en baisse mais reste proche du taux national. Les affaires de harcèlement sexuel sont moins représentées dans les DOM (28,6 % contre 33,9 % en moyenne nationale). Leur nombre très faible ne permet pas au Ministère de la Justice de détailler la réponse pénale sans délivrer des informations identifiantes. (Sources : Direction des affaires criminelles et des grâces, Pôle d'évaluation des politiques pénales, *La politique pénale en matière de violences sexuelles en outre-mer*, consultation écrite du 16 novembre 2017).

99. Pour des infractions de viol, les peines prononcées sont dans la quasi-totalité des cas des peines privatives de liberté, emprisonnement (72 %) ou réclusion (26 %). Lorsqu'une peine d'emprisonnement est prononcée, il s'agit en général d'une peine ferme (58 %). Le taux d'emprisonnement ferme est ainsi supérieur dans les DOM à la moyenne nationale (48,4 %). S'agissant du quantum d'emprisonnement ferme il est également plus sévère que la moyenne nationale, avec 78,7 mois ferme contre 68 mois fermes en moyenne nationale. Pour les agressions sexuelles, le taux d'emprisonnement ferme est également supérieur à la moyenne avec 48,7 % contre 33,5 % et un quantum de 32,6 mois contre 22,2 mois. En 2015-2016, les condamnations pour harcèlement sexuel comportaient toutes une peine d'emprisonnement, ferme ou non (Sources : Direction des affaires criminelles et des grâces, Pôle d'évaluation des politiques pénales, *La politique pénale en matière de violences sexuelles en outre-mer*, consultation écrite du 16 novembre 2017).

qui, le cas échéant, peut conduire à l'ouverture d'une procédure pénale, si les faits de viols ou d'atteinte sexuelle sur mineure sont caractérisés. La CNCDH estime que les difficultés éprouvées sur le terrain de la prévention et de l'information en matière de droits sexuels et reproductifs ne peuvent dispenser l'autorité publique de donner les suites judiciaires qui s'imposent aux signalements adressés par les personnels de santé.

Recommandation 24 : La CNCDH demande aux autorités judiciaires et particulièrement aux parquets de donner les suites pénales adaptées aux signalements effectués révélant des cas d'atteinte sexuelle sur mineures¹⁰⁰, ou de violences sexuelles et de mener des politiques juridictionnelles volontaristes en matière de violences de genre.

d. Garantir un accompagnement, de façon à favoriser l'insertion sociale

Les violences sexuelles, et plus particulièrement chez les mineurs, peuvent avoir de lourdes conséquences sur la santé mentale et physique des victimes, et entraver durablement leur scolarisation et leur autonomisation future. Ces traumatismes ne sont pas toutefois irréversibles dès lors que les victimes de violence sont prises en charge par des centres spécialisés qui leur dispensent des soins adaptés¹⁰¹. À ce titre, dans la lignée de son *Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides* de 2016, la CNCDH invite au déploiement d'intervenants sociaux en commissariats de police et dans les brigades de gendarmerie, qui assurent un accueil et une orientation des victimes nécessitant un accompagnement juridique, médico-psychologique ou social. Elle invite également à la création de structures d'écoute et de suivi des femmes et des filles victimes de violences.

Recommandation 25 : Développer des centres assurant la prise en charge des psycho-traumatismes des femmes et des filles victimes de violences.

Une fois la victime prise en charge, il importe de chercher à limiter les conséquences des violences subies sur son avenir. En ce qui concerne la jeunesse, la lutte contre la déscolarisation des mineures enceintes souhaitant mener leur grossesse à terme doit être une priorité. Un accompagnement effectif doit, de plus, être mis en place afin d'inciter ces adolescentes à ne pas enchaîner les grossesses. Comme exemple de bonne pratique, elle attire l'attention sur l'action de l'association *PEP Guyane*, qui a mis en place un dispositif intitulé Service d'accompagnement des mineures enceintes scolarisées (SAMES)¹⁰², animé par des enseignants volontaires du ministère de l'Éducation nationale, qui sont rémunérés par celui-ci dans le cadre de ce dispositif.

100. L'atteinte sexuelle est la qualification juridique appliquée aux rapports sexuels entre un majeur et un mineur de 15 ans, lorsque ce dernier a exprimé son consentement.

101. CNCDH, *Avis sur les violences contre les femmes et les féminicides*, 26 mai 2016, §19 ; et voir notamment le site « Mémoire traumatique et victimologie », site présentant de nombreuses données scientifiques et pratiques utiles aux victimes de violences, et aux professionnels et associations les prenant en charge : <https://www.memoiretraumatique.org/assets/files/v1/Articles-Dr-MSalmona/201508-reconnaissance-des-consequences-psychotraumatiques-sur-les-enfants-victimes.pdf?PHPSESSID=udke484m8bvd6m7r75vu2vaf14>

102. Voir la page de présentation en ligne du dispositif : <http://www.lespep973.org/le-sames/>

Recommandation 26 : La CNCDH recommande la création de dispositifs d'accompagnement des mineures enceintes au sein de l'Éducation nationale afin de leur permettre de bénéficier d'une aide à la reprise des études et à l'insertion sociale.

Il conviendrait aussi de développer des structures d'accueil spécialisées. Dans le champ de l'accompagnement des personnes séropositives, des exemples de bonne pratique existent dont on peut s'inspirer. Ainsi, afin d'éviter les ruptures de traitement, certaines associations organisent la mise à disposition d'appartements pour les personnes suivant un traitement et devant faire face, soit à l'absence de pied-à-terre dans la ville où se situe l'hôpital, soit à l'exclusion familiale. C'est le cas de *AIDES* à Saint-Laurent-du-Maroni¹⁰³, des associations *Rive* et *Sidaventure* à La Réunion¹⁰⁴. Ces deux dernières, soutenues par l'ARS Océan Indien, animent un lieu de vie où les personnes séropositives peuvent prendre leurs repas et partager des moments de convivialité. Les pouvoirs publics doivent soutenir des initiatives de ce genre qui visent à lutter contre l'exclusion sociale et affective des personnes suivant un traitement contre le VIH.

Un tel modèle gagnerait à être développé pour faciliter l'accès aux traitements d'autres maladies nécessitant un traitement lourd et long, comme l'hépatite C, mais aussi dans d'autres domaines et notamment en ce qui concerne la protection des jeunes majeures victimes de violences ou des grossesses précoces, tout spécialement l'accueil des jeunes filles avec leur enfant, incluant une garde d'enfant pour leur permettre de poursuivre ou reprendre leurs études.

Recommandation 27 : La CNCDH recommande la création et le soutien aux dispositifs d'hébergement pour les victimes de violences et les mineures enceintes.

103. Audition de M. Fabrice Renaud, AIDES (zone Caraïbe).

104. Audition de l'ARS de l'océan Indien, A. D. Nguyen, Mmes Catherine Gaud, COREVIH La Réunion-Mayotte, S. Boukerrou, Réseau périnatal La Réunion et C. Chaussade, service prévention de l'ARS.

Synthèse des recommandations

Recommandation 1 : La CNCDH appelle à l'extension de l'enquête « Dépister les Violences faites aux femmes » (DeViFFe) aux collectivités territoriales et à la mise en place d'enquêtes de victimation sur les LGBTphobies.

Recommandation 2 : Étendre systématiquement les plans nationaux aux territoires ultramarins dans des déclinaisons spécifiques. Assurer un suivi de la mise en place des plans d'action pour améliorer l'accès des femmes aux soins et de lutte contre les discriminations et violences à l'échelle territoriale, incluant une évaluation systématique.

Recommandation 3 : À Mayotte, pour pallier le manque d'informations, dresser un état des lieux permettant d'établir un diagnostic circonstancié de la situation et mettre en place un plan d'action en matière de contraception.

Recommandation 4 : La CNCDH recommande de veiller à ce que le contenu des séances d'éducation à la vie affective et sexuelle intègre pleinement les dimensions relatives au consentement, au respect mutuel, à l'estime de soi et au plaisir partagé ainsi qu'à la prévention des violences de genre et des discriminations sexistes. Pour cela, la CNCDH recommande de s'appuyer sur les recommandations formulées par le Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes dans son rapport sur l'éducation à la sexualité de juin 2016. Les moyens humains et financiers requis pour assurer l'effectivité de l'accès à ces séances d'éducation doivent être mis en œuvre.

Recommandation 5 : Étendre les programmes de prévention en milieu scolaire des ARS partout où les indicateurs montrent des défaillances en matière de santé sexuelle et reproductive.

Recommandation 6 : La CNCDH recommande de multiplier les interventions en milieu scolaire sur le sexisme et les LGBTphobies et encourager les académies à développer des modules de formation et des outils spécifiques sur ces questions.

Recommandation 7 : Penser les actions d'information sur la contraception, le consentement en matière de sexualité, les stéréotypes de genre et le partage des responsabilités parentales au-delà de l'école et les formuler de telle sorte qu'elles puissent être entendues par des personnes ne comprenant pas le français.

Recommandation 8 : Construire avec les associations locales les actions de sensibilisation et de prévention à mener et encourager l'approche communautaire et la formation de personnes référentes sur le terrain.

Recommandation 9 : Coconstruire avec les publics cibles les messages de prévention et d'information afin de mieux les adapter aux spécificités locales et penser à des dispositifs de diffusion adaptés.

Recommandation 10 : Encourager les initiatives de visibilité des personnes lesbiennes, gaies, bisexuelles et transsexuelles dans l'espace public et leur apporter le soutien des pouvoirs publics, afin de lutter contre l'homophobie et la transphobie.

Recommandation 11 : Garantir que les structures d'internat et d'hébergement des adolescents soient en mesure de protéger les mineures et les mineurs et notamment les filles, grâce à des modalités d'organisation adaptées et à un personnel d'encadrement suffisant et formé. Réfléchir à de nouveaux dispositifs d'hébergement sécurisé, notamment en lien avec les associations.

Recommandation 12 : La CNCDH recommande l'ouverture d'un Centre de planification et d'éducation familiale à Saint-Laurent-du-Maroni.

Recommandation 13 : Encourager la mutualisation des moyens des structures et associations locales pour mettre en place des dispositifs itinérants permettant d'atteindre les populations les plus isolées, et assurer le continuum des soins.

Recommandation 14 : La CNCDH recommande l'extension du numéro vert du planning familial ou une initiative similaire en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Elle recommande aussi la mise en place de lignes d'écoutes opérées par des acteurs locaux pour les personnes LGBT dans les départements et territoires qui en sont dépourvus.

Recommandation 15 : S'assurer que les postes de médecins et d'infirmiers scolaires soient en nombre suffisant et tous pourvus, en particulier à Mayotte et en Guyane, et mettre à leur disposition des moyens de contraception et des préservatifs dans tous les établissements scolaires.

Recommandation 16 : Encourager la formation des professionnels locaux, la montée en compétences des bénévoles et leur structuration en association pérenne via des sessions de formation.

Recommandation 17 : La CNCDH demande la mise en place de dispositifs propres à renforcer l'attractivité des territoires intérieurs de la Guyane et de Mayotte pour les professionnels de santé.

Recommandation 18 : Encourager le déploiement de dispositifs innovants permettant à du personnel non médical de faire de la prévention et de l'accompagnement, à l'image d'application pour téléphone portable, des TROD.

Recommandation 19 : Revoir les modes de financement des associations pour permettre aux petites associations d'en bénéficier via des microsubventions, qui ne soient pas nécessairement liées à des appels à projets, en encourageant la pérennité des structures avec des conventions pluriannuelles et en prenant en charge les frais de fonctionnement.

Recommandation 20 : La CNCDH demande qu'une réflexion soit ouverte au sujet d'une coopération sanitaire transfrontalière en Guyane, en vue d'établir des centres de soin adaptés au traitement des IST des côtés surinamien et brésilien de la frontière. Pour Mayotte, la CNCDH encourage aussi la mise en place d'une coopération avec les Comores.

Recommandation 21 : Mettre en place un dispositif de personnes référentes formées à la détection et à l'accompagnement des femmes et des filles victimes de violence.

Recommandation 22 : Former un réseau de policiers référents en matière de violences sexistes, homophobes et transphobes.

Recommandation 23 : La CNCDH invite les autorités judiciaires à une mise en œuvre vigilante des circulaires de politique pénale territoriale en matière de violences sexuelles. Elle insiste sur l'attention à porter aux modalités d'accueil des victimes lors du dépôt de plainte, la confidentialité, le respect et l'écoute assurés par des personnels de police et de gendarmerie formés constituant des éléments cruciaux.

Recommandation 24 : La CNCDH demande aux autorités judiciaires et particulièrement aux parquets de donner les suites pénales adaptées aux signalements effectués révélant des cas d'atteinte sexuelle sur mineures¹⁰⁵, ou de violences sexuelles et de mener des politiques juridictionnelles volontaristes en matière de violences de genre.

Recommandation 25 : Développer des centres assurant la prise en charge des psycho-traumatismes des femmes et des filles victimes de violences.

Recommandation 26 : La CNCDH recommande la création de dispositifs d'accompagnement des mineures enceintes au sein de l'Éducation nationale afin de leur permettre de bénéficier d'une aide à la reprise des études et à l'insertion sociale.

Recommandation 27 : La CNCDH recommande la création et le soutien aux dispositifs d'hébergement pour les victimes de violences et les mineures enceintes.

105. L'atteinte sexuelle est la qualification juridique appliquée aux rapports sexuels entre un majeur et un mineur de 15 ans, lorsque ce dernier a exprimé son consentement.

Liste des personnes auditionnées

Dr Anne BARBAIL, médecin inspecteur, ARS océan Indien, antenne de Mayotte.

Stéphanie BERNARD, responsable du Réseau Périnatalité de Guyane.

Sylvie BOUKERROU, coordinatrice du Réseau Périnatalité de La Réunion.

Joëlle BOYER, présidente de la Fédération Total Respect.

Sara BRIOLIN, présidente de l'association Femmes en devenir.

Catherine CHAUSSADE, service prévention, ARS océan Indien.

Dr. Catherine GAUD, présidente du COREVIH.

Dr. François LACAPERE, médecin inspecteur, ARS de Guyane.

Dr. Erica MANCEL SOLINO, hôpital de Nouméa.

Dr Anh-Dao NGUYEN, médecin inspecteur, ARS océan Indien.

Fabrice RENAUD, représentant d'AIDES.

Ernestine RONAI, représentante du Conseil économique social et environnemental.

VII. Étrangers Asile

CHAPITRE VII

Les droits des étrangers et le droit d'asile dans les outre-mer. Le cas de la Guyane et de Mayotte

Ce chapitre reproduit un avis qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée plénière de la CNCDH le 26 septembre 2017.

JORF n° 0276 du 26 novembre 2017, texte n° 41.

Les droits des étrangers et le droit d'asile ne sont pas les mêmes sur l'ensemble du territoire français. Entre la métropole et les outre-mer nous sommes loin de l'égalité réelle. Les territoires ultramarins sont marqués par un régime d'exception, qualifié par certains de « régime à la carte »¹. Qu'elles soient de droit ou de fait, ces dérogations touchent des femmes, des hommes et des enfants tout au long de leur parcours migratoire, de l'entrée sur le territoire ultramarin jusqu'à leur éloignement, entraînant de lourdes conséquences sur leur quotidien et leur destin.

Cet avis de la CNCDH n'a pas la prétention de décrire l'ensemble des dispositions qui restreignent les droits des étrangers dans les outre-mer. De nombreux sujets auraient mérité l'attention de la Commission, comme les conditions d'entrée et de séjour, l'accès à la nationalité française², l'accès aux droits sociaux et à la santé ou encore la circulation des étrangers munis d'un titre de séjour, autant de droits souffrant de fortes dérogations. Le choix de la CNCDH s'est porté sur des atteintes particulièrement graves et manifestes à l'égard de certains droits fondamentaux et affectant des publics très vulnérables : les droits garantis lors de la procédure d'éloignement, le droit d'asile et la protection des mineurs isolés étrangers et des victimes d'exploitation et de traite des êtres

1. Analyses du réseau interassociatif Migrants outre-mer (Mom) de janvier 2007 et juin 2011 ; GISTI, *Les cahiers juridiques*, « Régimes d'exception en outre-mer pour les personnes étrangères », juin 2012.

2. Ligue des droits de l'homme (LDH), *La carence institutionnelle dans l'établissement de l'état civil, vecteur d'atteintes à l'accès aux droits dans l'Ouest Guyanais*, rapport de mission - 2015. Dans une moindre mesure la CNCDH a déjà évoqué cette question : CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer*, adopté le 6 juillet 2017, *JORF* n° 0269 du 18 novembre 2017, texte n° 77, voir *supra* chapitre II. CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer*, adopté le 22 juin 2017, *JORF* n° 0157 du 6 juillet 2017, texte n° 89, voir *infra* chapitre IX. CNCDH, *Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, adopté le 23 février 2017, *JORF* n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33, voir *supra* chapitre III.

humains. Au regard de ces éléments, deux territoires se distinguent immédiatement : la Guyane et Mayotte, qui présentent une situation tout à fait inquiétante au regard des entraves régulières et massives aux droits des étrangers et des demandeurs d'asile.

Les questions migratoires dans les outre-mer ne peuvent être traitées sans prendre en considération l'environnement géographique, historique et géopolitique de ce contexte régional spécifique. La CNCDH s'est donc attachée dans cet avis à prendre en compte le contexte singulier des territoires guyanais et mahorais. Les entorses régulières au droit commun sont justifiées par le législateur³ comme par la puissance publique, par l'exceptionnelle situation géographique de ces territoires ultramarins mais également par leur réalité démographique et sociale.

Le motif de la pression migratoire est incontestablement le premier argument utilisé pour justifier le maintien du régime dérogatoire. Sur l'île de Mayotte, près de 40 % de la population est étrangère⁴, très majoritairement comorienne⁵, et la moitié en situation irrégulière⁶. Cette présence importante des ressortissants d'États tiers, fait de Mayotte un département français d'autant plus exceptionnel qu'il est également marqué par une forte croissance démographique. En Guyane, la population a augmenté pour sa part de près de 6 %⁷ en deux années en raison de l'arrivée de plusieurs milliers de ressortissants haïtiens⁸. C'est aussi le territoire de France qui a le plus fort taux de natalité (4 %) ⁹.

Le contexte économique et social est également un motif fréquemment avancé pour justifier le maintien de mesures d'exception à l'égard des étrangers. Pour ces deux territoires, l'insuffisant maillage des services publics¹⁰, les fragiles infrastructures et moyens de communication peinent à faire face à l'enjeu que représentent l'accueil des personnes étrangères, le traitement technique de leur situation et le flux variable des arrivées. L'accès à la justice est également très difficile en Guyane et à Mayotte, comme la CNCDH le souligne dans son avis adopté le 22 juin 2017¹¹. En outre, il ne faut pas négliger non plus la très faible connaissance par les populations de leurs droits, ni la barrière de la langue qui constitue à l'évidence un frein supplémentaire.

3. GISTI, *Les Cahiers juridiques*, « Singularités Mahoraises du droit des personnes étrangères – Un droit dérogatoire dans un département d'exception », janvier 2015.

4. Un peu plus de la moitié des adultes de 18 à 79 ans résidant à Mayotte n'y sont pas nés. (Source : INSEE, *Analyses, migrations, natalité et solidarités familiales*, n° 12, mars 2017).

5. Voir l'annexe 1, « Tableau caractéristique des adultes étrangers résidant à Mayotte selon le lieu de naissance », INSEE, *Analyses, migrations, natalité et solidarités familiales*, n° 12, mars 2017.

6. INSEE, *Analyses, migrations, natalité et solidarités familiales*, n° 12, mars 2017.

7. La population guyanaise est chiffrée à 252 000 personnes (source : INSEE 2014). Plus d'un tiers de la population est de nationalité étrangère (source INSEE 2013). Ces deux dernières années près de 12 000 ressortissants étrangers sont arrivés sur le territoire (source : préfecture de Guyane).

8. Chiffres de la préfecture de Guyane, audition du 7 juin 2017.

9. *Ibid.*

10. Compte rendu du déplacement du Défenseur des droits en octobre 2016, « Accès aux droits et aux services publics en Guyane », décembre 2016.

11. CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer* adopté le 22 juin 2017, *JORF* n° 0157 du 6 juillet 2017, texte n° 89, voir *infra* chapitre IX.

La Guyane comme Mayotte présentent des caractéristiques géographiques particulières qui s’inscrivent dans un espace régional, dans lequel les pays limitrophes sont souvent des terres de voisinage étroitement connectées les unes aux autres, et entre lesquelles des mouvements migratoires naturels et pendulaires ont cours depuis des siècles. Pour appréhender ces territoires, la prise en compte des liens historiques est indispensable¹². Rappelons en effet que Mayotte est originellement une île des Comores qui a décidé son rattachement à la République française en 1974. Depuis la mise en place du « visa Balladur » le 18 janvier 1995, une nouvelle frontière juridique a séparé subitement cet espace de mobilités traditionnelles, dans lequel les Comoriens sont devenus des « étrangers de l’intérieur ». Les circulations ont continué mais dans un nouveau contexte juridique entièrement reconfiguré¹³. En Guyane, le fleuve Maroni, frontière naturelle avec le Suriname à l’ouest, et le fleuve Oyapock qui la sépare du Brésil à l’est, sont des « fleuves-frontières » qui ont toujours été des lieux d’échanges, autour desquels sont installés les Amérindiens et Noirs marrons (appelés également Bushinengés)¹⁴. En fermant les frontières ultramarines, les autorités françaises ont créé une différenciation entre nationaux et étrangers parmi des populations qui partageaient une histoire, une culture et une économie communes¹⁵ ¹⁶. La CNCDH regrette que le droit ne prenne pas en compte ces migrations et échanges jusque-là naturels.

Dans ce contexte, les questions migratoires prennent une dimension accrue : elles sont parties intégrantes d’une géographie et d’une histoire communes et font l’objet de tensions sociales et politiques récurrentes. Dans une société où la détresse et la pauvreté frappent les natifs comme les étrangers, la montée des discours de rejet est inévitable. Si ces crispations locales ne sont pas nouvelles, elles connaissent toutefois des pics d’actualité, comme ce fut le cas lors des récentes opérations de « décasage »¹⁷ conduites dans le territoire mahorais. Dans cette situation de tension, les pouvoirs publics s’efforcent d’éviter l’exacerbation des sentiments de rejet. C’est au nom de l’ordre public que les pouvoirs des forces de l’ordre et de l’administration sont renforcés, et le rôle des juges bien souvent entravé. La CNCDH s’inquiète des discours érigeant les migrations en menaces et déplore l’utilisation des ressorts de la peur de l’autre et la crainte d’un afflux migratoire pour justifier des politiques sécuritaires et d’exclusion.

La CNCDH ne saurait minimiser les conditions particulières dans lesquelles l’accueil et l’accès aux droits doivent être assumés par de nombreux acteurs, dont le travail doit être salué. Avec de faibles moyens bien des autorités et agents de l’État, des associations, des avocats et autres défenseurs, s’efforcent de rendre effectifs les droits. L’objectif de

12. GISTI, *Les Cahiers juridiques*, « Singularités mahoraises du droit des personnes étrangères », *op. cit.*

13. *Ibid.*

14. Article de C. Benoît, « Sans-Papiers amérindiens et noirs marrons en Guyane : la fabrication de l’étranger sur le fleuve Maroni », 2012.

15. *Ibid.*

16. Ce constat a été fait à plusieurs reprises par la CNCDH dans l’*Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, adopté le 23 février 2017, *JORF* n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33, voir *supra* chapitre III.

17. Les opérations de « décasage » sont des pratiques d’expulsion conduites, hors de tout cadre légal, par des collectifs informels mahorais. Elles consistent à déloger le plus souvent des personnes d’origine comorienne des terrains ou habitations de fortune où ils résident.

la CNCDH n'est pas de fustiger mais d'alerter l'État, les collectivités locales ultramarines et tous les acteurs concernés, sur les violations les plus graves constatées et d'émettre des recommandations afin que, dans le contexte ultramarin, les principes et les droits fondamentaux ne constituent pas une option mais bien une obligation.

Si elle mesure toute l'importance de la prise en compte du contexte spécifique, la CNCDH rappelle néanmoins que celui-ci ne saurait donner un blanc-seing aux autorités et les dispenser de respecter les droits les plus fondamentaux. En effet, aménagement ne signifie pas soustraction aux droits. Si dans leur application le Conseil constitutionnel a pu reconnaître qu'eu égard à des spécificités locales, des aménagements étaient possibles, la mise en place de ces systèmes dérogatoires doit permettre toutefois un respect effectif de ces droits¹⁸. Les étrangers doivent bénéficier de droits et libertés fondamentaux non pas « *théoriques et illusoire*s » mais « *concrets et effectifs* »¹⁹ comme l'a fermement rappelé la Cour européenne des droits de l'homme. Cette dernière souligne également dans l'affaire *De Souza Ribeiro contre France*²⁰ que la situation géographique d'un département d'outre-mer et la « pression migratoire » subséquente ne peuvent justifier un régime juridique d'exception et des pratiques administratives contraires à la Convention européenne des droits de l'homme.

Malgré des avancées notables, on constate le maintien d'un nombre conséquent de mesures d'exception dans plusieurs territoires ultramarins visant aussi bien les conditions d'entrée, de séjour, et de circulation des étrangers, que les pouvoirs de contrôle, d'éloignement et de placement en rétention administrative.

Longtemps dictés par des ordonnances spécifiques, le droit des étrangers et le droit d'asile sont désormais régis par le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (Ceseda) dans l'intégralité des territoires ultramarins, et notamment à Mayotte depuis le 26 mai 2014²¹. Cette extension du champ d'application du Ceseda a permis des progrès pour les étrangers dans le territoire mahorais²² que la CNCDH tient à saluer. Malgré ces efforts d'harmonisation, la CNCDH regrette toutefois le maintien de nombreuses dérogations et l'introduction de nouvelles mesures aggravant les difficultés d'accès au séjour et les possibilités d'exercice des droits contre les mesures administratives²³. De plus, la dernière réforme *relative au droit des étrangers* du 7 mars 2016²⁴

18. CC, n° 2003-467 DC, 13 mars 2003.

19. CEDH, *Airey c. Irlande*, 9 octobre 1979, req. n° 6289/73, § 25.

20. CEDH, *De Souza Ribeiro c. France*, 13 décembre 2012, req. n° 22689/07.

21. L'ordonnance du 7 mai 2014 abroge et remplace l'ordonnance du 26 avril 2000 *relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte*, et le décret du 23 mai 2014 abroge et remplace le décret du 17 juillet 2001 et le décret du 19 novembre 2010 *relatif à l'entrée et au séjour des citoyens de l'Union européenne à Mayotte*.

22. Le double objectif de l'application du Ceseda à Mayotte était de « *transposer les directives européennes relatives à la migration légale et au retour, cette transposition étant rendue nécessaire par l'accession de Mayotte, à compter du 1^{er} janvier 2014, au statut de Région ultrapériphérique (RUP) de l'Union européenne* » et « *rapprocher la législation applicable à Mayotte en matière d'entrée et de séjour des étrangers du droit commun* », rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2014-464 du 7 mai 2014 portant extension et adaptation à Mayotte du Ceseda (partie législative), *JORF* n° 0108 du 10 mai 2014, texte n° 21.

23. GISTI, *Les Cahiers juridiques*, « Singularités Mahoraises du droit des personnes étrangères », *op. cit.*

24. Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 *relative au droit des étrangers*.

et la loi *relative à la réforme du droit d’asile* du 29 juillet 2015²⁵ n’introduisent pas de véritables nouveautés permettant de réduire réellement l’écart entre la métropole et les outre-mer. Par ailleurs, le dispositif permettant le contrôle des étrangers, régi par le Code de procédure pénale, comporte lui aussi des dispositions spéciales permettant de renforcer les pouvoirs de contrôle et de faciliter les interpellations.

Rappelons qu’au-delà des textes de droit national, les dispositions relatives au droit international et au droit européen des droits de l’homme²⁶ sont également applicables dans les outre-mer, tout comme les directives adoptées dans le cadre de l’Union européenne ainsi que le régime européen d’asile²⁷. En revanche, les outre-mer ne sont pas concernés par la convention de Schengen.

À ces dérogations de droit s’ajoutent également des dérogations de fait. L’application variable et souvent dégradée des régimes en vigueur affecte les droits des étrangers et des demandeurs d’asile dans ces deux territoires. La CNCDH remarque que la plupart des acteurs n’ont à ce sujet bien souvent qu’une seule préconisation à formuler : appliquer le droit existant, ni plus ni moins.

Persuadée que la solution n’est pas seulement juridique mais bien politique, la CNCDH encourage à repenser en urgence la politique migratoire et d’éloignement actuellement conduite dans les outre-mer afin de prendre en compte les dimensions régionales en jeu.

Gardant à l’esprit toute la mesure du contexte ultramarin, la CNCDH formule dans cet avis portant sur les territoires de Guyane et de Mayotte, un ensemble de recommandations relatives au dispositif de contrôle et d’éloignement des étrangers en situation irrégulière (1), à l’identification et la protection des personnes vulnérables : mineurs isolés étrangers et victimes d’exploitation et de traite des êtres humains (2), et à l’effectivité du droit d’asile (3). Elle conclut enfin à l’impérieuse nécessité de repenser dans ce contexte la politique migratoire des outre-mer.

25. Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 *relative à la réforme du droit d’asile*.

26. En particulier la *Convention internationale des droits de l’enfant* (CIDE) du 20 novembre 1989, la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l’homme et des libertés fondamentales* (CESDH) du 4 novembre 1950 et la *Charte des droits fondamentaux* de l’Union européenne du 18 décembre 2000, entrée en vigueur en décembre 2009.

27. Les directives dites « retour » 2008/115/CE du 16 décembre 2008, « accueil » 2013/33/UE du 26 juin 2013 et « procédure » 2013/32/UE du 26 juin 2013.

I. Un dispositif de contrôle et d'éloignement conçu pour un contexte d'exception

À Mayotte et en Guyane, un dispositif dérogatoire favorise l'éloignement et la privation de liberté des étrangers en situation irrégulière, au mépris des droits les plus fondamentaux. La CNCDH constate que ce dispositif repose sur des pouvoirs accrus de la police et de l'administration au détriment de ceux des juges. Des contrôles facilités par plusieurs dispositions dérogatoires permettent aux forces de l'ordre de procéder chaque année à de nombreuses interpellations, et à l'administration d'organiser plusieurs milliers d'éloignements. Ce régime spécial, restreignant les libertés au motif d'une menace permanente de la pression migratoire, est au service d'une politique d'éloignement aussi massive qu'inefficace et coûteuse. Face à cette situation, il importe à la CNCDH de mettre un terme aux pouvoirs de contrôle exorbitants du droit commun, de sortir de la confusion des régimes à la frontière et d'instaurer une procédure d'éloignement proportionnée et respectueuse des droits.

A. Mettre un terme aux pouvoirs de contrôle exorbitants du droit commun

Les pouvoirs exorbitants du droit commun confiés aux forces de l'ordre permettent de réaliser en Guyane comme à Mayotte de multiples contrôles aux fins d'interpellation. Certaines pratiques de contrôle irrégulières voire abusives ont été également signalées à la CNCDH dans ces deux territoires.

a. Un régime de contrôle excessif

Dans six des territoires d'outre-Mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, Saint-Martin et Saint-Barthélemy), les pouvoirs des forces de l'ordre sont considérablement étendus afin d'opérer des contrôles de police plus larges qu'en métropole. Des dispositions spécifiques prévues à l'article 78-2 alinéas 5 et 6 du Code de procédure pénale (CPP) permettent de contrôler l'identité de toute personne, aux fins d'interpellation des étrangers sans réquisition du procureur et de couvrir presque tout le territoire, tant la zone géographique est étendue. Ce dispositif est justifié à Mayotte par la pression migratoire et en Guyane par la lutte contre la délinquance et l'immigration clandestine²⁸.

À Mayotte, les forces de l'ordre peuvent contrôler l'identité de toute personne sans éléments liés au comportement individuel et sans réquisitions du procureur de la République sur une zone de 1 km de large qui couvre en pratique quasiment l'intégralité de l'île²⁹.

28. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité*, rapport de mission à Mayotte/La Réunion, mars 2017.

29. Cette zone de 1 km est prévue par l'article 78-2, alinéa 6 du CPP.

Les forces de l’ordre peuvent également dans cette même zone frontalière procéder à des contrôles de véhicules, encadrés par les dispositions du Ceseda, en vue de rechercher et constater des infractions à l’entrée et au séjour des étrangers en France³⁰. Un aménagement supplémentaire prévoit une durée de 8 heures – au lieu de 4 heures en métropole – afin de procéder aux vérifications d’identité lors du contrôle à la frontière. Les contrôles maritimes représentent désormais 50 % des interpellations³¹, et ont permis en 2016, l’interception d’environ 200 kwassas kwassas³² représentant près de 7 000 personnes, un chiffre en légère augmentation³³. Ces contrôles maritimes sont complétés par des opérations de contrôles terrestres qui ne cessent de se développer, en particulier sur les axes routiers et dans les bidonvilles (bangas), sous la pression des élus locaux³⁴.

La Guyane, a elle aussi augmenté ses moyens de contrôles, en particulier les contrôles fluviaux sur le Maroni et l’Oyapock dans des espaces où les mobilités traditionnelles sont nombreuses, ce qui rend toute opération d’interception et de renvoi inutile³⁵. Selon le préfet, le nombre d’interpellations reste stable avec 8 400 arrestations en 2016, contre 8 300 en 2015 et 8 000 en 2014³⁶. Contrairement à Mayotte, la lutte contre l’immigration irrégulière semble relayée au second plan, derrière la délinquance qui mobilise tous les efforts. Des dispositions dérogatoires du droit commun³⁷ prévoient que la police peut opérer librement des contrôles d’identité dans plusieurs zones dites frontalières, le long des voies fluviales et de la route nationale qui borde la côte. Sur ce fondement, le préfet justifie la mise en place de barrages routiers à deux points fixes³⁸, bloquant l’unique axe routier du département par des contrôles systématiques. Mis en place depuis fin 2006, ces barrages permanents³⁹ ont pour objectif la répression de la délinquance et de l’immigration clandestine mais ils constituent de multiples entraves à l’exercice des droits des personnes étrangères. Cibles premières des opérations de

30. Articles L. 611-8, L. 611-9, L. 611-11 du Ceseda.

31. L’île mahoraise s’est en effet progressivement équipée de sept radars et de bateaux spécialisés pour intercepter les kwassas kwassas arrivant de l’île d’Anjouan avec le concours de la Police aux frontières (PAF), de la gendarmerie, de la douane et même de l’armée.

32. Nom comorien des embarcations d’environ 7 mètres de long (canots de pêche à fond plat équipés de moteurs), permettant de faire la traversée entre l’île d’Anjouan et Mayotte.

33. Selon les chiffres indiqués par le préfet de Mayotte, sur les cinq premiers mois de l’année 2016 et 2017 : 144 interceptions en 2016 et déjà 170 en 2017, avec 2 500 personnes à bord l’année dernière et 2 600 cette année.

34. Audition de M. Philippe Souffois, directeur du Pôle enfance de TAMA le 29 mai 2017. Audition de M. Frédéric Pichonnat directeur régional outre-mer et M. Olivier Kleitz directeur territorial de Guyane de la Croix-Rouge française, 1^{er} juin et 9 juin 2017.

35. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité*, op. cit.

36. Audition de M. Martin Jaegert, préfet de Guyane, 7 juin 2017.

37. Article 78-2, alinéa 5 du CPP.

38. Concrètement, deux postes fixes de la gendarmerie nationale sont installés sur la route nationale à Iracoubo et Belizon.

39. Pour les autorités préfectorales, l’arrêté prévoyant les barrages (renouvelé tous les six mois) ne fait que mettre en place des moyens matériels d’exercice d’une faculté de contrôle qui est prévue par le CPP. Selon lui, une décision du Conseil constitutionnel précise en effet que « *dès lors la situation particulière du département de Guyane au regard de l’immigration clandestine, a pu conduire le législateur à prendre les dispositions critiquées sans rompre l’équilibre que le respect de la Constitution impose d’assurer entre les nécessités de l’ordre public et la sauvegarde de la liberté individuelle* » (CC, 13 mars 2003 n° 2003-467 DC).

contrôle, elles sont régulièrement interpellées alors qu'elles souhaitent accéder à la préfecture de Cayenne ou à la Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile (PADA) pour y déposer une demande de titre de séjour⁴⁰ ou une demande d'asile⁴¹, ou bien simplement se rendre dans des structures de soins ou d'éducation.

La CNCDH dénonce les conséquences disproportionnées de ces contrôles systématiques⁴² qui peuvent conduire à une traque permanente des étrangers présumés en situation irrégulière. Elle s'inquiète d'autant plus qu'un renforcement des opérations de contrôle⁴³ est à l'ordre du jour. Elle rappelle que de telles mesures sont surabondantes puisqu'il existe déjà dans le droit les outils de contrôle nécessaires à disposition du préfet et des forces de l'ordre⁴⁴.

b. Des pratiques de contrôle irrégulières et abusives

Selon plusieurs acteurs auditionnés, des contrôles transfrontaliers sont parfois conduits hors du cadre légal. Des opérations peuvent notamment se dérouler en dehors de la zone frontalière autorisée à Mayotte ou encore en Guyane, pratiques irrégulières également dénoncées par le Défenseur des droits⁴⁵.

Par ailleurs, la CNCDH a constaté tant à Mayotte⁴⁶ qu'en Guyane⁴⁷, que les moyens et renforts des forces de l'ordre, déployés dans le cadre de l'état d'urgence, ont été détournés au service de la lutte contre l'immigration irrégulière. Dans le cadre de l'extension de l'état d'urgence aux départements d'outre-mer ordonnée par le président de la République le mercredi 18 novembre 2015, la décision a été prise de renforcer le dispositif permanent de surveillance des approches maritimes et de lutte contre l'immigration

40. Le site internet de la préfecture de Guyane mentionne une présentation obligatoire des demandeurs de titre de séjour au guichet et la non prise en compte de toute demande par voie écrite (arrêté préfectoral n° 2477/1D/3B du 24 octobre 2006).

41. La préfecture estime qu'elle peut être présentée auprès des forces de police qui sont tenues de la transmettre à la préfecture pour l'enregistrer. De plus, la personne peut déposer sa demande d'asile depuis le centre de rétention administrative (CRA).

42. Un contentieux a été introduit par huit associations, estimant que les barrages routiers entraînent des contrôles d'identité généralisés, systématiques et permanents sur la route nationale. Dans une décision du 19 juin 2017, le tribunal administratif de Cayenne a rendu sa décision relative à la légalité des barrages établis par arrêtés préfectoraux, en estimant que les atteintes aux droits et libertés n'étaient pas disproportionnées.

43. Les autorités préfectorales souhaitent renforcer les contrôles sur les fleuves et ailleurs car les Guyanais en ont fait la demande, notamment dans le protocole de sortie de crise (Accord de Guyane du 21 avril 2017 – Protocole « Pou Lagwiyan dékolé »). Selon la préfecture, des engagements ont donc été pris pour « fermer les frontières » et assurer un contrôle sur les zones fluviales de façon renforcée.

44. Article 78-2 alinéa 5 du CPP et article L. 611 du Ceseda.

45. Rapport du Défenseur des droits, Section « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016.

46. Lors d'une conférence de presse, le préfet de Mayotte Seymour Morsy, à l'époque en fonction, a affirmé que « la lutte contre l'immigration clandestine [s'inscrit] naturellement dans les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence ».

Voir communiqué de presse de la préfecture de Mayotte du 24 novembre 2015 : <http://www.mayotte.pref.gouv.fr/content/download/4936/41868/file/%28CP%20op%C3%A9ration%20lutte%20immigration%2024-11-15%29.pdf>

47. Voir communiqué de presse de la préfecture de Guyane : http://www.migrantsoutremer.org/IMG/pdf/com_pref_guyane_2015_11_18.pdf

irrégulière à Mayotte⁴⁸. La CNCDH déplore l’utilisation de ce prétexte pour renforcer l’arsenal de contrôle dans les eaux mahoraises et rappelle que les mesures de l’état d’urgence ne peuvent être utilisées qu’en cas de « *péril imminent résultant d’atteintes graves à l’ordre public* » comme le prévoit la loi. Si le but affiché est la lutte contre la criminalité transfrontalière, on peut s’interroger sur l’efficacité réelle des contrôles effectués à Mayotte, compte tenu du faible degré de vérification réalisé.

En effet, la plupart des personnes migrantes interceptées fait l’objet de vérifications sommaires et de renvois rapides sans étude véritablement attentive de leur situation. Les actes qui en découlent sont très souvent réalisés dans des conditions expéditives. Ce phénomène est particulièrement développé à Mayotte, où le nombre d’interpellations et de renvois, combiné à la célérité des procédures et les faibles moyens alloués, produit des procédures très éloignées de celles prévues par la loi. La CNCDH recommande de conduire lors des contrôles et des interpellations des vérifications attentives et exhaustives afin d’éviter de prendre des mesures inadaptées voire illégales et préconise d’accroître les formations initiales et continues spécifiques à destination des forces de l’ordre et des agents de la préfecture.

B. Sortir de la confusion des régimes aux frontières ultramarines

Le régime à la frontière dans les outre-mer fait figure d’exception. D’une part certaines dispositions dérogatoires sont moins favorables aux personnes étrangères qui se présentent à la frontière. D’autre part, une confusion est souvent entretenue entre régime frontière et régime d’éloignement, non sans conséquences pour les droits des personnes.

a. Un régime dérogatoire à la frontière⁴⁹

En Guyane, malgré les dispositions introduites dans le Ceseda en 2011⁵⁰ favorisant un alignement sur le droit commun, il subsiste une particularité permettant de placer en zone d’attente des personnes arrivant par la voie fluviale⁵¹. Au demeurant, il est important de souligner l’existence entre la Guyane et le Brésil d’une carte de circulation

48. Voir communiqué de presse de la préfecture de Mayotte du 2 décembre 2015 :

<http://www.mayotte.pref.gouv.fr/Actualites/Communique-de-presse/Communique-de-presse/Renforcement-dispositif-surveillance-approches-maritimes-lutte-contre-l-immigration-voie-maritime>

49. Le régime d’entrée dans les territoires ultramarins est calqué sur celui applicable à l’entrée dans l’hexagone, excepté qu’il ne s’agit pas d’une entrée dans l’espace Schengen. Il existe donc plusieurs arrêtés prévoyant les documents et visas exigés selon le territoire d’entrée. Par exemple, pour se rendre à Mayotte, les pièces exigées figurent dans l’arrêté du 21 juillet 2011 *relatif aux documents et visas exigés pour l’entrée des étrangers sur le territoire de Mayotte*.

50. Disposition introduite par l’article 10 de la loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 *relative à l’immigration, à l’intégration et à la nationalité*, loi dite « Besson ».

51. Article L. 222-1 du Ceseda.

transfrontalière⁵², régime pouvant s'appliquer aux ressortissants brésiliens et français domiciliés à Saint-Georges de l'Oyapock en Guyane et à Oyapock au Brésil. Cette carte permet l'entrée et la circulation des bénéficiaires d'un pays dans le territoire de l'autre dans un périmètre identique, délimité par décret⁵³, pour une période n'excédant pas 72 heures sans interruption, sans restriction quant au nombre d'entrées. La CNCDH salue cette mesure qui semble plus adaptée aux réalités locales et permet de réguler ces circulations traditionnelles.

À Mayotte, la dérogation la plus grave réside dans l'absence du droit au délai d'un « jour franc »⁵⁴ à la frontière qui protège normalement toute personne entrant sur le territoire d'un refoulement immédiat. Cette dérogation favorise les renvois expéditifs et fragilise considérablement l'exercice des droits. De plus, le bénéfice automatique du délai d'un jour franc pour les mineurs, nouvelle disposition introduite dans le Ceseda par la loi du 7 mars 2016⁵⁵, ne semble pas toujours respecté⁵⁶. La CNCDH souligne l'importance du respect du jour franc à l'égard des mineurs au nom de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Le régime spécial de la frontière n'exempte pas pour autant les autorités françaises de leur obligation d'examiner individuellement la situation de chaque personne afin de s'assurer qu'elle remplit les exigences d'entrée mais aussi qu'elle n'invoque pas d'élément lui permettant de prétendre à une protection. Certes, les personnes qui font l'objet d'un contrôle avant de pouvoir pénétrer dans le territoire peuvent faire l'objet d'un refus d'entrée pour différents motifs, mais elles doivent bénéficier toutefois des garanties et des droits prévus par le Ceseda⁵⁷.

b. Une confusion entretenue entre régime frontière et régime d'éloignement

La loi prévoit normalement que les locaux de la zone d'attente sont « matériellement distincts et séparés » des locaux de rétention administrative⁵⁸. Ceci n'est pas encore le cas à Mayotte qui souffre une fois de plus d'un aménagement spécial⁵⁹. En effet,

52. Cette carte a été introduite par le décret n° 2014-1052 du 15 septembre 2014 *portant publication de l'accord sous forme d'échange de lettres entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil concernant 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, signées à Brasilia le 26 mars 2014 et à Paris le 28 avril 2014.*

53. Décret n° 2014-1052 du 15 septembre 2014 précité.

54. Article L. 213-2 du Ceseda.

55. Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 *relative au droit des étrangers.*

56. Article L. 213-2 du Ceseda : « *L'étranger mineur non accompagné d'un représentant légal ne peut être rapatrié avant l'expiration du délai d'un jour franc prévu au présent alinéa.* »

57. Le régime des refus d'entrée est encadré par les dispositions de l'article L. 213-1, 2 et 3 du Ceseda et plusieurs principes supérieurs de droit international des droits de l'homme (principe de non-refoulement protégé par l'article 33 de la Convention de Genève, intérêt supérieur de l'enfant protégé par l'article 3-1 de la CIDE).

58. Article L. 221-2 du Ceseda.

59. Article L. 221-2-1 du Ceseda.

jusqu’au 26 mai 2019, la nouvelle zone d’attente⁶⁰ et le centre de rétention administrative (CRA) se trouvent dans un seul et même lieu, c’est-à-dire un même bâtiment aménagé toutefois d’une séparation matérielle⁶¹. Ce lieu commun ne fait qu’entretenir la confusion existante. Selon plusieurs acteurs auditionnés⁶², la zone d’attente est peu utilisée, excepté pour les personnes qui arrivent dans le territoire munies de faux papiers et pour celles éloignées de Mayotte et refusées par les Comores⁶³. La quasi-totalité des personnes arrivant est placée dans la zone du centre de rétention.

En Guyane, selon la préfecture, une seule zone d’attente existe à l’aéroport qui est très peu utilisée en raison du faible nombre d’arrivées par cette voie de personnes sans documents. Aucune décision de refus d’entrée ne semble avoir été prononcée par la préfecture et le régime à la frontière semble souffrir d’une certaine opacité⁶⁴.

Selon certains acteurs⁶⁵, cette confusion des régimes applicables entre CRA et zone d’attente permet à l’administration d’avoir recours au système le plus facile d’utilisation. La CNCDH met en garde sur les effets attentatoires aux droits fondamentaux de cette pratique, en particulier à l’égard des mineurs.

C. Instaurer une procédure d’éloignement proportionnée et respectueuse des droits fondamentaux

En 2016, 28 142 personnes ont été éloignées depuis les outre-mer⁶⁶, un chiffre conséquent proportionnellement à la taille de ces territoires qui concentrent à eux seuls plus de 70 % des éloignements de la France⁶⁷. Ce phénomène est d’autant plus inquiétant qu’il vise chaque année des milliers d’enfants. Ce nombre considérable s’explique par les mesures dérogatoires permettant à l’administration d’éloigner les personnes étrangères en se dispensant du respect des garanties procédurales et des droits fondamentaux reconnus en métropole.

60. À Mayotte, il existe trois zones d’attente, deux sans réel lieu d’hébergement et une permettant l’hébergement des personnes interpellées dans le port et l’aéroport (ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité*, op. cit.).

61. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité*, op. cit.

62. Audition de M. Philippe Souffois, directeur du Pôle enfance de TAMA, le 29 mai 2017 ; de Mme Méline Morani, de Solidarité Mayotte du 29 mai 2017 ; du préfet de Mayotte le 9 juin 2017 et de M. Ralf Grunert représentant du HCR en France et Mme Caroline Laly-Chevalier, conseillère juridique du HCR, le 2 juin 2017.

63. Par exemple, l’Union des Comores peut renvoyer à Mayotte certains Comoriens pour des raisons sanitaires, mais cela reste très rare. La pratique est également constatée concernant les Malgaches. En outre, les maintenus en zone d’attente peuvent être aussi des personnes contrôlées à l’aéroport qui ne repartent pas directement (rapport ANAFE, op. cit.).

64. Rapport *Centres et locaux de rétention administrative 2016*, ASSFAM, Forum réfugiés-Cosi, France terre d’asile, La Cimade, Ordre de Malte France, Solidarité Mayotte.

65. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité*, op. cit.

66. Rapport *Centres et locaux de rétention administrative 2016*, op. cit.

67. Depuis seulement deux centres de rétention (Mayotte et Guyane), les autorités éloignent deux fois plus qu’à partir des vingt centres de rétention de la métropole (12 961 éloignements).

a. Mettre fin aux mesures d'éloignement irrégulières

À Mayotte comme en Guyane, l'accès au droit au séjour est long et complexe, si bien que les personnes sont souvent dans l'attente de l'instruction de leur dossier ou bien n'ont pas encore réussi à atteindre le guichet de la préfecture. La situation est particulièrement préoccupante à Mayotte, où les délais entre le dépôt de la demande et la convocation peuvent atteindre jusqu'à huit à douze mois⁶⁸. Lors des interpellations, les démarches de régularisation ou de renouvellement de titre de séjour ne sont pas toujours vérifiées ou prises en compte. La préfecture ne procède pas à une étude individuelle et personnalisée de la situation. Ceci est le résultat d'un manque de vérification en amont et d'une procédure trop souvent conduite dans la précipitation⁶⁹. Les mesures prises par l'autorité administrative mahoraise sont insuffisamment motivées en droit et en fait⁷⁰. Dans bien des cas, le contenu de la mesure ne correspond pas à la situation de la personne qui en fait l'objet. La CNCDH s'inquiète également du caractère souvent disproportionné des mesures d'éloignement, en particulier des interdictions de retour sur le territoire français (IRTF) d'une durée de trois ans, systématiquement prises à l'encontre des personnes étrangères se voyant notifier une obligation de quitter le territoire sans délai de départ. Elle rappelle pourtant que la durée des IRTF doit toujours être motivée au regard des quatre critères cumulatifs prévus par le Ceseda⁷¹ et encadrée par la jurisprudence du Conseil d'État⁷². C'est une fois les personnes placées en rétention que les vérifications seront réalisées après coup, faisant des CRA de Mayotte et de Guyane des postes d'examen *a posteriori*. La CNCDH recommande aux autorités mahoraises de conduire toutes les vérifications nécessaires afin d'éviter des erreurs d'appréciation et des atteintes graves et disproportionnées aux droits fondamentaux des personnes. Il convient notamment de s'assurer en cas d'interpellation qu'une démarche n'est pas en cours d'instruction et si tel est le cas de la prendre en considération.

En outre, l'interprétariat repose bien souvent sur des interprètes non professionnels et non habilités (agents de la préfecture, du tribunal, des associations, des forces de l'ordre), ce qui pose, au-delà de la question de leur qualité, une difficulté évidente du point de vue de leur impartialité et du respect de la vie privée du requérant. La CNCDH recommande d'améliorer les garanties accompagnant la notification des mesures d'éloignement, en particulier le recours à un interprète qualifié et habilité afin que les personnes soient pleinement informées dans une langue compréhensible de la mesure dont elles sont l'objet, ainsi que de leurs droits. Elle s'interroge également sur les nombreux cas

68. À Mayotte, en 2015, environ 6 000 dossiers de demandes de titre de séjour auraient été égarés, si bien que les personnes ont été convoquées de nouveau dix à treize mois plus tard. Auditions de M. Yohan Delhomme, responsable de l'animation régionale de la Cimade à Mayotte, 10 février et 30 mai 2017.

69. Que la personne soit arrêtée sur le territoire ou à bord d'un *kwassa kwassa* les services de la police commettent en effet de fréquentes erreurs au moment de l'enregistrement des informations.

70. Les mesures administratives doivent répondre aux exigences de motivation prescrites par l'article L. 511-1, I du Ceseda et par l'article L. 211-5 du Code des relations entre le public et l'administration relatif à la motivation des actes administratifs.

71. 7^e alinéa du III de l'article L. 511-1 du Ceseda.

72. CE 17 avril 2015 n° 372195.

de formulaires de notification où la case « refus d’exercer ses droits » est cochée et des conséquences irréversibles d’un tel choix pour les intéressés, les conditions de notification s’avérant parfois douteuses. Elle préconise de supprimer cette mention automatique et de procéder en cas de « départ volontaire », à la notification d’un document complémentaire mentionnant spécifiquement ce refus, comme en métropole. Dans ces cas précis, elle rappelle qu’il est fondamental que les personnes soient toujours en mesure de pouvoir exercer l’ensemble de leurs droits.

b. Instaurer une procédure d’éloignement respectueuse des droits, pourvue d’un contrôle juridictionnel effectif

Garantir le droit au jour franc et au recours suspensif

Dans les outre-mer, l’absence de jour franc et de recours effectif contre les mesures d’éloignement constitue de loin l’une des violations les plus graves des droits fondamentaux constatée par la CNCDH, une situation jugée également préoccupante par le Défenseur des droits⁷³ et le Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe⁷⁴. Parmi les territoires ultramarins, Mayotte et la Guyane se distinguent fortement par cette entorse au droit commun qui favorise l’exécution quotidienne d’un très grand nombre de renvois.

En métropole, l’étranger faisant l’objet d’une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ne peut être éloigné avant l’expiration du délai de départ volontaire qui lui a été accordé ou, dans le cas où un tel délai lui aurait été refusé, avant l’expiration d’un délai de 48 heures à compter de la notification de la mesure d’éloignement. Ce droit au délai d’un jour franc automatique est essentiel car il permet d’exercer les droits de la défense et le droit à un recours effectif protégé par l’article 13 de la CESDH en reportant tout renvoi immédiat. Le droit à un recours suspensif permet à toute personne qui saisit le tribunal administratif d’une requête en annulation d’une mesure d’éloignement, d’être protégée contre l’exécution de l’éloignement avant que le juge n’ait statué sur la légalité de l’ensemble de la mesure⁷⁵.

Dans les outre-mer, le régime de l’éloignement est dérogatoire parce qu’il n’existe pas de droit au jour franc automatique. Cette dérogation a été maintenue dans les territoires ultramarins afin de faciliter les renvois, et concernent ainsi la Guadeloupe, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, la Guyane et Mayotte. Les dispositions du Ceseda prévoient toutefois un modeste garde-fou d’un jour franc qui peut être activé par le consulat⁷⁶ mais cette disposition est totalement ineffective en pratique. En effet, elle est laissée à la discrétion des consulats qui n’interviennent jamais, et ce d’autant plus qu’à Mayotte ni l’Union des Comores ni Madagascar n’ont de représentation consulaire⁷⁷.

73. Rapport du Défenseur des droits, Section « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016.

74. Commissaire aux droits de l’homme du Conseil de l’Europe, rapport par Nils Muiznieks suite à sa visite en France du 22 au 26 septembre 2014, 2015.

75. Article L. 514 du Ceseda.

76. Articles L. 514-1 et L. 514-2 du Ceseda.

77. GISTI, *Les Cahiers juridiques*, « Singularités Mahoraises du droit des personnes étrangères », *op. cit.*

De plus, il n'existe pas non plus de recours suspensif contre la mesure d'éloignement, carence dont les effets sont délétères à Mayotte comme en Guyane. À ce titre, il convient de rappeler que la Cour européenne des droits de l'homme a condamné la France en 2012 dans l'affaire *De Souza Ribeiro* précitée pour violation de l'article 13 de la CESDH combiné à l'article 8, à propos d'une mesure d'éloignement portant atteinte au droit à la vie privée ou familiale de l'étranger, en exigeant que « *l'État fournisse 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* ». C'est donc pour se conformer aux exigences européennes que la France a introduit dans la loi du 7 mars 2016⁷⁸ une nouvelle disposition qui confère un caractère suspensif au référé-liberté dès son dépôt et permet donc de geler à cette date l'exécution d'une mesure d'éloignement.

Pour la CNCDH cette nouvelle disposition est insuffisante. D'une part, le référé-liberté n'offre pas les mêmes garanties qu'un recours suspensif de plein droit qui permet un examen complet de la légalité de la mesure d'éloignement par le juge administratif. Les conditions pour l'introduire sont beaucoup plus strictes, puisqu'il faut être en présence d'une violation grave et manifestement illégale d'une liberté fondamentale⁷⁹. D'autre part, il est bien difficile de déposer un référé-liberté, compte tenu de la rapidité des renvois et faute du délai d'un jour franc automatique. En effet, dans ces deux territoires, la majorité des mesures d'éloignement est exécutée en moins de 24 heures, avec des horaires de placement parfois tardifs le soir. En pratique, la possibilité d'introduire un référé-liberté suspensif est donc réduite à néant dès lors que la mesure d'éloignement est mise à exécution immédiatement. De plus, certains acteurs associatifs ont pu rapporter des cas de renvois malgré l'introduction de référés-liberté, une pratique que la CNCDH estime inacceptable⁸⁰. En conséquence, l'impact de cette nouvelle mesure, comme l'ont souligné les préfets, est tout à fait négligeable⁸¹. Cette nouvelle disposition ne répond pas pleinement aux exigences de la CESDH et ne tire pas entièrement les conséquences de l'arrêt de la Cour européenne⁸². La CNCDH y voit toujours une violation évidente de l'article 13 de la Convention.

Par ailleurs, le motif invoqué par les pouvoirs publics pour justifier le maintien du régime d'exception, à savoir le risque « *d'engorgement et de paralysie des juridictions et des capacités d'action de l'autorité administrative* » ne se vérifie nullement en pratique et

78. Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 *relative au droit des étrangers*.

79. Article L. 521-2 du Code de justice administrative.

80. Certaines associations ont indiqué à la CNCDH que depuis ces premiers mois 2017, huit personnes avaient été éloignées depuis le CRA de Guyane malgré des référés-liberté déposés. Du 1^{er} novembre 2016 au 28 février 2017, sur les quarante-cinq référés-liberté engagés depuis les CRA de Guadeloupe et Guyane (dix en Guadeloupe et trente-cinq en Guyane), un seul a permis de suspendre la procédure d'éloignement (pour les autres cas, il s'agissait de rejets ou libérations de la personne par la préfecture juste avant l'audience).

81. À Mayotte, selon la préfecture, en 2016, 75 référés-liberté ont été enregistrés et en 2017 (au 30 avril) 86 référés-liberté. En Guyane, trente-deux référés libérés ont été déposés en 2016 et au 31 mai 2017 26 référés ont été introduits.

82. Audition de Mme Marie Duflo, secrétaire générale du GISTI, 18 mai 2017.

dans tous les cas ne constitue pas un argument recevable au regard de la jurisprudence de la Cour européenne. Dans la décision *De Souza Ribeiro* précitée, la Cour considère qu’il appartient aux États « d’organiser leurs juridictions de manière à leur permettre de répondre aux exigences de cette disposition [article 13] », élément également souligné par le Défenseur des droits⁸³.

Cette absence de recours effectif entraîne le maintien et même le développement de pratiques irrégulières de la part des forces de l’ordre et de l’administration. Le contrôle juridictionnel quasi inexistant des procédures laisse les préfetures dans une situation de toute puissance.

La CNCDH rappelle son attachement à l’impérieuse nécessité d’un droit au recours effectif ouvert contre toutes les mesures d’éloignement⁸⁴. Elle recommande d’aligner pleinement le régime du contentieux des territoires d’outre-mer sur celui de la métropole en introduisant dans la loi un jour franc systématique et un droit au recours suspensif afin que la France se conforme aux dispositions européennes et ouvre la possibilité aux étrangers d’exercer réellement leurs droits dans l’ensemble du territoire français.

Rendre effectifs les droits de la défense

La CNCDH attire également l’attention des pouvoirs publics sur l’effectivité des droits de la défense tels que le droit à un avocat. Elle s’inquiète de la tenue de nombreuses audiences en l’absence de conseil, entrave grave aux droits de la défense des personnes étrangères. Le droit à un avocat commis d’office connaît en effet des conditions difficiles d’application à Mayotte comme en Guyane. Ce dysfonctionnement peut s’expliquer par de lourdes contraintes géographiques couplées à des infrastructures et des moyens de transport insuffisants rendant les déplacements très difficiles⁸⁵. De plus, le nombre d’avocats spécialisés en contentieux des étrangers est très limité. À Mayotte, seuls deux avocats sur vingt-neuf inscrits sont prêts à défendre régulièrement au titre de l’aide juridictionnelle les personnes étrangères. En Guyane, les avocats sont également peu nombreux et rares sont ceux à engager des référés-liberté pour des personnes placées au centre de rétention⁸⁶. Par ailleurs, pour ce type de contentieux, les critères d’admission à l’aide juridictionnelle sont soumis au bureau d’aide juridictionnelle, qui peut décider que la personne ne remplit pas ces critères⁸⁷, une contrainte supplémentaire qui peut dissuader le conseil d’introduire un recours. En conséquence, peu d’avocats sont présents à la plupart des audiences, contrairement à toutes les autres juridictions françaises où un avocat de permanence est désigné pour assurer la défense de tous les requérants. À titre d’illustration, deux ans après l’ouverture du nouveau centre de rétention à Mayotte, l’administration ne comptabilise que cinq passages d’avocats au sein du centre pour s’entretenir avec leurs clients. Dans ce contexte, renforcer les

83. Rapport du Défenseur des droits, Section « Les droits fondamentaux des étrangers en France », mai 2016.

84. CNCDH, *Avis sur le droit des étrangers* adopté le 21 mai 2015, *JORF* n° 0159 du 11 juillet 2015, texte n° 94.

85. CNCDH, *Avis sur l’accès au droit et à la justice dans les outre-mer* adopté le 22 juin 2017, *JORF* n° 0157 du 6 juillet 2017, texte n° 89, voir *infra* chapitre IX.

86. En Guyane, des permanences d’avocats sont organisées. Concernant l’organisation d’une permanence au TA pour les référés, des améliorations sont en cours.

87. GISTI, *Les Cahiers juridiques*, « Régimes d’exception en outre-mer pour les personnes étrangères », 2012.

moyens de l'association en charge de l'aide à l'exercice des droits dans les centres de rétention ultramarins paraît absolument essentiel afin de rendre pleinement effectif l'exercice du droit au recours.

À Mayotte le tribunal administratif siège souvent par visioconférence, les magistrats résidant à La Réunion se déplaçant environ une fois par mois pour certaines audiences sur le fond. Les audiences en référé liées au contentieux administratif du centre de rétention de Pamandzi qui se trouve en Petite Terre, se déroulent en visioconférence. Les conditions de communication sont parfois préoccupantes : écran noir, coupures, problème de son, interprétariat de faible qualité...⁸⁸. Selon la CNCDH, la visioconférence peut s'avérer dans plusieurs cas inadaptée. Elle présente un caractère discriminatoire et dans tous les cas inégalitaire, pouvant aggraver les difficultés manifestes de compréhension en raison de la langue, de la vulnérabilité, de la précarité, du niveau d'études ou de la privation de liberté. Elle estime en outre que cette méthode, même si elle permet de répondre à des contraintes logistiques et géographiques, éloigne encore plus de la justice les personnes qui en sont déjà écartées. Cette situation provoque ainsi une rupture d'égalité en matière d'accès à la justice administrative pour les personnes se trouvant à Mayotte⁸⁹.

D. Cesser le placement systématique en rétention et améliorer le respect des droits

a. Inverser la logique pour que la rétention devienne l'exception

Dans les outre-mer, si la durée de la rétention administrative est beaucoup plus brève qu'en métropole⁹⁰, le recours massif à la privation de liberté pose question. En effet, la politique de privation de liberté touche chaque année des milliers de personnes, y compris des enfants. Les territoires ultramarins concentrent à eux seuls presque la moitié des placements en rétention de toute la France avec 21 847 personnes (47 %), un chiffre en augmentation de 11 % par rapport à 2015⁹¹.

Pourtant, le placement en rétention est une mesure qui ne devrait être utilisée qu'en dernier recours. Les dispositions de la directive dite « retour »⁹² précisent aux États membres que les mesures les moins coercitives doivent toujours être privilégiées, un principe confirmé par une jurisprudence abondante⁹³. Transposant les dispositions de la

88. Des acteurs auditionnés ont rapporté à la CNCDH que certaines audiences s'étaient terminées au téléphone du greffe, faute d'une qualité suffisante de la visioconférence.

89. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité*, op. cit.

90. Le temps moyen de maintien en rétention y est onze fois moins important qu'en métropole : 9,7 jours en métropole contre 0,85 jour pour les territoires ultramarins. Source : rapport *Centres et locaux de rétention administrative 2016*, op. cit.

91. Rapport *Centres et locaux de rétention administrative 2016*.

92. Article 15 de la directive 2008/115/CE 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.

93. Cour de cassation, Civ. 1^o, 24 octobre 2012, n^o 11-27956.

directive, le Ceseda oblige ainsi l’administration à recourir à l’assignation à résidence⁹⁴ si la personne présente des garanties de représentation suffisantes, une possibilité que la loi *relative au droit des étrangers* du 7 mars 2016⁹⁵ est venue élargir.

À Mayotte, le recours à l’enfermement des étrangers en situation irrégulière est systématique. Le département mahorais atteint à lui seul 43 % du total national des placements en rétention, dans un contexte où les éloignements forcés sont tellement rapides⁹⁶ qu’un nombre très limité de personnes parvient à exercer ses droits. En 2016, près de 13 % de personnes supplémentaires ont été enfermées dans des centres et locaux de rétention mahorais, soit 19 753 personnes⁹⁷ contre 17 461 en 2015⁹⁸. Les mêmes personnes peuvent également être placées en rétention et éloignées à plusieurs reprises chaque année, un phénomène qui toucherait selon plusieurs observateurs près de la moitié des personnes placées au CRA de Pamandzi.

En Guyane, 1 350 personnes ont été privées de liberté en 2016 au centre de rétention de Cayenne, quasiment autant que l’année précédente et deux fois moins qu’en 2014⁹⁹. Le phénomène des placements à répétition existe également mais dans une moindre proportion, puisque qu’environ 30 personnes ont été placées de nouveau sur 1 350 en 2016¹⁰⁰. En outre, depuis l’application de la réforme relative au droit des étrangers, les mesures d’assignation à résidence sont utilisées plus régulièrement, même si le préfet de Guyane considère que l’application de cette mesure n’est pas adaptée, les personnes étrangères disposant rarement de garanties de représentation¹⁰¹. Certains acteurs ont observé également des cas d’assignations à résidence à la suite de libérations du centre de rétention. Enfin, une très large partie des reconduites à la frontière est organisée hors de la rétention¹⁰², dans des conditions très opaques, au niveau des frontières fluviales.

La CNCDH recommande en urgence de rompre avec cette logique systématique d’enfermement des étrangers et de privilégier des solutions moins coercitives. Elle rappelle que les autorités doivent toujours favoriser les alternatives à la privation de liberté, conformément aux exigences de la directive dite « retour »¹⁰³ et du Ceseda¹⁰⁴.

94. Article L. 511-1 et suivants du Ceseda.

95. Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 *relative au droit des étrangers*.

96. 19 heures en moyenne. Source : rapport *Centres et locaux de rétention administrative 2016*, *op. cit.*

97. 19 488 personnes enfermées au centre de rétention de Pamandzi et 265 dans les LRA de Pamandzi et Dzaouz. Source : rapport *Centres et locaux de rétention administrative 2016*, *op. cit.*

98. Chiffres de la préfecture de Mayotte.

99. Rapport *Centres et locaux de rétention administrative 2016*, *op. cit.*

100. Chiffres fournis par la préfecture de Guyane.

101. Audition de M. Martin Jaegert, préfet de Guyane, 7 juin 2017.

102. 4 778 éloignements ont été organisés en 2016 dont 924 personnes depuis le CRA. Source : rapport *Centres et locaux de rétention administrative*, *op. cit.*

103. Article 15 de la directive 2008/115/CE 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 : « Toute rétention est aussi brève que possible et n’est maintenue qu’aussi longtemps que le dispositif d’éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. »

104. Article L. 511-1 et suivants du Ceseda.

b. Prohiber la rétention administrative des enfants

La CNCDH est vivement préoccupée par la situation dramatique des enfants enfermés en grand nombre dans les centres et locaux de rétention administrative de Mayotte, et ce malgré les condamnations et les recommandations des instances nationales et internationales. En 2016, 4 285 enfants ont été enfermés dans ce département contre 182 en métropole¹⁰⁵, un chiffre qui ne faiblit pas au fil des années¹⁰⁶. Comme pour les adultes, aucune alternative à la rétention administrative n'est privilégiée par les autorités. La loi du 7 mars 2016, plutôt que de proscrire la privation de liberté des enfants, a inscrit dans le Ceseda la possibilité de placer en rétention « *l'étranger accompagné d'un mineur* » dans certaines conditions¹⁰⁷, permettant ainsi de légitimer une pratique bien ancrée à Mayotte.

La CNCDH alerte les autorités des conditions douteuses, connues de tous les acteurs, dans lesquelles sont placés les enfants au centre de rétention de Mayotte, une préoccupation partagée également par le Défenseur des droits¹⁰⁸ et le Contrôleur général des lieux de privation de liberté¹⁰⁹. Les mineurs sont enfermés dans le centre de rétention de Pamandzi, en les rattachant fictivement à un « faux proche ou un parent », puis sont renvoyés au bout de quelques heures ou quelques jours aux Comores alors que leurs parents ou leurs proches se trouvent parfois à Mayotte. Les forces de l'ordre, tout comme la préfecture, établissent ces rattachements sans procéder aux vérifications nécessaires relatives à l'identité du mineur et de l'adulte, la véracité de leurs liens et la délégation d'autorité parentale exercée. Ce travail de vérification, qui incombe normalement à l'administration, est établi dans le CRA *a posteriori*, par l'association TAMA¹¹⁰. Malgré tous les efforts de cette association, la célérité de l'organisation des reconduites ne permet pas, en pratique, de vérifier la pertinence du rattachement de l'enfant à l'adulte qui en est déclaré responsable. Seule une infime partie d'entre eux sera remise en liberté par la préfecture grâce aux justificatifs apportés, permettant à l'enfant de rejoindre ses proches installés à Mayotte.

En conséquence, les conditions de la rétention peuvent devenir encore plus périlleuses pour les enfants qui se retrouvent enfermés dans la zone « familles » avec des adultes qu'ils ne connaissent pas ou peu. Malgré la vigilance des agents de la PAF au sein du

105. Rapport *Centres et locaux de rétention administrative 2016*, *op. cit.*

106. 4 378 enfants enfermés en 2015 et 5 582 en 2014. Source : rapport *Centres et locaux de rétention administrative 2016*.

107. Nouvel article L. 551-1 du Ceseda.

108. Rapport de mission de Mme Yvette Mathieu, mars 2013 et avis du Défenseur des droits du 5 décembre 2013 et du 6 janvier 2015.

109. Rapport annuel du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, 2016.

110. Au sein du centre de rétention de Mayotte, l'association TAMA est en charge de l'assistance aux familles. Les enfants mineurs sont remis à leur famille lorsqu'ils parviennent à démontrer formellement le lien. Dans le cas où les détenteurs de l'autorité parentale ne peuvent être retrouvés à Mayotte, une demande de placement est faite à l'ASE qui peut dans certains cas prendre en charge les enfants. La mission de TAMA au CRA consiste aussi en une assistance humanitaire, une aide morale et psychologique et dans le cas où un parent souhaite repartir avec son enfant, à organiser « un rapprochement familial ».

centre sur ce point, la CNCDH déplore cette pratique, qui peut placer délibérément les enfants en danger.

Ces renvois et enfermements contreviennent au droit à la vie privée et familiale protégé par l’article 8 de la CESDH et à l’intérêt supérieur de l’enfant garanti par l’article 3-1 de la Convention internationale des droits de l’enfant (CIDE), mais également à l’article 5§4 de la CESDH¹¹¹. Les décisions des juridictions françaises ou européennes¹¹² limitent fortement le placement en CRA des enfants. Le Conseil d’État a en particulier censuré ces rattachements illégaux et introduit une exigence de vérification de l’identité et de l’autorité parentale exercée¹¹³. Néanmoins, l’administration et les juridictions locales restent frileuses et ne tirent pas pleinement les conséquences de ces décisions et recommandations¹¹⁴. De plus, rares sont les occasions pour les juridictions de contrôler la rétention administrative des enfants. Ainsi, faute de réactions, cette pratique continue de concerner chaque année des milliers d’enfants¹¹⁵. La CNCDH rappelle sa position¹¹⁶ et recommande de mettre fin sans délai à la privation de liberté des enfants qui, même de courte durée, reste toujours traumatisante. Cette pratique est incompatible avec l’intérêt supérieur de l’enfant qui ne peut être satisfait qu’en milieu ouvert avec les mesures d’accompagnement et de protection nécessaires. Elle recommande au Gouvernement de donner instruction au préfet afin que cesse la pratique des rattachements arbitraires et que toutes les vérifications nécessaires soient menées par les instances compétentes.

c. Renforcer l’exercice des droits et le contrôle du juge judiciaire en CRA

Les conditions matérielles des CRA ont connu des améliorations en outre-mer qui méritent d’être saluées, en particulier dans les centres de Mayotte et de Guyane. Néanmoins il reste bien des droits encore trop peu respectés sur lesquels la CNCDH souhaite attirer l’attention des pouvoirs publics.

En Guyane, la CNCDH souligne les améliorations des conditions matérielles du CRA et encourage les efforts réalisés afin de tendre vers un niveau hôtelier correspondant aux exigences du Ceseda. L’accès aux soins reste cependant complexe, même si des progrès ont pu dernièrement être constatés¹¹⁷. De plus, la visioconférence pour les

111. L’article 5§4 de la CESDH dispose que : « Toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d’introduire un recours devant un tribunal, afin qu’il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. » Le 12 juillet 2016, à l’occasion des arrêts *AB et autres c. France, RM et autres c. France et RK et autres c. France*, la CEDH a admis que même sans décision individuelle fondant le placement en rétention des enfants, il pouvait et il devait y avoir un recours pour l’enfant au sens de l’article 5 §4.

112. CEDH, 19 janvier 2012, *Popov c. France*, n° 39472/07 et n° 39474/07 et CEDH, 12 juillet 2016, *AB et autres c. France, RM et autres c. France et RK et autres c. France*.

113. CE, 9 janvier 2015, n° 386865.

114. Audition de M. Yohan Delhomme et rapport *Centres et locaux de rétention administrative 2016*.

115. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité*, *op. cit.*

116. CNCDH, *Avis sur le droit des étrangers* adopté le 21 mai 2015, *op. cit.*

117. Rapport *Centres et locaux de rétention administrative 2016*, *op. cit.*

entretiens avec un officier de protection de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) est en cours d'installation au sein du centre¹¹⁸.

À Mayotte, malgré des améliorations des conditions matérielles du nouveau CRA, des problèmes persistent en particulier en matière d'accès au téléphone, aux soins, à l'interprétariat et à la demande d'asile. Les médiateurs sociaux de l'Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII) n'interviennent pas dans le centre¹¹⁹ et l'accès aux droits reste également limité, les associations TAMA et Solidarité Mayotte n'ayant pas suffisamment de moyens humains au regard du nombre de personnes placées et de la rapidité des éloignements. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de prévoir dans les appels à projet des moyens identiques à ceux de la métropole. De plus, le contrôle du juge des libertés et de la détention (JLD) est très restreint à Mayotte, en raison du caractère expéditif des renvois et d'un droit dérogatoire. L'intervention du juge s'effectuait auparavant à partir de 5 jours de rétention et donc quasiment jamais pour Mayotte, la majorité des éloignements étant effectués en moins de 24h. La loi du 7 mars 2016 avait rétabli ce délai à 48 heures à compter du 1^{er} novembre 2016, entraînant plusieurs levées de placement en rétention et ce de manière quasi-systématique, dès lors qu'un avocat était présent pour la personne retenue. Dans le cadre de la loi relative à l'égalité réelle outre-mer, les élus mahorais ont décidé de reporter le contrôle du JLD au bout de cinq jours uniquement pour le 101^e département français, au motif d'un fort risque d'engorgement de la juridiction locale. Pourtant, au moment où l'amendement était porté, des moyens supplémentaires étaient déployés par le ministère de la justice pour venir renforcer la juridiction. Depuis, la juridiction est en sureffectif et grâce à ces moyens nouveaux, elle serait tout à fait en capacité de faire face aux éventuelles audiences supplémentaires. Ce contournement du contrôle du juge des libertés conduit au maintien de pratiques illégales. Attachée au rôle fondamental du juge judiciaire, gardien de la liberté individuelle et en application de la décision CEDH *A. M c. France* du 12 juillet 2016 (n° 53624/13) qui a justifié le retour au JLD à 48h, la CNCDH recommande que la loi soit modifiée pour que le JLD intervienne dans les 48 heures comme dans le reste du territoire français où rappelons-le, l'intervention du JLD permet la levée du placement en rétention de 23,6 % des personnes retenues. Il convient également de relever que les audiences JLD concernant la rétention se tiennent dans une salle de la préfecture, ce qui peut renvoyer l'image d'un manque d'impartialité. La CNCDH alerte les autorités sur le fait que les difficultés d'accès à ces audiences, y compris pour les avocats, peuvent constituer un risque pour l'indépendance et l'impartialité garanties notamment par l'article 6 de la CESDH.

La Commission s'inquiète également de l'utilisation des locaux de rétention administrative (LRA), lieux d'enfermement aux conditions matérielles dégradées et dans lesquels l'exercice des droits n'est pas garanti. À Mayotte, la pratique est très développée

118. La visioconférence pour les entretiens avec les officiers de protection de l'OFPRA sera installée dans le local prévu pour les visites des avocats qui ne se déplacent jamais au centre de rétention.

119. Dérogation prévue par le décret n° 2014-527 du 23 mai 2014. Les prestations d'accueil, d'information, de soutien moral et d'aide à la préparation des conditions matérielles de départ (récupération des bagages, formalités administratives, achat de produits de vie courante, liens avec la famille au pays) ne sont pas assurées alors qu'il s'agit du centre de rétention dans lequel le plus de personnes est enfermé chaque année.

puisqu’environ trois LRA sont régulièrement ouverts, afin de compléter le dispositif du centre de rétention. La CNCDH, tout comme le CGLPL¹²⁰, déplore les conditions extrêmement précaires et opaques dans lesquelles les personnes y sont placées. Plusieurs centaines de personnes¹²¹ auraient été enfermées et éloignées depuis des LRA à Mayotte, y compris des enfants. La CNCDH recommande la suppression immédiate de ces LRA qui ne répondent pas aux exigences de la loi et des engagements internationaux de la France.

d. Redéfinir la politique d’éloignement

Qu’ils proviennent des associations, des commissions parlementaires, des autorités administratives indépendantes ou bien de l’inspection générale de l’administration, tous les rapports s’accordent à dire que la politique d’éloignement des personnes étrangères dans les outre-mer est critiquable à bien des égards.

Les éloignements sont parfois organisés en toute illégalité, notamment en se soustrayant à l’obligation d’obtention d’un laissez-passer. Pour procéder à la reconduite d’une personne dépourvue de passeport, l’État doit effectuer les démarches auprès du consulat afin d’obtenir un laissez-passer auprès des autorités concernées, sauf si des accords de réadmission existent entre les deux pays et en disposent autrement. La préfecture ne peut pas éloigner une personne étrangère sans que ce document ne lui soit délivré. Or des reconduites sont régulièrement réalisées vers des pays où les personnes ne sont pas admissibles, un constat que partage également le Défenseur des droits¹²². À Mayotte, la quasi-totalité des éloignements est organisée vers l’île comorienne d’Anjouan¹²³ sans le moindre sauf-conduit. En dépit des multiples rapprochements et échanges entre l’Union des Comores et la France sur ce point, aucun accord de réadmission n’a encore été conclu. Il n’existe d’ailleurs pas de représentation consulaire comorienne à Mayotte puisque l’Union des Comores ne reconnaît pas ce département français. Au demeurant, et comme le souligne le préfet de Mayotte, les réadmissions des Comoriens se font sans difficulté. Néanmoins, dans certains cas les Comores refusent la réadmission d’une personne et la refoulent à son arrivée. Les personnes étrangères se retrouvent alors prises au piège de ces relations diplomatiques complexes¹²⁴.

120. Rapport d’activité du CGLPL 2016.

121. 265 personnes ont été enfermées en LRA à Mayotte en 2016 (chiffre des pouvoirs publics et du rapport rétention 2016).

122. Rapport d’activité du Défenseur des droits, mai 2016.

123. Le préfet de Mayotte précise qu’en 2016 un total de 22 677 éloignements a été réalisé. De nombreux éloignements ont eu également lieu pendant la période des « décasages » suite à des interpellations dans le sud de Mayotte. Selon la préfecture, les opérations de « décasage » ont poussé un certain nombre de Comoriens à repartir « volontairement ».

124. Projet d’accord entre la France et l’Union des Comores relatif à la circulation des personnes, novembre 2013.

En Guyane, la pratique de renvois sans laissez-passer consulaire existe également, en particulier vers le Suriname, sur la base d'un accord bilatéral qui n'a jamais été ratifié par l'État surinamais¹²⁵. Ces ressortissants sont alors renvoyés sans document de voyage, en leur faisant traverser le fleuve en pirogue, en quelques minutes, dans des conditions qui restent souvent opaques. De même, des éloignements de ressortissants guyaniens vers le Guyana sont également organisés sur la base de laissez-passer préfectoraux français¹²⁶, aucun accord de réadmission n'existant entre les deux pays. Les renvois des Guyaniens sont réalisés eux aussi hors de tout cadre légal¹²⁷. En revanche, les renvois au Brésil se fondent sur un accord bilatéral¹²⁸. La CNCDH tient à rappeler que les conditions de circulation entre ces deux pays sont prises en considération dans le cadre d'une coopération bilatérale autour du fleuve Oyapock¹²⁹.

De plus, la CNCDH s'interroge sur la pertinence d'une politique publique qui consiste à renvoyer des personnes à destination de pays voisins, depuis lesquels les personnes reviennent immédiatement. À Mayotte, il faut franchir 70 kms en kwassas kwassas depuis l'île d'Anjouan, et en Guyane il suffit de quelques minutes pour traverser les fleuves dans l'autre sens¹³⁰. Les personnes éloignées sont le plus souvent des sujets transfrontaliers dont les familles sont installées sur les deux rives des fleuves¹³¹. En conséquence, de nombreuses personnes font l'objet de multiples placements en rétention et de renvois à répétition.

Les voies empruntées deviennent aussi plus risquées. Les traversées entre les Comores et Mayotte peuvent être très dangereuses et se font au péril de la vie des personnes. Plusieurs milliers de morts sont à déplorer depuis ces dernières années (entre 7 000 et 10 000 de 1995 à 2012)¹³², des vies perdues qui n'ont pas le même écho que celles dénoncées en Méditerranée. De plus, les contrôles renforcés et les restrictions des conditions d'accès ne font que développer les réseaux de trafic qui s'enrichissent par ce marché lucratif¹³³. Ce commerce perdure d'autant plus que beaucoup de personnes interceptées sont renvoyées en général dans des délais extrêmement brefs, et retentent la traversée quelques jours après. La CNCDH interpelle le Gouvernement français sur

125. *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Suriname relatif à la coopération transfrontalière en matière policière* signé à Saint-Laurent-du-Maroni le 29 juin 2006. Cet accord a été ratifié par la France par la loi n° 2008-73 du 24 janvier 2008 *autorisant l'approbation d'un accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Suriname relatif à la coopération transfrontalière en matière policière*.

126. Selon La Cimade, six cas de renvois sans laissez-passer consulaires et avec des laissez-passer des autorités françaises.

127. Selon le préfet de Guyane, les LPC consulaires ne posent pas trop de difficultés.

128. *Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérative du Brésil relatif à la réadmission des personnes en situation irrégulière* signé le 28 mai 1996.

129. Voir *infra*.

130. Selon les données tenues par l'association TAMA, environ deux tiers des Comoriens seraient de retour sur l'île mahoraise moins de trois mois après leur renvoi.

131. Article de Catherine Benoît, « Sans-Papiers amérindiens et noirs marrons en Guyane », *op. cit.*

132. Rapport d'information n° 675 (2011-2012) de MM. Jean-Pierre SUEUR, Christian COINTAT et Félix DESPLAN, fait au nom de la commission des lois, déposé le 18 juillet 2012, fait état de 7 000 à 10 000 morts entre 1995 et 2012.

133. Rapport ANAFE, *op. cit.*

cette politique d’éloignement et lui recommande, en urgence, de tirer toutes les conséquences de son inefficacité, de son coût humain, sans parler de son coût financier.

La CNCDH rappelle que la politique d’éloignement doit respecter dans l’ensemble du territoire français les exigences européennes communes prévoyant un strict principe de proportionnalité¹³⁴. Or, à Mayotte comme en Guyane, il n’existe pas de réel dispositif gradué et proportionné d’éloignement. Les programmes d’aide au retour volontaire, gérés habituellement par l’OFII, sont très faiblement développés en Guyane et quasiment inexistant à Mayotte en raison d’un régime dérogatoire. Dans le territoire mahorais, le Ceseda¹³⁵ prévoit dans des circonstances très exceptionnelles une aide à la réinsertion économique, sous réserve de l’existence d’un projet viable, ou bien des mesures d’accompagnement définies par arrêté du ministre de l’intérieur et du ministre chargé des Outre-mer, si la personne est accompagnée d’un ou plusieurs enfants mineurs. Dès lors, les personnes qui souhaitent repartir volontairement sont contraintes de passer par le dispositif de retour forcé et le centre de rétention. Plusieurs acteurs locaux ont rapporté à la CNCDH que des personnes migrantes désireuses de repartir se présentent spontanément à la PAF aux portes du CRA, et parmi elles des enfants. Ces personnes se voient, au même titre que les autres, notifier une mesure d’éloignement assortie d’une interdiction de retour, et sont enfermées au CRA avant d’être éloignées aux Comores. La CNCDH estime que cette dérogation est injuste et pénalisante pour les personnes étrangères souhaitant repartir volontairement de Mayotte. Certaines doivent en effet simplement sortir du territoire pour des raisons familiales, d’autres pour réaliser des démarches dans le cadre de leur demande de nationalité ou de titre de séjour. En Guyane, un dispositif d’aide au retour est applicable¹³⁶ mais reste encore extrêmement modeste¹³⁷. La CNCDH recommande de mettre en place une politique de retour aidé afin de permettre aux personnes qui le souhaitent de rentrer dignement dans leur pays.

La CNCDH regrette que l’unique outil privilégié en Guyane comme à Mayotte, soit la reconduite à la frontière, presque toujours assortie d’une mesure d’enfermement, certes de courte durée mais n’en restant pas moins traumatisante. Elle recommande au Gouvernement de redéfinir en urgence la politique d’éloignement afin qu’elle soit plus respectueuse de la dignité et des droits des personnes étrangères.

134. La directive 2008/115/CE 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 prévoit en ses articles 15 et 30 que les États membres doivent conduire une politique graduée d’éloignement en recourant à tous les outils efficaces possibles.

135. Articles L. 511-1, II, L. 512-5, L.331-2 du Ceseda. Selon l’OFII, il n’existe actuellement aucun dispositif d’aide à la réinsertion car il n’y a pas de prestataire fiable aux Comores pour assurer l’accompagnement des bénéficiaires.

136. Dispositif de retour prévu par l’arrêté du 17 avril 2015 et mis en œuvre par la direction territoriale de l’OFII à Cayenne.

137. Selon les chiffres de la préfecture et de l’OFII, 133 dossiers d’aides au retour ont été instruits en 2016, contre 7 dossiers en 2011, un chiffre dérisoire qui concerne majoritairement des Haïtiens. Le programme de réinsertion de l’OFII est opérationnel depuis le début de l’année 2017 sur les trois niveaux d’aide (aide à la réinsertion sociale, aide à la réinsertion par l’emploi et aide à la réinsertion par la création d’entreprise. L’OFII de Cayenne a passé des conventions avec des prestataires en Haïti pour la mise en œuvre du programme d’aide à la réinsertion (l’OIM pour l’aide à la réinsertion sociale et Entrepreneurs du Monde pour les aides à la réinsertion par l’emploi et par la création d’entreprises).

II. Assurer l'identification et la protection des personnes étrangères vulnérables

Parmi les personnes affectées par un respect insuffisant des droits fondamentaux en Guyane et à Mayotte se trouvent bien souvent des personnes étrangères très vulnérables. Sur la base de ses travaux et de ses auditions, la CNCDH a retenu deux groupes nécessitant une attention particulière et urgente : les mineurs isolés étrangers (MIE) et les victimes d'exploitation et de traite des êtres humains.

A. Mieux identifier et protéger les mineurs isolés étrangers

En Guyane et à Mayotte, le sort de plusieurs milliers d'enfants isolés étrangers en danger a déjà fait l'objet de nombreuses dénonciations de la part d'observateurs publics et privés. Or, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) prévoit des principes protecteurs comme la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans toute décision (article 3-1) ou encore le fait pour tout enfant temporairement ou définitivement privé de son milieu familial de pouvoir bénéficier d'une protection et d'une aide spéciale de l'État (article 20)¹³⁸. Ces droits sont également repris par la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne¹³⁹ et ont été transcrits dans le droit national¹⁴⁰. La CNCDH a dégagé trois axes prioritaires pour assurer un meilleur respect des droits des MIE dans ces deux territoires : d'une part renforcer l'identification des mineurs isolés étrangers, d'autre part adapter le dispositif de protection aux besoins et enfin briser le cercle de la vulnérabilité sociale et administrative.

a. Renforcer l'identification et l'évaluation des mineurs isolés étrangers

Le premier problème réside dans l'identification et l'évaluation des cas d'isolement de mineurs étrangers et de mise en danger. Les difficultés sont certainement liées à la définition du danger et de l'isolement des MIE encore trop peu partagée entre les acteurs

138. La Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), signée à New York le 26 janvier 1990, a été ratifiée par la France (décret n° 90-917 du 8 octobre 1990).

139. Article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

140. Le Code de l'action sociale et des familles (CASF), applicable à l'outre-mer, prévoit en son article L. 226, une mise à l'abri pendant cinq jours le temps de procéder à l'évaluation de l'âge, et le cas échéant de prendre une mesure de protection adaptée si l'enfant est en danger. À cet égard, comme rappelé par le Comité des droits de l'enfant des Nations unies, le bénéfice du doute doit être accordé à celui qui se déclare mineur tant que la preuve irréfutable de sa majorité n'est pas apportée. De plus, le CASF définit également la protection de l'enfance en son article L. 112-3 qui vise à « garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et ses droits ».

et aux moyens de détection de ce type de situation, bien trop modestes au regard de l’ampleur du phénomène.

b. Une identification insuffisante des MIE

En Guyane, le chantier de l’identification des MIE ne semble pas être une préoccupation partagée par tous les acteurs, ce qui rend toute action difficile faute d’une réelle politique départementale de protection de l’enfance cohérente et concertée. Selon l’Observatoire de la protection de l’enfance, 15 enfants ont été reconnus comme mineurs isolés étrangers¹⁴¹ en 2016, et 17 en 2015, un chiffre dérisoire et marqué de façon surprenante par une diminution¹⁴². Certains acteurs sur place estiment en effet qu’il n’existe pas réellement de problèmes sur cette thématique puisque ces enfants étrangers sont considérés comme « accompagnés » de proches ou de membres de leur famille, sans pour autant que soit vérifiée la véracité des liens familiaux ou la délégation d’autorité parentale. La plupart de ces mineurs sont haïtiens, brésiliens ou surinamiens. Ils viennent rejoindre leur famille déjà installée en Guyane et rechercher la scolarisation et parfois un accès aux soins. En application de la loi du 14 mars 2016 réformant la protection de l’enfance¹⁴³, tout mineur privé temporairement ou définitivement de la protection de sa famille s’avère être un mineur à prendre en charge¹⁴⁴. Les services de l’ASE eux-mêmes ne parviennent pas à quantifier le phénomène faute de réels moyens de repérage déployés par la collectivité¹⁴⁵. En outre, aucune étude sur l’âge n’étant menée, il est impossible de formuler des réponses adaptées en fonction des tranches d’âge. Les situations d’enfants étrangers isolés restent alors pratiquement invisibles et échappent bien souvent aux acteurs de la protection.

À Mayotte, le phénomène est mieux identifié même si tous les acteurs ne s’accordent pas sur un chiffre commun : le nombre de mineurs isolés étrangers varie entre 3 000 et 6 000¹⁴⁶. Cet écart s’explique certainement par une définition non partagée par les acteurs¹⁴⁷ et un système d’identification du phénomène insuffisamment performant. En effet, le département ne semble pas encore équipé pour tenir des statistiques exactes¹⁴⁸. Il faut également nuancer ce chiffre en rappelant que si ces enfants sont

141. En tenant compte de l’ancienne appellation « mineurs isolés étrangers » (MIE) avant la réforme du 14 mars 2016.

142. Selon l’observatoire en 2010, 35 mineurs isolés étrangers.

143. Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 *relative à la protection de l’enfant*.

144. Défenseur des droits, « Mayotte : situation sur les droits et la protection des enfants », septembre 2015.

145. Entretien téléphonique et questionnaire, Direction de la protection judiciaire de la jeunesse, 6 juin 2017.

146. Selon Abdou-Lihariti Antoissi, directeur de la protection de l’enfance du département de Mayotte : il existe entre 2 500 à 3 000 mineurs non accompagnés (MNA) sur le territoire de Mayotte. Le préfet de Mayotte indique quant à lui les chiffres de l’Observatoire de la protection des enfants de Mayotte (Opema) qui évalue entre 3 000 et 4 000 le nombre de mineurs isolés. Enfin pour InfoMIE, il y aurait autant de mineurs isolés sur le territoire mahorais que sur le reste du territoire français, soit entre 5 000 et 6 000. Entretien téléphonique avec Aurélie Guitton, InfoMIE, 17 mai 2017.

147. Les autorités estiment que la plupart des mineurs (90 % d’entre eux) possède un membre de leur famille auprès d’eux.

148. Selon le directeur de la Protection de l’enfance de Mayotte, un logiciel serait actuellement en cours d’acquisition.

considérés comme isolés au regard du droit, et relèvent donc de la protection de l'enfance, leur situation est néanmoins variable en fonction de leur degré d'isolement¹⁴⁹. Malgré tout, la plupart des acteurs s'accordent à dire que le nombre et le profil des MIE est en constante évolution. Ils représenteraient environ 20 % des arrivées par kwassas kwassas, un chiffre que le préfet juge relativement stable. Parmi eux, certains fuyant les conflits de l'Afrique des Grands Lacs (congolais, burundais, rwandais), viennent s'ajouter aux flux traditionnels des jeunes comoriens. Ces enfants seraient de plus en plus jeunes et présenteraient des situations et parcours migratoires variés : ils peuvent être accompagnés d'un membre de leur famille qui n'est pas leur parent, certains arrivant notamment en fratrie, ils peuvent également arriver seuls afin de rejoindre leurs parents ou des proches. Dans ce cas, ils sont le plus souvent confiés à des passeurs ou à des connaissances pour faire la traversée. Enfin, certains peuvent voyager complètement seuls. De plus, il existe également de nombreux mineurs isolés étrangers présents sur le territoire mahorais depuis des années, et qui peuvent se retrouver dans bien des cas livrés à eux-mêmes.

La CNCDH souligne l'urgence des efforts à accomplir en vue d'identifier ces enfants étrangers en danger et de prendre en compte leur vulnérabilité, dès leurs premiers pas sur le sol français. Elle déplore les faibles moyens mis en œuvre afin de détecter l'isolement et les situations de potentiels dangers. La Commission recommande aux autorités de développer des outils d'identification et de collecte de données communs afin de mieux pouvoir appréhender la situation générale des MIE sur les territoires mahorais et guyanais.

c. Un isolement consécutif à la politique massive d'éloignement menée à Mayotte

À Mayotte, de nombreuses situations d'isolement des mineurs sont consécutives à la politique massive d'éloignement. Certains enfants se retrouvent en effet isolés à la suite de la reconduite de leurs parents, mesure prise parfois sans discernement¹⁵⁰. Plusieurs acteurs ont fait part de ces situations à la CNCDH. Selon l'association TAMA en charge de l'assistance aux familles dans le centre de rétention de Pamandzi, 1 720 enfants ont été déclarés « abandonnés » en 2016 à la suite de la reconduite de leurs parents. Nourrissant l'espoir d'un avenir meilleur, les parents préfèrent parfois ne pas révéler aux autorités où se trouvent leurs enfants pour leur épargner une interpellation et un retour forcé via la privation de liberté. Dans ces situations, il existe une réelle difficulté pour les intéressés à revenir auprès de leurs enfants¹⁵¹. De plus, les enfants isolés qui souhaitent rejoindre leur famille aux Comores se trouvent dans l'incapacité de le faire. Plusieurs acteurs ont alerté la CNCDH de cas d'enfants venant frapper à la porte du centre de rétention, seule façon pour eux de repartir aux Comores. Les enfants se retrouvent alors « coincés » à Mayotte, isolés et bien souvent sans prise en charge ni accompagnement. Il y a environ deux ans, l'association TAMA avait pour mission d'aider

149. CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer*, op. cit., voir supra chapitre II.

150. Entretien avec Aurélie Guitton, InfoMIE, 17 mai 2017.

151. Selon l'association TAMA, 20,4 % des femmes restent à l'étranger (deux fois plus depuis 2013).

ces mineurs isolés étrangers, se trouvant précisément dans cette situation, à repartir de façon sécurisée aux Comores pour rejoindre leurs parents. Un terme a toutefois été mis à cette mission faute de financement par les pouvoirs publics.

La CNCNDH rappelle que les garanties et droits spécifiques des enfants étrangers isolés doivent toujours s’appliquer, que ce soit à la frontière ou sur le territoire français¹⁵². Lors de parcours migratoires particulièrement dangereux, l’attention des autorités étatiques, que ce soit dans leurs décisions, dans leurs actes ou dans leurs pratiques, devrait être redoublée vis-à-vis de ce groupe particulièrement vulnérable.

La Commission recommande la mise en œuvre d’un dispositif de réunification familiale permettant le rapatriement des enfants qui le souhaitent, lorsque c’est dans leur intérêt supérieur et après vérification de la véracité des liens et de la qualité des conditions d’accueil. Elle rappelle que cette mission de service public doit être assumée par l’État et s’inscrire dans la durée avec un financement renouvelé.

d. Adapter le dispositif de protection de l’enfance aux besoins

À ces carences, s’ajoute une faiblesse des mécanismes et structures de protection de l’enfance, observée tant en Guyane qu’à Mayotte. Dans ces contextes de faibles moyens, la protection des mineurs isolés étrangers apparaît clairement reléguée au second plan.

La mise en place d’un dispositif d’évaluation et de mise à l’abri

La loi du 14 mars 2016 et ses décrets d’application fixent les modalités du dispositif d’évaluation des « *mineurs privés temporairement ou définitivement de leur famille* »¹⁵³. Le président du conseil départemental doit mettre en place un accueil provisoire d’urgence de cinq jours pendant lequel aura lieu l’évaluation de la situation de l’enfant¹⁵⁴. Cette évaluation, qui doit être menée par différents acteurs et suivant un principe de gradation, est applicable à Mayotte¹⁵⁵ comme en Guyane.

À Mayotte, selon le rapport de l’Inspection générale des affaires sociales (IGAS)¹⁵⁶, le défaut de moyens humains et budgétaires suffisants, fait porter au nom de l’intérêt général, des obligations insoutenables et une responsabilité démesurée sur les épaules

152. La CNCNDH rappelle que le Comité des droits de l’enfant, dans ses observations générales de septembre 2005, déclare que « *les obligations qui incombent à un État en vertu de la Convention s’appliquent à l’intérieur de ses frontières, y compris à l’égard des enfants qui passent sous sa juridiction en tentant de pénétrer sur son territoire* ».

153. Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l’article L. 221-2-2 du Code de l’action sociale et des familles et *relatif à l’accueil et aux conditions d’évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille*. Ce décret a été complété par l’arrêté du 17 novembre 2016 pris en application du décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 *relatif aux modalités de l’évaluation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille*.

154. Article 226-3 du CASF.

155. Le CASF est applicable depuis 2015 à Mayotte. Toutefois, selon le directeur de la protection de l’enfance de Mayotte la prise en charge de la mise à l’abri pendant cinq jours par l’État ne serait pas applicable.

156. IGAS, Mission d’appui au département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l’enfance, rapport n° 2015-087, février 2016.

des acteurs publics¹⁵⁷. Dans ce contexte, les dispositions prévoyant une évaluation et une mise à l'abri de cinq jours prise en charge par l'État, ne sont pratiquement pas appliquées¹⁵⁸. Par ailleurs, la Cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) de Mayotte, ayant pour rôle le traitement des demandes de mise à l'abri et de collecte de données sur les situations d'enfance en danger, manque cruellement de moyens humains et matériels, si bien que de très nombreuses informations préoccupantes¹⁵⁹ ne peuvent être traitées¹⁶⁰. Dans ces conditions, la CRIP ne peut réaliser son travail de prévention et répondre à tous les signalements. En conséquence, les acteurs sociaux renoncent à toute saisine de la CRIP, découragés par la faible effectivité du dispositif¹⁶¹. La Direction de la protection de l'enfance indique que des travailleurs sociaux supplémentaires sont en cours de recrutement et des véhicules en cours d'acquisition afin de mieux doter la CRIP, efforts que la CNCDH ne peut qu'encourager.

En Guyane, le dispositif d'évaluation prévu par la loi du 14 mars 2017 et codifié dans le CASF (Code de l'action sociale et des familles), n'est pas non plus mis en place. Selon l'Observatoire de la protection de l'enfance, il n'existe pas de nouveau protocole d'évaluation et de mise à l'abri. Par ailleurs, la CRIP de Cayenne est totalement engorgée faute de moyens suffisants. Par conséquent, les enfants en danger signalés ne sont pas forcément mis à l'abri provisoirement.

La CNCDH recommande de mettre en place rapidement un dispositif effectif d'évaluation et de mise à l'abri pris en charge par l'État. Elle encourage les pouvoirs publics à habiliter et financer des associations locales compétentes afin que celles-ci puissent contribuer à cette évaluation, en amont d'une éventuelle mesure de protection décidée par l'ASE.

Assurer des moyens de protection correspondant aux besoins

À Mayotte, le rapport récent de l'IGAS¹⁶² met clairement en évidence l'inadaptation des réponses de l'ASE et l'inexistence de certains mécanismes alors que la moitié des 212 000 habitants de Mayotte¹⁶³ a moins de 18 ans et que nombre d'entre eux et leurs familles vivent dans une très grande précarité¹⁶⁴. Certes le nouveau schéma de la protection de l'enfance adopté par le département en décembre 2016, assorti de son budget de 60 millions d'euros voté en mai 2017, doit être salué¹⁶⁵, mais il n'a tou-

157. Selon l'IGAS, on leur demande les mêmes efforts qu'en métropole, avec les mêmes exigences, mais sans les moyens de leur mise en œuvre ce dont ils ne peuvent être tenus pour responsables.

158. Abdou-Lihariti Antoïssi, directeur de la protection de l'enfance du département de Mayotte.

159. Selon le directeur de la protection de l'enfance du département de Mayotte, 1 575 IP enregistrées en 2016.

160. Selon la Croix-Rouge française, la CRIP aurait donné suite à moins de 20 % des signalements. Selon l'association InfoMIE, en janvier 2016, le retard de traitement des informations préoccupantes remonte à des dossiers datant de 2013.

161. Entretien avec Mme Aurélie Guitton, InfoMIE, 19 mai 2017.

162. IGAS, Mission d'appui au département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'enfance, février 2016.

163. Source INSEE (données de 2012). Il faut néanmoins souligner que ce nombre est régulièrement contesté et que la situation démographique exponentielle est telle qu'il est aujourd'hui nettement supérieur.

164. Selon la Direction de la protection de l'enfance de Mayotte, 60 % de la population sont âgés de moins de 25 ans, alors que Mayotte reste le département le plus pauvre de la République française.

165. Audition de M. Frédéric Pichonnat et M. Olivier Kleitz.

jours pas été concrètement déployé. Plusieurs personnes auditionnées ont rapporté les difficultés de mise en œuvre de la nouvelle feuille de route par le département insistant notamment sur le manque d’ingénierie pour concevoir les appels à projet, et sur les difficultés à recruter des compétences locales ou en provenance de la métropole. Le seul mode d’accueil existant est le placement familial qui est en situation de saturation¹⁶⁶ et n’est pas conforme aux prescriptions légales¹⁶⁷. La situation exceptionnelle qui prévaut à Mayotte a entraîné le développement de dispositifs *ad hoc*, dérogatoires au droit commun, en créant des systèmes d’accueil dans des familles déjà accueillantes, qui ne sont ni formées ni accompagnées, et accueillent un nombre d’enfants bien au-delà de leurs capacités. Ce réseau des assistants familiaux compte seulement 77 familles pour 304 places (en 2015). Ce système « bricolé » peut conduire à des mises en danger, régulièrement dénoncées par plusieurs observateurs. La CNCDH note qu’une réflexion a été lancée sur la diversification des dispositifs d’accueil et salue les efforts tendant à augmenter le nombre d’assistants familiaux et l’externalisation en cours d’une partie des mesures de placement¹⁶⁸. De nombreuses mesures prises par le juge des enfants restent toutefois inexécutées. Le nombre de travailleurs sociaux pour les mesures d’Aides éducatives à domicile (AED) et d’Assistance éducative en milieu ouvert (AEMO) est en effet sous dimensionné par rapport aux besoins du territoire¹⁶⁹. En outre, les besoins en formation des travailleurs sociaux comme des familles d’accueil sont considérables.

En Guyane, le rapport de l’Observatoire départemental de la protection de l’enfance dresse un constat alarmant de la protection de l’enfance. À tous les niveaux, les acteurs manquent de moyens¹⁷⁰. L’étendue du territoire, l’absence de transports et l’éloignement géographique des structures constituent des obstacles supplémentaires à la mise en œuvre de la protection. Le nombre d’établissements est également insuffisant, ne couvrant que 210 places habilitées¹⁷¹. Les communes de l’ouest et de l’est sont totalement dépourvues de lieux d’accueil pour les mineurs ou jeunes majeurs en difficulté. Il n’existe pas non plus d’accueil spécialisé pour femmes enceintes, mères avec enfants de moins de trois ans, jeunes en difficultés multiples, etc. Pourtant, on

166. Selon le rapport de l’IGAS de 2016, il y a moins de 700 mesures éducatives et de placement par an à Mayotte. Selon la direction de la protection de l’enfance de Mayotte, il y a 97 assistants familiaux pour environ 300 places alors que l’ASE accueille plus de 420 enfants en placement. Selon TAMA, il y aurait environ 78 familles d’accueil.

167. Les familles d’accueil peuvent atteindre jusqu’à onze enfants par famille. Le risque de clientélisme est fort, ainsi que le mauvais accueil, voire la maltraitance (rapport ANAFE, *op. cit.*).

168. Selon le directeur de la protection de l’enfance, la compensation financière de l’État de la compétence ASE à Mayotte, versée de manière rétroactive, devrait permettre de déployer de nouveaux types d’accueil pour régler le problème de places ainsi que le problème d’adaptation du placement. Un chantier de deux maisons d’enfants à caractère social (MECS) serait actuellement en phase d’étude.

169. En ce qui concerne les mesures d’AEMO, sept postes budgétaires existent et un appel à projet doit être lancé pour déléguer cette activité à une association (source : direction de la protection de l’enfance de Mayotte).

170. À titre d’exemple, la chambre détachée du TGI basée à Saint-Laurent-du-Maroni ne dispose pas de juge pour enfants. Des audiences foraines y sont organisées une fois par mois (uniquement sur le volet de l’assistance éducative). Audition du Service de l’accès au droit et à la justice et de l’aide aux victimes (SADJAV) et de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), 18 avril 2017.

171. Données de 2014. Conseil général de Guyane, Observatoire départemental de la protection de l’enfance, « La situation critique de la protection de l’enfance en Guyane », mai 2015.

constate que les bénéficiaires du dispositif de la protection de l'enfance sont de plus en plus vulnérables, la majorité étant de jeunes adolescents victimes de négligences lourdes. La plupart d'entre eux sont donc « placés » en famille d'accueil. L'ASE repose en effet majoritairement sur des familles d'accueil, proposant un nombre de places sous-dimensionné. En 2015, près de 183 enfants y étaient accueillis en surnombre¹⁷². En raison de ces carences, les services de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) sont contraints dans certains cas de jouer un rôle d'assistance éducative en raison des graves défaillances de l'ASE guyanaise.

La CNCDH recommande de déployer rapidement les schémas départementaux de protection de l'enfance en s'entourant d'expertises afin de concevoir et engager les appels à projet. Il convient aussi de recruter les moyens humains nécessaires et de créer des structures d'accueil diversifiées¹⁷³ en capacité suffisante. La CNCDH recommande d'ouvrir des écoles de formation de travailleurs sociaux afin de remédier sur le long terme à la pénurie de compétences. Elle encourage le déploiement immédiat de l'initiative proposée par la PJJ de former les équipes d'accompagnants des AEMO.

Enfin, elle incite les pouvoirs publics à créer des outils de pilotage communs et à relancer le travail conjoint dans le cadre des observatoires de la protection de l'enfance.

e. Briser le cercle de la vulnérabilité sociale et administrative

Faute d'un dispositif d'identification et de protection effectif, de nombreux enfants étrangers sont laissés à leur sort, plongés dans l'errance et la précarité. Dans ces conditions, les mineurs isolés étrangers éprouvent beaucoup plus de difficultés à accéder au droit au séjour à leur majorité en Guyane et à Mayotte que dans le reste de la France.

Un cumul de vulnérabilités favorisant la précarité et l'errance

Les mineurs isolés étrangers cumulent à bien des égards de multiples vulnérabilités : une fragilité évidente liée à leur jeune âge, une vulnérabilité du fait de leur statut de migrant et de leur isolement, et enfin une précarité sociale, résultant de la carence de la protection de l'enfance. Dans bien des situations, ces jeunes sont contraints de survivre par leurs propres moyens dans l'environnement dangereux de la rue et des bidonvilles, une réalité qui les confronte chaque jour à de réels dangers. L'absence de prise en charge de ces mineurs présents sur le territoire sans représentant légal est problématique à plusieurs égards : elle plonge les enfants dans une situation de vulnérabilité et de danger – certains vivant dans des conditions d'extrême dénuement ; elle occasionne des parcours de vie chaotiques les éloignant de toute perspective de construction voire d'intégration ; et elle place ces jeunes dans des logiques de survie aboutissant à une augmentation des actes de violence ainsi qu'une augmentation des pratiques à risque. Pour ce qui est des mineurs dits « accompagnés », même si une forme de prise en charge dans la communauté existe, cela ne veut pas dire qu'ils sont

172. *Ibid.*

173. Par exemple des MECS ou des foyers d'accueil et d'orientation.

nécessairement bien entourés ni qu’ils bénéficient de la présence d’une autorité parentale ou d’un accès effectif aux soins et à l’éducation.

À Mayotte, comme préalablement signalé, le nombre de MIE ne cesse d’augmenter¹⁷⁴ alors que l’évolution du dispositif de protection peine à évoluer¹⁷⁵. De plus, faute de prévention suffisante, le volume d’enfants en réel danger ne cesse de s’accroître¹⁷⁶. Selon les acteurs locaux, l’extrême précarité de ces mineurs logés dans les bangas de Mamoudzou les expose à un fort risque d’agression physique ou sexuelle¹⁷⁷. Si certains se tournent vers le petit commerce informel ou les travaux domestiques, d’autres se livrent à la prostitution, parfois dans le cadre de réseaux¹⁷⁸. La précarité et l’errance deviennent le terrain propice au développement d’une délinquance de survie¹⁷⁹. Selon la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ)¹⁸⁰, depuis ces dernières années ces actes délinquants seraient d’une nature plus violente qu’auparavant.

En Guyane, de nombreux jeunes soi-disant « accompagnés » par un tiers au sein de la communauté, sont exposés toutefois à de multiples dangers, notamment à des risques de violences ou travaux forcés dans un contexte domestique. Certains, très faiblement entourés ou accompagnés, peuvent rapidement sombrer dans une délinquance de survie particulièrement dangereuse. La question de la délinquance des mineurs est en effet très prégnante en Guyane¹⁸¹ et semble principalement centrée à Saint-Laurent-du-Maroni et dans la commune de Kourou¹⁸², seule commune à disposer aujourd’hui de l’intervention d’un club de prévention spécialisée auprès des jeunes âgés de 11 à 25 ans. Les orientations qui peuvent être faites sur des mesures d’AEMO se heurtent à la surcharge de travail du service qui entraîne un démarrage tardif des prises en charge et parfois une dérive de ces jeunes non pris en charge vers la délinquance¹⁸³. Par ailleurs, parmi les mineurs accompagnés par la PJJ à Saint-Laurent-du-Maroni, se développe un phénomène inquiétant de mineurs étrangers exploités à des fins de trafic de drogue¹⁸⁴.

174. Selon les associations TAMA et Solidarité Mayotte.

175. Audition de M. Philippe Souffois, directeur du pôle enfance de l’association TAMA, 29 mai 2017.

176. Audition de M. Frédéric Pichonnet et M. Olivier Kleitz, 1^{er} juin et 9 juin 2017.

177. Rapport d’activité du service MIDA de Solidarité Mayotte, 2016.

178. Rapports et auditions de Solidarité Mayotte et TAMA.

179. Audition de M. Frédéric Pichonnet et M. Olivier Kleitz.

180. Audition du Service de l’accès au droit et à la justice et de l’aide aux victimes (SADJAV) et de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), 18 avril 2017.

181. Le nombre de mineurs suivis par la PJJ (mineurs isolés étrangers et nationaux) est passé de 900 en 2011 à 1000 en 2016. Source : entretien téléphonique et questionnaire de la Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ).

182. Conseil général de Guyane, Observatoire départemental de la protection de l’enfance, « La situation critique de la protection de l’enfance en Guyane », mai 2015.

183. CNCDH, *Avis sur l’accès au droit et à la justice dans les outre-mer*, adopté le 22 juin 2017, *op. cit.*, voir *infra* chapitre IX.

184. *Ibid.*

La CNCDH recommande aux autorités d'augmenter en urgence tous leurs efforts pour accroître les actions de prévention afin d'éviter que des situations d'isolement et d'étrangeté ne se transforment en mise en danger et en délinquance¹⁸⁵.

Sécuriser l'accès au droit au séjour des jeunes majeurs étrangers

À leur majorité, les jeunes étrangers isolés pris en charge par l'ASE peuvent prétendre à un droit au séjour. Pour l'enfant qui a été confié à l'ASE avant ses 16 ans, le Ceseda¹⁸⁶ prévoit la délivrance d'un titre de séjour temporaire « vie privée et familiale » sous réserve de justifier du caractère sérieux de sa formation et de l'avis de la structure d'accueil sur son insertion dans la société française. Pour un jeune confié à l'ASE entre seize et dix-huit ans, une autre disposition du Ceseda¹⁸⁷ prévoit, à la discrétion du préfet, une admission exceptionnelle au séjour si le jeune suit depuis au moins six mois une formation professionnelle.

Dans le département de Mayotte, l'admission exceptionnelle n'est pas applicable, en raison d'une disposition dérogatoire du Ceseda¹⁸⁸ et l'application du L. 313-11, 2° bis, est quant à elle plus stricte. Les jeunes majeurs isolés se retrouvent bien souvent en situation irrégulière alors qu'ils peuvent être pourtant présents depuis des années sur le territoire français et ont tissé tous leurs liens sociaux localement. Certains pourraient certainement prétendre également à l'obtention de la nationalité française. Le tissu des associations et services d'accompagnement juridique¹⁸⁹ est très modeste. Or ces jeunes ne peuvent accomplir seuls les démarches de régularisation auprès de la préfecture et faire valoir leurs droits face à la complexité de la procédure de régularisation. Les mineurs devenus majeurs ne peuvent donc toujours pas prétendre à un avenir meilleur. Ils sont doublement sanctionnés, durant leur minorité et à leur majorité, subissant injustement les effets de la carence des pouvoirs publics. Des centaines de jeunes majeurs, au parcours scolaire brillant, sont ainsi dans l'impossibilité d'obtenir une carte de séjour dès l'obtention de leur baccalauréat pour poursuivre leurs études, les poussant à réaliser une ou deux années blanches. Grâce à une procédure d'instruction accélérée prévue par un protocole mis en place en août 2016, certains peuvent voir leur situation examinée au cas par cas par la préfecture, s'ils sont signalés par le vice-rectorat au préfet. Environ 100 jeunes ont pu profiter de cette disposition exceptionnelle entre août et novembre 2016¹⁹⁰.

En Guyane, la situation est tout aussi préoccupante. Aucun titre de séjour pour jeunes majeurs isolés n'a été délivré en 2016 par la préfecture¹⁹¹, un constat qui peut traduire des difficultés à formuler et déposer une demande faute d'information et

185. CNCDH, *Avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer*, adopté le 6 juillet 2017, voir *supra* chapitre II.

186. Article L. 313-11, 2°bis du Ceseda.

187. Article L. 313-15 du Ceseda.

188. Article L. 313-16 du Ceseda.

189. CNCDH, *Avis relatif à l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer*, adopté le 22 juin 2017, *op. cit.*, voir *infra* chapitre IX.

190. Chiffres de la préfecture de Mayotte.

191. Sur le fondement des articles L. 313-11, 2°bis et L. 313-15 du Ceseda. Source : préfecture de Guyane.

d’accompagnement. Selon plusieurs acteurs, les jeunes majeurs sont confrontés également à l’impossibilité de pouvoir apporter toutes les pièces exigées par la préfecture. En pratique, cette dernière permettrait de poursuivre la fin de l’année scolaire, même si le jeune majeur est en situation irrégulière. Néanmoins certains acteurs ont rapporté à la CNCDH des cas de jeunes placés au centre de rétention de Cayenne et finalement assignés à résidence¹⁹². La Commission dénonce ces placements en rétention et alerte, en cas d’assignation, sur les conditions de pointage qui peuvent constituer, entre autres, une entrave au bon déroulement de la scolarisation.

Finalement, les conditions requises par la loi pour prétendre à une carte de séjour sont en pratique impossibles à remplir compte tenu de la défaillance de la protection de l’enfance et du faible taux de scolarisation des enfants étrangers¹⁹³. Leur accès au séjour reste incertain voire inexistant, si bien qu’à leur majorité ils peuvent être plus facilement éloignés. Le CNCDH estime que cette situation est inacceptable car elle entraîne une rupture d’égalité.

La Commission recommande d’adopter une circulaire spécifique permettant un assouplissement de l’application des dispositions du Ceseda afin de ne pas pénaliser ces jeunes majeurs. Elle invite également les autorités préfectorales à suspendre systématiquement l’exécution des mesures d’éloignement le temps du cursus scolaire, sans pour autant assigner à résidence les jeunes majeurs dans des conditions de pointage qui empêcheraient leur scolarité.

B. Créer un dispositif d’identification et de protection des victimes d’exploitation et de traite des êtres humains

En 2017, conformément à son mandat de Rapporteur national indépendant¹⁹⁴, la CNCDH a évalué le Plan d’action national de lutte contre la traite des êtres humains, soulignant son manque d’effectivité, bon nombre de mesures n’ayant à ce jour pas été mises en œuvre¹⁹⁵. Hormis certaines mesures d’identification, prises notamment dans le cadre de la réforme relative à l’asile, les dispositions protectrices prévues par le Ceseda restent très difficiles à appliquer, et à plus forte raison dans les outre-mer. Les chiffres parlent d’eux-mêmes : hormis Saint-Martin, aucun nouveau titre de séjour n’a été délivré dans les territoires d’outre-mer en 2016¹⁹⁶.

192. Selon La Cimade certains jeunes peuvent être placés au CRA, dans ce cas ils sont libérés et assignés à résidence (six cas depuis 2017).

193. CNCDH, *Avis sur l’effectivité du droit à l’éducation dans les outre-mer*, op. cit., voir supra chapitre II.

194. La mesure 23 du plan national d’action de lutte contre la traite des êtres humains confiée à la CNCDH le mandat de Rapporteur national sur la lutte contre la traite et l’exploitation des êtres humains.

195. CNCDH, *Évaluation de la mise en œuvre du plan d’action national contre la traite des êtres humains (2014-2016)* adoptée le 6 juillet 2017.

196. Pour la seule année 2016, 4 cartes de résident et 71 titres de séjour temporaire ont été délivrés sur le fondement de l’article L. 316-1 du Ceseda en France. Hormis Saint-Martin, aucun nouveau titre n’a été délivré en outre-mer en 2016.

L'absence de données précises sur les phénomènes d'exploitation dont sont victimes les personnes migrantes dans les outre-mer empêche d'appréhender correctement la situation. Pourtant, il existe à n'en pas douter de nombreux cas d'exploitation et de traite des êtres humains à Mayotte comme en Guyane. Toutes les personnes auditionnées par la Commission ont fait part de l'existence de phénomènes qui relèvent de l'exploitation voire de la traite des êtres humains sans pour autant les qualifier en ces termes. Les acteurs locaux ne partagent pas de perception ou de définition commune sur le sujet et ne semblent pas suffisamment sensibilisés. De plus, la situation administrative précaire dans laquelle se trouvent les victimes constitue un frein au signalement de ces abus, bon nombre d'entre elles préférant garder le silence de peur d'être inquiétées et notamment arrêtées en vue de leur éloignement. Dans les rares cas où l'identification et les poursuites sont possibles, les chances de voir un dossier aboutir sont très minces.

À Mayotte, les acteurs observent des situations d'abus affectant les mineurs isolés étrangers présents sur le territoire. Un certain nombre de jeunes filles en provenance des Comores se retrouvent, une fois arrivées, exploitées pour du travail domestique chez des membres de leur famille ou bien des connaissances les accueillant¹⁹⁷. La préfecture de Mayotte aurait ainsi constaté, de même que l'ASE, des situations d'exploitation intrafamiliale¹⁹⁸. Ces mêmes jeunes filles peuvent, dans certains cas, subir également des violences sexuelles intrafamiliales¹⁹⁹. Par ailleurs, des cas d'exploitation à des fins sexuelles sont identifiés chaque année par les associations locales, concernant principalement des femmes originaires des pays de l'Afrique des Grands Lacs. S'agissant des adultes, certains observateurs ont rapporté à la CNCDH, que les personnes migrantes sont employées pour des métiers dont le travail non-déclaré est sous-rémunéré voire parfois non rétribué. Ces personnes en situation irrégulière, de crainte d'être dénoncées, n'osent pas contester leurs conditions de travail et de rémunération²⁰⁰.

S'agissant de la Guyane, on retrouve dans le cadre des activités d'orpaillage illégal des cas d'exploitation sexuelle ou des situations de travail forcé dans des conditions effroyables, pouvant également toucher les enfants brésiliens ou surinamais²⁰¹. À la suite de signalements²⁰², certains ont été pris en charge par les services de l'ASE. L'Observatoire de la protection de l'enfance fait également état de cas de prostitution et de travail forcé des enfants dans d'autres sites guyanais, particulièrement développés à Saint-Laurent-du-Maroni. Ces jeunes, invisibles, échappent aux principaux acteurs de la

197. Audition de M. Philippe Souffois, directeur du pôle enfance de l'association TAMA, 29 mai 2017.

198. Selon la préfecture de Mayotte : « *Un membre de la famille ou un tiers connaissant la famille recueille le/la jeune et le/la charge des tâches domestiques, de la surveillance des petits et ne fait pas les démarches d'inscription à l'école.* »

199. Phénomène également dénoncé par la CNCDH dans son *avis sur l'effectivité du droit à l'éducation dans les outre-mer*.

200. Entretien avec M. Benjamin Banizette, représentant du Syndicat de la magistrature de Mayotte, 13 juin 2017.

201. Selon le préfet de Guyane, cela concernerait environ 1 000 personnes.

202. Entretien avec l'Observatoire départemental de la protection de l'enfance, 16 juin 2017.

protection de l’enfance. Des cas de violences sexuelles ont également été observés²⁰³ ainsi que des grossesses précoces non-désirées²⁰⁴. Malgré les signalements envoyés au parquet, notamment par les services de la Protection maternelle infantile (PMI), ceux-ci n’aboutissent en général jamais, soit parce que les victimes se rétractent, soit parce que les dossiers ne sont pas instruits par le procureur. L’exploitation sexuelle concerne également les adultes, en grande majorité originaires du Brésil et du Suriname²⁰⁵. Par ailleurs, le trafic de drogue est une seconde activité propice à l’exploitation de personnes étrangères, notamment les jeunes filles et garçons, utilisés comme « mules » depuis la Guyane pour se rendre en métropole²⁰⁶. Les services de la PJJ sont mobilisés sur ce sujet, précisant que ces cas représenteraient 30 % de leur suivi. La CNCDH déplore l’absence de réponse globale, voire l’immobilisme des pouvoirs publics alors qu’il est de leur devoir de réprimer ces actes, mais aussi d’identifier et protéger les victimes. Ces phénomènes extrêmement préoccupants nécessitent une action forte de l’État, à la fois d’identification de ces jeunes en grand danger et de prise en charge dans le cadre de la protection.

L’infraction de traite des êtres humains commise avec des circonstances aggravantes relève de la catégorie des infractions prévues à l’article 706-73 du Code de procédure pénale pour lesquelles la procédure spécifique à la criminalité organisée est applicable en outre-mer. En la matière, les Juridictions interrégionales spécialisées (JIRS) compétentes pour la Guyane et pour Mayotte sont celles de Fort-de-France et de Paris²⁰⁷. Parmi les mesures mises en place récemment, on peut citer le fait qu’un magistrat référent « TEH » a été désigné au sein de la JIRS de Fort-de-France afin d’agir comme point de contact pour les partenaires extérieurs. L’incrimination de traite fait également l’objet d’échanges réguliers lors des réunions de travail du parquet avec les services d’enquêtes, ainsi que lors des réunions des ministères publics de la JIRS des Antilles-Guyane. Enfin, les JIRS de Paris et de Fort-de-France²⁰⁸ ont participé au séminaire de sensibilisation et d’échanges organisé par la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG) en mars 2017 sur la traite des êtres humains. Malgré ces efforts, que la

203. Rapport global de suivi de la mise en œuvre des actions de lutte contre l’exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales, http://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_de_suivi_sur_l_esec_en_france_2011_ecpat_international_ecpat_france.pdf

204. La protection maternelle infantile (PMI) recensait en 2014 un total de 416 grossesses de mineurs dont trente-cinq de mineurs de moins de 15 ans. Aujourd’hui, environ une fille sur dix fait face à une grossesse précoce. Source : Observatoire de la protection de l’enfance de Guyane.

205. Audition par le Sénat de M. Jean-Michel Colombani, commissaire principal, chef de l’Office central pour la répression de la traite des êtres humains (OCRETH), 25 janvier 2006.

206. S’ils sont arrêtés lors de leur tentative d’embarcation pour se rendre en métropole, ils sont en principe confiés à l’assistance éducative du secteur.

207. Direction des affaires criminelles et des grâces, Bureau de la lutte contre la criminalité organisée, le terrorisme et le blanchiment, Pôle d’évaluation des politiques pénales.

208. Les orientations de politique pénale définies en matière de traite des êtres humains par la circulaire du garde des Sceaux du 22 janvier 2015 ont vocation à s’appliquer à l’ensemble du territoire français, métropolitain comme ultramarin. Ces orientations ont notamment pour objet de renforcer la mobilisation des JIRS dans cette matière, notamment en permettant la spécialisation des magistrats qui exercent en leur sein.

CNCDH tient à saluer, l'activité des JIRS dans ce domaine reste limitée²⁰⁹. S'agissant des condamnations prononcées, entre 2011 et 2015, aucune infraction de TEH, entendue au sens strict²¹⁰, n'a été retenue dans les juridictions de Cayenne et de Mamoudzou. On ne retrouve ainsi dans ces juridictions que des infractions de TEH entendues au sens large²¹¹, qui s'élèvent pour les tribunaux de Cayenne et de Mamoudzou à moins de cinq condamnations par an (pour conditions de travail et d'hébergement indignes, proxénétisme et recours à la prostitution)²¹², un nombre bien modeste au regard de l'ampleur supposée du phénomène.

Face à la gravité extrême de la situation, la CNCDH appelle les pouvoirs publics à agir en urgence en prenant les mesures nécessaires pour identifier les différents abus dont sont victimes les personnes étrangères dans les outre-mer. À cette fin, la CNCDH recommande de réaliser une mission d'évaluation afin de détecter les contours du phénomène d'exploitation et de traite des êtres humains à Mayotte et en Guyane et dans les autres territoires ultramarins. Elle préconise de mettre en place un comité de pilotage spécial rassemblant tous les acteurs locaux compétents afin de créer une coordination de l'identification et de l'application des mécanismes de protection. La CNCDH insiste sur l'importance de mettre en place le plan national dans l'ensemble du territoire y compris ultramarin et recommande plus spécifiquement que des mesures de formation relatives à toutes les formes de traite et d'exploitation soient déployées rapidement à l'égard des professionnels potentiellement en contact avec des publics vulnérables²¹³, et de les compléter par des actions d'information et de sensibilisation auprès du grand public, avec le soutien des associations spécialisées et du ministère de la Justice.

209. Concernant l'activité de la JIRS de Paris en matière de TEH, ce contentieux représente environ 3,6 % de l'ensemble de l'activité contentieuse de la JIRS depuis sa création en 2004 et les affaires de proxénétisme 3,3 % de l'ensemble des contentieux. Parmi elles, aucune des affaires ne présentait un lien avec Mayotte. S'agissant de la JIRS de Fort-de-France, le contentieux de la TEH représente environ 1,4 % de l'ensemble de l'activité contentieuse de la JIRS et les affaires de proxénétisme 0,7 % de l'ensemble des contentieux. Ces données ne portent que sur l'activité des JIRS et ne reflètent pas l'état de la criminalité en matière de TEH dans ces territoires, mais simplement la manière dont celle-ci est judiciairement appréhendée par ces juridictions spécialisées dans la lutte contre la criminalité organisée « de grande complexité ».

210. Le champ strict doit s'entendre des seules infractions définies par les articles 225-4-1 et suivants du Code pénal.

211. Le champ large doit s'entendre des neuf groupes d'infractions suivants : conditions de travail et d'hébergement indignes, exploitation de la mendicité, traite des êtres humains, proxénétisme, recours à la prostitution, trafic d'organe, réduction en esclavage, réduction en servitude, travail forcé.

212. Source : Direction des affaires criminelles et des grâces.

213. Agents du conseil départemental, de l'ASE, de la préfecture, des officiers de police judiciaires, de la gendarmerie nationale, de la PAF, des magistrats, des membres des associations.

III. Garantir l’effectivité du droit d’asile

Alors que la Constitution française et la Convention de Genève, applicables sans exception sur l’ensemble du territoire français, garantissent le droit pour toute personne de demander l’asile²¹⁴, les conditions d’exercice, en pratique, diffèrent à bien des égards en outre-mer. En effet, la CNCDH a constaté des atteintes graves au droit d’asile dans les territoires de Guyane et de Mayotte. Cette situation crée une rupture d’égalité flagrante entre les demandeurs d’asile se trouvant en métropole et ceux déposant leur demande dans les territoires ultramarins. Ces entorses contreviennent aux exigences des directives européennes qui sont applicables à l’ensemble des territoires ultramarins²¹⁵. Pour la Guyane comme pour Mayotte, l’attention de la CNCDH s’est portée sur trois axes prioritaires : respecter le droit d’asile dès la frontière, améliorer l’accès à la procédure et le traitement de la demande et garantir les conditions matérielles d’accueil et d’accès aux droits.

A. Respecter le droit d’asile dès la frontière

La demande de protection internationale dans les outre-mer a augmenté de 55 % entre 2015 (3 946 demandes) et 2016 (6 089 demandes). Cette hausse a été particulièrement forte en Guyane (+ 103 %/+ 26 11 personnes) et dans une moindre mesure à Mayotte (+ 24 %/+ 35 personnes)²¹⁶.

a. Une demande d’asile en pleine évolution

À Mayotte, si le flux de demandeurs d’asile est stable et relativement réduit, il se distingue néanmoins par une évolution en termes de nationalités. Selon l’OFPRA, 387 premières demandes d’asile ont été enregistrées en 2016 contre 352 en 2015²¹⁷. Cette demande provient essentiellement des Comores et des ressortissants des Grands Lacs, en particulier de Congolais de la RDC, de Burundais et de Rwandais. La demande d’asile en provenance des Comores accuse une baisse en 2016 mais reste toujours en tête (47 %) et connaît un taux de protection relativement bas (17 %). À l’inverse la demande d’asile des Congolais (14 %) ou encore des Burundais (13,7 %) enregistre

214. Le droit d’asile est un droit à valeur constitutionnelle consacré par le Préambule de la Constitution de 1946 et protégé par la convention de Genève du 28 juillet 1951 *relative au statut des réfugiés* (article 31-1 et article 33-1).

215. Depuis le 1^{er} janvier 2014, Mayotte est devenue une région ultrapériphérique de l’Union européenne ce qui implique l’application des directives et des règlements de l’Union à compter de cette date.

216. Rapport d’activité 2016, OFPRA.

217. Rapport d’activité 2016, OFPRA. Selon le préfet de Mayotte, en 2015 un total de 425 demandes ont été enregistrées (209 Comoriens, 72 Congolais de RDC, 51 Burundais, 50 Rwandais), cette différence peut s’expliquer par un nombre important de personnes n’ayant ensuite pas déposé leur demande d’asile auprès de l’OFPRA.

une hausse et présente un très fort taux de protection²¹⁸, supérieur à celui accordé pour les mêmes nationalités en métropole. Si le nombre de demandeurs d'asile reste relativement modeste à Mayotte, ces 350 demandeurs d'asile sont loin de pouvoir bénéficier de leurs droits. La procédure d'asile est particulièrement lente et éprouvante compte tenu des conditions matérielles d'accueil. Mayotte est en effet le seul département français qui souffre d'un régime dérogatoire affectant les droits des demandeurs d'asile tout au long des étapes décisives de leur parcours.

En Guyane, l'augmentation exponentielle de la demande d'asile haïtienne ces trois dernières années a fortement perturbé le dispositif d'accueil qui était déjà saturé. En 2016, 5 122 demandes d'asile ont été enregistrées à l'OFPRA contre 2 511 en 2015, une hausse record faisant de la Guyane l'un des premiers départements d'accueil de France²¹⁹. Cette demande d'asile est principalement haïtienne (88,5 %)²²⁰ et se distingue par un très faible taux d'accord de la protection²²¹. La migration haïtienne est considérée comme économique et familiale, les Haïtiens fuyant des conditions de vie déplorables ou bien l'instabilité et l'insécurité mais rarement des persécutions au sens de la Convention de Genève. Ils rejoignent la Guyane via le Suriname dans l'espoir d'y déposer une demande de protection et de s'installer durablement. À ce flux important s'ajoute depuis 2016, un nouveau flux de ressortissants du Moyen-Orient, en particulier d'Irakiens, de Palestiniens et de Syriens²²². Arrivant le plus souvent en famille et par voie aérienne, ces derniers dépendent fortement de l'aide des associations et des structures de l'État, alors que les Haïtiens trouvent en principe des solutions au sein de la communauté haïtienne ancrée depuis des décennies sur le territoire guyanais. Contrairement aux Haïtiens, dont l'objectif est l'installation durable, les ressortissants du Moyen-Orient, qui obtiennent généralement la protection, cherchent à quitter rapidement la Guyane afin de rejoindre la métropole. Ces arrivées conséquentes de demandeurs d'asile ont engendré une pression démographique au niveau de la population locale (+ 6 % de la population selon le préfet de Guyane²²³), qui pèse sur l'ensemble des infrastructures et services publics de la société guyanaise. De plus, elles ont entraîné des dysfonctionnements au niveau du dispositif de premier accueil, à l'origine sous dimensionné, dans un contexte particulièrement complexe d'application de la réforme de l'asile²²⁴. Les difficultés relèvent ainsi d'une question de moyens mais aussi de pilotage, les autorités n'ayant pas pris à l'époque et suffisamment aujourd'hui la mesure de l'enjeu.

218. Selon l'OFPRA, en 2016, le taux de protection des Congolais était de 70 % et des Burundais de 92 %.

219. Selon les services de la préfecture, la demande représenterait un flux de plus de 9 000 personnes en deux ans.

220. Rapport d'activité 2016, OFPRA.

221. Selon l'OFPRA, le taux de protection pour la demande d'asile haïtienne était de 2 % en 2016. Audition de M. Pascal Brice, directeur général de l'OFPRA, 30 mai 2017).

222. Environ 300 ressortissants syriens selon l'OFPRA. Audition de M. Pascal Brice.

223. La population guyanaise est chiffrée à 252 000 personnes (INSEE 2014).

224. Loi n° 2015-925 relative à la réforme de l'asile adoptée le 29 juillet 2015.

b. Permettre un accès effectif à la demande d’asile à la frontière

Tout étranger qui souhaite déposer une demande d’asile à la frontière doit pouvoir exercer ce droit et se voir notifier les garanties spécifiques à cet effet, quelle que soit sa nationalité. Selon les dispositions du Ceseda²²⁵, l’étranger qui sollicite l’asile à la frontière peut le faire dès son arrivée ou à tout moment durant son maintien en zone d’attente auprès de la police aux frontières²²⁶. En cas d’admission sur le territoire²²⁷, la police aux frontières délivre un sauf-conduit²²⁸ permettant à la personne de circuler pendant huit jours pour aller enregistrer sa demande d’asile²²⁹. À Mayotte comme en Guyane, les personnes pénétrant sur le territoire n’étant quasiment jamais placées en zone d’attente, on peut se demander comment la demande d’asile est alors traitée en cas d’interception à la frontière.

À Mayotte, dès leur arrivée en *kwassa kwassa*, certains demandeurs d’asile éprouvent de réelles difficultés à faire valoir leur demande de protection internationale en fonction de leur nationalité²³⁰. Les Comoriens et les Malgaches, notamment, sont placés systématiquement au centre de rétention après leur interpellation, et sont bien souvent renvoyés avant même que leur éventuelle demande n’ait été enregistrée et examinée par l’OFPPRA²³¹. En effet, déposer une demande d’asile depuis le centre de rétention de Pamandzi relève presque de la mission impossible tant les renvois sont organisés rapidement. Dans les rares cas où les personnes arrivent à matérialiser leur souhait de demander l’asile depuis le centre, la procédure s’exerce dans des conditions pour le moins douteuses²³². L’OFPPRA n’a d’ailleurs enregistré aucune demande d’asile depuis ce CRA²³³, une donnée qui ne manque pas d’interpeller au regard des 20 000 personnes placées dans ce lieu de privation de liberté. La CNCDH déplore cette pratique qui semble s’apparenter à un refus d’enregistrement de la demande d’asile. Concernant

225. Articles L. 213-2, L. 213-8-1, L. 213-9 et L. 221-1 du Ceseda.

226. Le demandeur doit être immédiatement informé dans une langue compréhensible de la procédure relative au droit d’asile à la frontière. Concrètement, la personne peut être placée en zone d’attente, tel que prévu à l’article L. 221-1 du Ceseda, le temps que sa demande d’entrée sur le territoire au titre de l’asile soit examinée. Les autorités doivent étudier si la « *demande n’est pas irrecevable ou si elle n’est pas manifestement infondée* ».

227. Le ministère de l’Intérieur prend la décision d’admettre ou non le demandeur sur le territoire, après avis de l’OFPPRA qui procède à l’audition des demandeurs et transmet un avis motivé portant sur le caractère manifestement infondé ou non de la demande au regard des critères prévus par le Ceseda.

228. Article L. 213-8-1 du Ceseda.

229. À l’inverse, une décision de non-admission au titre de l’asile sur le territoire se traduit par le renvoi de la personne. Cette décision peut faire toutefois l’objet d’un recours suspensif devant le tribunal administratif, dans les conditions prévues à l’article L. 213-9 du Ceseda. Le renvoi ne peut pas être organisé avant un délai de 48 heures suivant le refus d’entrée au titre de l’asile ou si la personne a saisi le juge administratif d’un recours avant qu’il n’ait statué.

230. ANAFE, *Au-delà des frontières de la légalité*, rapport de mission à Mayotte/La Réunion, *op. cit.*

231. *Ibid.*

232. Selon certains observateurs, des agents détachés de la préfecture se déplaceraient au centre et réaliseraient un entretien sans que le droit à l’interprète ne soit respecté. La conclusion de l’entretien serait communiquée à la préfecture qui prendrait une décision. Le demandeur n’a aucune copie de la procédure et des conclusions, et ne s’entretient nullement avec l’OFPPRA afin d’exposer sa situation, seul organe compétent en matière d’examen de la demande.

233. Audition de M. Pascal Brice du 30 mai 2017.

les demandeurs ressortissants de l'Afrique des Grands Lacs, si leur accès au territoire semble de plus en plus facilité par les forces de l'ordre, certains sont encore placés directement au centre de rétention de Pamandzi, pour être ensuite libérés, le plus souvent quelques heures ou jours après. La CNCDH recommande aux autorités mahoraises de faire respecter le droit d'asile à la frontière et d'appliquer les dispositions du Ceseda encadrant le dépôt de la demande d'asile en CRA afin de se conformer au principe de non-refoulement garanti la Convention de Genève²³⁴.

En Guyane, on observe des cas de personnes souhaitant demander l'asile à la frontière sans que leur demande n'ait été prise en compte. L'absence totale de demandes d'asile enregistrées à la frontière avec le Suriname interroge compte tenu du nombre de personnes entrant par cette voie. Près de la frontière franco-brésilienne, la préfecture indique que la PAF de Saint-Georges de l'Oyapock a enregistré 75 demandes. Dans ce cas, serait délivré systématiquement un sauf-conduit d'une durée de trois jours pour permettre aux personnes de se présenter à la PADA de Cayenne tenue par la Croix-Rouge française. Mais au regard des délais de prise de rendez-vous (plusieurs mois) la durée de l'éventuel sauf-conduit est si courte que les personnes se trouvent plongées dans une situation d'insécurité administrative. La CNCDH recommande que des sauf-conduits soient systématiquement délivrés par les forces de l'ordre aux personnes souhaitant déposer une demande d'asile et que leur durée prenne en compte les délais d'attente liés à l'engorgement du premier accueil.

B. Améliorer l'accès à la procédure et le traitement de la demande d'asile

L'accès à la procédure et le traitement de la demande d'asile se font dans des conditions hors normes qui contreviennent au principe d'égalité des droits.

a. Améliorer l'accès à la procédure d'asile

Si la loi *relative à la réforme de l'asile* adoptée le 29 juillet 2015 avait pour objectif la simplification et l'accélération de l'accès à la demande d'asile, il n'en est rien dans les outre-mer, bien loin des standards prévus par le régime d'asile européen et les nouvelles dispositions du Ceseda. La réforme de l'asile, applicable depuis novembre 2015, prévoit un délai de trois jours ouvrés pour accéder à la procédure²³⁵ et de dix jours ouvrés lorsqu'un nombre élevé d'étrangers demande l'asile simultanément.

En Guyane, une première difficulté d'accès peut être constatée en amont de la procédure en raison des multiples contrôles opérés aux barrages routiers, qui peuvent empêcher de se rendre à la Plateforme d'accueil des demandeurs d'asile à Cayenne (PADA). L'obtention d'un rendez-vous avec la PADA tenue par la Croix-Rouge est ensuite particulièrement compliquée : les délais peuvent atteindre trois à quatre mois selon

234. Article 33 de la Convention de Genève, précitée.

235. Transposition de l'article 6 de la directive 2013/33/UE dite « accueil » et prévue à l'article L. 741-1 du Ceseda.

l’association²³⁶ qui procède au pré-enregistrement afin d’éditer une convocation pour le Guichet unique de demande d’asile (GUDA). Dans le contexte des arrivées importantes de ces deux dernières années, l’administration a connu des retards d’enregistrement considérables, que la préfecture peine toujours à rattraper. En 2015, elle a été contrainte de fermer le premier accueil pendant trois mois (de fin août à novembre) afin de mieux structurer son guichet unique²³⁷ et être en capacité d’absorber les nombreuses arrivées²³⁸. En dépit des engagements pris par l’administration auprès du Conseil d’État²³⁹, la réouverture du dispositif d’accueil au 1^{er} décembre 2016 n’a pas permis de rétablir un accès effectif à la procédure, le délai de convocation au GUDA restant de plusieurs semaines²⁴⁰ ce que déplore la CNCDH. Le nombre de convocations par jour a été sensiblement augmenté (à trente créneaux), mais il reste insuffisant. Cette incapacité de la préfecture à mobiliser des moyens pour augmenter la cadence des rendez-vous entrave la fluidité générale du dispositif de premier accueil dont la saturation s’aggrave de jour en jour. Dans ces conditions d’engorgement extrême, une liste de rendez-vous prioritaires a été mise en place par la Croix-Rouge²⁴¹ pour les personnes vulnérables et en grande difficulté afin qu’elles n’attendent pas plusieurs mois avant de pouvoir être préenregistrées par la PADA. En outre, si la PADA domicilie indistinctement les demandeurs en procédure normale ou accélérée, elle n’est toutefois pas en mesure de domicilier l’ensemble des personnes compte tenu du flux, ce qui entraîne de lourdes conséquences pour certains demandeurs pour la réception de leur courrier, lorsqu’ils n’ont pas réussi à trouver une domiciliation chez des proches.

À Mayotte, la PADA est tenue par Solidarité Mayotte. La difficulté première réside dans le fait que les Comoriens et les Malgaches ne peuvent pas en pratique bénéficier de leur droit à la domiciliation administrative²⁴². En conséquence, ces demandeurs d’asile doivent trouver par leurs propres moyens un système de domiciliation dans un contexte mahorais qui présente de grandes difficultés de détermination des adresses postales et d’acheminement du courrier²⁴³. Ces personnes sont alors confrontées à de très grandes difficultés pour recevoir leurs courriers dont le contenu est de la plus grande

236. Audition de M. Frédéric Pichonnat et M. Olivier Kleitz, 1^{er} juin et 9 juin 2017.

237. Selon l’OFII, le GUDA a ouvert en mai 2016 mais l’OFII y intervient depuis août 2016, des problèmes techniques de liaison Internet ayant retardé son ouverture. Selon la Croix-Rouge ce n’est qu’en avril 2016 que le GUDA et la PADA ont été finalement fonctionnels ensemble, toutefois le GUDA a fermé trois mois plus tard.

238. Selon La Cimade, dès le printemps 2016, un nombre croissant de personnes a été placé en rétention alors qu’elles indiquaient pourtant dès leur interpellation leur souhait de demander asile. Ce constat s’est intensifié à compter de juillet 2016 (par exemple : onze demandeurs d’asile ont été placés au CRA en possession d’une convocation délivrée par le pré-accueil de la PADA). Le 19 août 2016, en réponse à une forte augmentation de la demande et la saturation consécutive du dispositif d’accueil, la préfecture de Guyane a annoncé la fermeture du guichet « asile » jusqu’à nouvel ordre. Le centre de rétention est alors devenu le seul moyen de solliciter l’asile en Guyane.

239. CE réf., 7 novembre 2016, n° 404484.

240. Selon l’OFII le délai de convocation au GUDA de Cayenne était de 31,6 jours en avril 2017. Il était de 25 jours à la même période à Paris.

241. Audition de M. Frédéric Pichonnat et M. Olivier Kleitz, 1^{er} juin et 9 juin 2017.

242. Articles L. 744-1 et R. 744-2 du *Ceseda*.

243. CNCDH, *Avis sur l’accès au droit et à la justice dans les outre-mer*, adopté le 22 juin 2017, *op. cit.*, voir *infra* chapitre IX.

importance. De plus, les Comoriens et les Malgaches sont classés systématiquement en procédure accélérée par la préfecture, une pratique discrétionnaire qui ne respecte pas les prescriptions légales en la matière²⁴⁴. Cette utilisation abusive de la procédure accélérée touche plus de 70 % des demandeurs d'asile à Mayotte²⁴⁵, un phénomène inquiétant, unique en France.

De plus, des difficultés d'interprétariat, récurrentes dans les outre-mer, sont particulièrement sérieuses à Mayotte et en Guyane lors des rendez-vous avec la préfecture et le cas échéant avec l'OFII. De nombreux observateurs rapportent l'absence ou le manque d'interprètes, si bien que dans de nombreux cas les agents sont contraints de faire appel à un collègue ou à une connaissance. On voit mal dans ces conditions comment une éventuelle vulnérabilité pourrait être détectée²⁴⁶.

La CNCDH recommande d'améliorer en urgence les conditions d'accès à la procédure d'asile en augmentant les moyens du GUDA de Cayenne afin d'accroître la cadence des convocations, et en renforçant tant à Mayotte qu'en Guyane les capacités des PADA pour domicilier l'ensemble des demandeurs d'asile afin d'éviter toute rupture d'égalité. La CNCDH alerte également sur les dérives du classement systématique des Comoriens et des Malgaches en procédure accélérée et invite l'administration mahoraise à se conformer aux strictes dispositions prévues par la loi.

Enfin, les personnes en recherche de protection devraient pouvoir faire valoir leur vulnérabilité selon les dispositions introduites par la loi *relative à la réforme de l'asile*. Or ces nouvelles garanties procédurales ne sont nullement suivies d'effet dans les outre-mer. La CNCDH recommande à cet égard de mettre en place auprès des agents de la préfecture et de l'OFII des moyens humains supplémentaires ainsi que les formations et outils nécessaires pour rendre effective l'identification des personnes vulnérables, de même que la mise en place de circuits de signalement entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics (PADA, OFII, préfecture).

244. L'article L. 723-2 du Ceseda prévoit les cas dans lesquels la préfecture peut décider de placer un demandeur d'asile en procédure accélérée : le refus de se conformer à la prise des empreintes digitales en application du Règlement Eurodac ; la présentation de faux documents ou la dissimulation d'informations relatives à l'identité, la nationalité ou les modalités d'entrée en France ; le demandeur s'est présenté à la préfecture en vue de faire enregistrer une demande d'asile plus de 120 jours après la date de son entrée en France ; la demande d'asile n'est présentée qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement ; la présence en France du demandeur constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'État ; ou la personne fait partie de la liste des pays dits « sûrs ».

245. Selon la préfecture de Mayotte, 315 demandeurs d'asile en procédure accélérée en 2015 et 102 en normale. En 2016, 229 demandeurs d'asile en accélérée et 119 en normale. À noter qu'en Guyane, les procédures accélérées représentaient environ 5 % des demandes totales en 2016 selon l'OPFRA. Audition de M. Pascal Brice.

246. Nouvelles dispositions de l'article L. 744-6 du Ceseda issues de la loi *relative à la réforme de l'asile*.

b. Assurer les garanties procédurales lors de l’examen de la demande d’asile

Une fois l’enregistrement réalisé, les demandeurs d’asile rencontrent bien d’autres difficultés qui découlent d’un traitement différencié. Les conditions d’entretien avec l’OFPPRA tenant notamment au recours à la visioconférence, ou encore la difficulté de bénéficier d’un conseil devant la CNDA sont autant d’obstacles qui vont peser sur les chances de réussite de la demande d’asile introduite.

Les délais d’attente pour obtenir un entretien avec l’OFPPRA depuis les outre-mer sont particulièrement longs. En Guyane, malgré l’augmentation de la cadence des auditions foraines à Cayenne organisées depuis 2017 presque chaque mois²⁴⁷, la durée d’attente peut aller de neuf à dix-huit mois. L’antenne de l’OFPPRA située en Guadeloupe assumait l’ensemble des missions foraines²⁴⁸ jusqu’à l’ouverture d’une antenne permanente en Guyane au mois de septembre 2017. La CNCDH se félicite de cette ouverture, plusieurs acteurs locaux²⁴⁹ ayant relevé que les délais particulièrement longs de la procédure devant l’Office ralentissaient la fluidité du dispositif d’hébergement dont les places en petit nombre, se font encore plus rares.

À Mayotte, la situation est encore plus préoccupante, car les entretiens se font soit par visioconférence soit en présence du requérant à l’occasion d’auditions foraines qui sont beaucoup plus rares (tous les deux ans). Pour les personnes présentant des récits de persécutions plus complexes ou sensibles, l’OFPPRA opte en principe pour la conduite d’entretiens sur place (cas des Burundais, Congolais, Rwandais). Même si cela ne constitue pas toujours la règle, certains cas pouvant échapper à l’office, la CNCDH salue cette démarche attentive aux vulnérabilités et aux conditions de verbalisation souvent difficiles de ces requérants dont les craintes peuvent se révéler précisément au cours de l’audition. Il n’en reste pas moins que les demandeurs d’asile concernés souffrent d’un délai d’attente intolérable compte tenu des rares déplacements organisés par l’office. Ce phénomène est d’autant plus regrettable qu’ils touchent des demandeurs d’asile vulnérables et particulièrement éprouvés en besoin manifeste de protection.

Concernant le recours à la visioconférence lors de l’entretien avec l’OFPPRA, le Ceseda²⁵⁰ prévoit la possibilité de réaliser les entretiens avec un officier de protection par un moyen de communication audiovisuelle, suivant des critères établis par décret en Conseil d’État²⁵¹. Ce procédé ne peut être utilisé que par exception et dans des locaux agréés par l’OFPPRA²⁵². Le recours à la visioconférence est récurrent à Mayotte et sys-

247. Audition de M. Pascal Brice, 30 mai 2017.

248. Les entretiens se déroulaient depuis 2014 à Cayenne, dans une salle mise à disposition par la préfecture et depuis novembre 2016 dans des locaux que louait l’OFPPRA.

249. Audition de M. Frédéric Pichonnat et M. Olivier Kleitz, 1^{er} juin et 9 juin 2017.

250. Articles L. 723-6, L. 724-2 et R. 723-9 du Ceseda.

251. L’article L. 723-6 dispose qu’ : « *Un décret en Conseil d’État fixe les cas et les conditions dans lesquels l’entretien peut se dérouler par un moyen de communication audiovisuelle pour des raisons tenant à l’éloignement géographique ou à la situation particulière du demandeur.* »

252. L’OFPPRA fixe la liste des locaux agréés après vérification sur place et publie régulièrement la liste des locaux agréés (la dernière date du 26 septembre 2016).

tématiquement privilégié pour les Comoriens et les Malgaches, ce qui pose question au regard du respect du principe d'égalité entre les demandeurs d'asile vis-à-vis de leurs droits de la défense. Le Contrôleur général des lieux de privation de liberté²⁵³, dans un avis datant de 2011, s'est inquiété de cette pratique en rappelant que « *Dans de nombreux autres cas toutefois, la visioconférence constitue un affaiblissement des droits de la défense en ce qu'elle met fin à la présence physique du comparant qui est aussi un moyen d'expression* »²⁵⁴. Une fois de plus, les Comoriens et les Malgaches, dont le taux de reconnaissance est certes très bas, se voient appliquer un traitement fortement différencié par le recours à un entretien audiovisuel, ce qui a pour effet de limiter la portée de leur défense. En outre, de nombreux acteurs s'accordent à dire que les conditions de communication de la visioconférence à Mayotte ne sont pas réunies. En effet, la salle se situe dans l'enceinte de la préfecture et ne répond pas pleinement à l'exigence constitutionnelle de confidentialité. L'insonorisation de la porte est imparfaite, et bon nombre de demandeurs sont contraints de hausser la voix en raison de la piètre qualité de la communication, rendant ainsi audible le contenu des échanges par les personnes à l'extérieur. D'autres problèmes techniques se posent : l'écran de la visioconférence est de petite taille, le son de mauvaise qualité, et les connexions Internet très aléatoires entraînent des coupures récurrentes. Enfin, cette faible qualité des échanges peut être accentuée par des difficultés liées à l'interprétariat, récurrentes dans les outre-mer, et rendues complexes par le fait que l'interprète ne se trouve jamais aux côtés du demandeur mais auprès de l'officier de protection en métropole. La CNCDH estime que ces mauvaises conditions techniques entraînent un traitement encore plus inégalitaire entre un demandeur d'asile entendu en sa présence et un demandeur entendu en entretien virtuel. Un tel déséquilibre paraît inacceptable au regard des lourdes conséquences qu'il produit sur l'issue de la procédure de protection internationale.

Dans les outre-mer, en cas de décision de rejet de l'OFPRA, un recours peut être introduit devant la CNDA dans un délai de deux mois²⁵⁵, en application des dispositions du Code de justice administrative prévoyant un délai de distance de 30 jours supplémentaires²⁵⁶. La CNDA ne disposant pas d'antennes en outre-mer, elle se déplace très rarement lors d'audiences foraines. Alertée par le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) sur ce phénomène, la CNCDH rappelle la nécessité absolue d'une présence de la Cour dans les outre-mer afin de privilégier le contact humain plutôt que la dématérialisation de l'audience. En effet, depuis 2011, les audiences à la CNDA peuvent se dérouler en visioconférence²⁵⁷. Elles sont dans ce cas organisées depuis les salles d'audience des tribunaux administratifs²⁵⁸. En métropole, les assesseurs qui siègent doivent en principe avoir réalisé préalablement une mission sur place afin de mieux appréhender les enjeux

253. CGLPL, *Avis relatif à l'emploi de la visioconférence à l'égard de personnes privées de liberté*, 14 octobre 2011.

254. *Ibid.*

255. Article R. 733-7 du Ceseda.

256. Article R. 421 du Code de justice administrative.

257. Loi n° 2011-672 du 16 juin 2011 *relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité* ou loi dite « Besson » et articles L. 733-1, al. 2, R. 733-20-1 à 733-20-3 du Ceseda.

258. Le dernier à avoir été équipé est le tribunal administratif de Mamoudzou, en mars 2015.

et les conditions d’accueil des demandeurs sur ces territoires²⁵⁹. Si plusieurs acteurs soulignent la bonne qualité de la communication de la visioconférence organisée par la CNDA, certains fustigent en revanche des conditions de défense insuffisantes. Le défaut d’assistance d’un avocat devant la Cour semble récurrent, une préoccupation signalée notamment par le HCR²⁶⁰. Cette carence peut s’expliquer par un faible nombre d’avocats disponibles et prêts à défendre des dossiers au titre de l’aide juridictionnelle. En Guyane, la situation est aggravée par le fait que les demandeurs d’asile sont très rarement accompagnés dans leurs démarches juridiques et administratives. Sous l’effet du flux, la Croix-Rouge ne peut pas assurer pleinement cette mission, si bien que les demandeurs sont souvent livrés à eux-mêmes ou à l’aide informelle de leur entourage. Dans les quelques cas où ils parviennent à déposer un recours, la demande d’aide juridictionnelle n’est pas toujours introduite dans les temps. La CNCDH attire l’attention des pouvoirs publics et des acteurs en charge de l’accompagnement juridique sur cette atteinte évidente au droit de la défense des demandeurs d’asile.

La CNCDH recommande à l’OFPRA et à la CNDA d’augmenter substantiellement la cadence de leurs auditions et audiences foraines, en particulier à Mayotte, afin de ne pas maintenir dans la précarité la plus extrême les demandeurs d’asile qui sont exclus de toute prise en charge. Elle insiste également sur la nécessité d’améliorer la qualité de la visioconférence des entretiens à l’OFPRA et recommande de mettre en place les moyens nécessaires pour que tous les requérants puissent bénéficier pleinement de leurs droits de la défense, en renforçant l’interprétariat et l’accès à un avocat.

C. Garantir les conditions matérielles d’accueil et l’accès aux droits

En vertu de la Convention de Genève, des directives européennes²⁶¹ et des dispositions nationales²⁶², les demandeurs d’asile doivent pouvoir bénéficier de conditions matérielles d’accueil décentes. Dans les régions françaises ultrapériphériques de l’Union européenne (Guadeloupe, Martinique, La Réunion, Guyane et Mayotte depuis le 1^{er} janvier 2014), la directive relative aux conditions minimales d’accueil des demandeurs d’asile s’applique pleinement. Elle prévoit notamment que « *Les États membres font en sorte que les mesures relatives aux conditions matérielles d’accueil assurent aux demandeurs un niveau de vie adéquat qui garantisse leur subsistance et protège leur santé physique et mentale* »²⁶³. Ces exigences sont renforcées pour les personnes les plus vulnérables, notamment les enfants. Ces droits sont applicables à tous les demandeurs d’asile, même en procédure accélérée. Or ils sont loin d’être garantis en Guyane et à Mayotte où les demandeurs d’asile sont privés des dispositifs d’hébergement et d’allocation dédiés mais aussi d’un accompagnement complet et de qualité.

259. Rapport ANAFE, *op. cit.*

260. Audition de M. Ralf Grunert représentant du HCR en France et Mme Caroline Laly-Chevalier.

261. Directive dite « accueil » du 26 juin 2013.

262. Article L. 744-1 et suivants du *Ceseda*.

263. Article 17, 2^o de la directive dite « accueil » du 26 juin 2013.

Le préjudice causé aux personnes en quête de protection est d'autant plus grand que l'attente, particulièrement longue, se fait dans des conditions matérielles déplorables. En la matière, la rupture d'égalité avec les demandeurs d'asile se trouvant en métropole est considérable.

a. Créer un dispositif d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile

En Guyane et à Mayotte, les dispositifs d'hébergement des demandeurs d'asile sont quasiment inexistants en dépit de l'application sur ces territoires du principe d'hébergement prévu par le droit commun en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA)²⁶⁴. Quelques places d'hébergement d'urgence sont néanmoins ouvertes aux demandeurs d'asile, mais dans une proportion dérisoire au regard des besoins.

En Guyane, il existe depuis le 1^{er} septembre 2011 un dispositif d'hébergement dit AUDA (accueil d'urgence des demandeurs d'asile) d'une capacité actuelle de 120 places²⁶⁵. Malgré l'augmentation à 150 places prévue pour juillet 2017, cette offre d'hébergement reste totalement insuffisante au regard du nombre de demandeurs d'asile et permet à peine de couvrir les besoins urgents des personnes vulnérables. Cet hébergement diffus, tenu par la Croix-Rouge, repose sur un mécanisme d'entrée dans le dispositif décidé de façon collective dans le cadre de réunions mensuelles pluri-acteurs et selon des critères de vulnérabilité (personnes et familles en situation de difficultés sociales ou de danger, etc.)²⁶⁶. Le nombre de places disponibles est très faible, situation encore aggravée par l'engorgement du dispositif d'hébergement. S'ajoutent à ces places d'HUDA (Hébergement d'urgence des demandeurs d'asile) quelques places d'hébergement d'urgence généraliste en hôtel et en CHRS²⁶⁷, attribuées selon les situations.

À Mayotte, la réforme du droit d'asile n'a eu strictement aucun effet puisque ce territoire est exclu de l'application de plusieurs dispositions essentielles du dispositif de droit commun (absence de CADA et d'ADA)²⁶⁸. Il n'y a donc pas de GUDA et aucune offre de conditions matérielles d'accueil n'est proposée. Les demandeurs d'asile peuvent éventuellement accéder à une « structure bénéficiant de financements du ministère chargé de l'asile pour l'accueil de demandeurs d'asile »²⁶⁹. Solidarité Mayotte gère depuis 2011 un centre d'accueil de jour et, depuis 2015, dispose de quinze places d'hébergement d'urgence permettant une prise en charge pendant une durée d'un mois, parfois renouvelable selon la situation. Ce nombre limité de places ne constitue pas une réponse acceptable au regard du nombre de demandeurs d'asile nécessitant en urgence une solution d'hébergement. Dans le contexte mahorais, il semble que les autorités locales comme les autorités centrales refusent de mettre en place les mêmes dispositions qu'en métropole et maintiennent un régime d'exception au motif récurrent

264. Article L. 744-2 du Ceseda et article L. 348-1 du CASF.

265. La différence principale entre les CADA et les AUDA réside dans le fait que l'accompagnement social et administratif est plus limité dans ces derniers (par exemple, il y a moins de travailleurs sociaux).

266. Audition de M. Frédéric Pichonnat et M. Olivier Kleitz, 1^{er} juin et 9 juin 2017.

267. Selon l'OFIL, 51 personnes hébergées actuellement dans ce cadre.

268. Articles L. 744-1 à 5 du Ceseda.

269. Défenseur des droits, avis n° 15-05 du 1^{er} avril 2015.

du risque « d’appel d’air » lié à la pression migratoire et de tensions avec la population locale dont les conditions de vie sont également déplorable²⁷⁰.

Afin d’assurer les mêmes conditions d’accueil à tous les demandeurs d’asile sur le territoire français, la CNCDH recommande au Gouvernement de mettre en place dans les outre-mer des solutions d’hébergement en adéquation avec les besoins. Elle préconise de créer un dispositif reposant sur un nombre de places suffisant en CADA proposant un hébergement et un véritable accompagnement social et juridique, et de le compléter par des places d’accueil en HUDA en le couplant toujours à un accompagnement social.

b. Renforcer l’exercice des droits sociaux

À Mayotte, l’accès aux soins pour les demandeurs d’asile est très aléatoire. Des exigences particulières de la Caisse de sécurité sociale rendent très difficile l’accès à la couverture médicale²⁷¹. Dès lors, les prestations de santé se résument aux urgences traitées au Centre hospitalier de Mamoudzou (CHM) qui est saturé, et en s’acquittant d’un forfait²⁷². La prise en charge des demandeurs d’asile est donc très aléatoire. Face à cette situation, Solidarité Mayotte a développé en 2014 un service médical financé par l’Agence régionale de santé (ARS) permettant de conduire des consultations avec un psychologue et une infirmière. Mais depuis 2016, l’ARS a décidé de cesser son financement, contraignant Solidarité Mayotte à fermer cette permanence. Ce changement de cap est d’autant plus regrettable qu’il semble être motivé par une volonté de concentrer les efforts uniquement dans le centre hospitalier²⁷³ afin de ne pas donner l’image d’un traitement de faveur des demandeurs d’asile. La prise en charge psychologique et psychiatrique des lourds traumatismes liés aux persécutions et au parcours d’exil est également insuffisante. En Guyane, l’accès aux soins est facilité grâce à l’action de la Croix-Rouge déployée en concertation avec les services publics de Cayenne. La Croix-Rouge assure une consultation médicale financée par l’ARS²⁷⁴ qui est ouverte à tous les demandeurs d’asile passant par la PADA, et ce dès le pré-enregistrement. Outre un accès accéléré aux soins, cette consultation médicale permet également de ne pas encombrer les urgences et de remettre dans le circuit de soins des malades chroniques dont l’état aurait empiré. La CNCDH salue cette initiative et encourage les autorités à dupliquer cette pratique à Mayotte en finançant de nouveau le service médical initialement tenu par la PADA.

270. Pour les autorités préfectorales de Mayotte, il faut remettre la question du logement dans le contexte mahorais où une bonne partie de la population vit dans des conditions indignes (pas de ramassage des déchets, pas d’eau, pas de sanitaires).

271. Il n’existe pas d’aide médicale d’État à Mayotte (article 542-5 du CASF, article L. 6416-5 du Code de la santé publique).

272. De 10 euros pour les consultations et de 300 euros pour un accouchement.

273. Entretien avec Mme Laura Maire, service MIE et Mme Flora Genevaux, service PADA de Solidarité Mayotte, 1^{er} juin 2017.

274. Une convention a été signée avec la CPAM sur les besoins matériels, permettant à la Croix-Rouge, qui avance tous les frais, de se faire rembourser ensuite par la Sécurité sociale. Cette convention permet également une ouverture des droits dans des délais particulièrement courts (un à deux mois). Le demandeur d’asile a ainsi accès immédiatement aux soins.

De plus, les demandeurs d'asile à Mayotte sont privés de l'Allocation pour demandeur d'asile (ADA) qui représente en métropole un montant journalier de 6,80 euros²⁷⁵ censé couvrir les besoins alimentaires et matériels²⁷⁶. Afin de compenser cette carence, les demandeurs d'asile doivent recevoir des aides matérielles de substitution (composées de paniers alimentaires) dont la distribution relève de l'association Solidarité Mayotte. Or selon cette association, la dotation allouée par la préfecture pour mener à bien cette mission est loin de couvrir la réalité des besoins. D'autres associations locales, comme la Croix-Rouge, ont dû en conséquence fournir une aide alimentaire complémentaire. En Guyane, les demandeurs bénéficient de l'ADA mais son montant est deux fois moins important qu'en métropole (3,80 euros/jour) depuis mars 2017²⁷⁷. Pour la CNCDH, il est patent que cette somme ne permet pas aux personnes de subvenir à leurs besoins élémentaires, si bien qu'une grande partie des demandeurs d'asile survit dans des habitats très précaires, parfois sans eau ni électricité.

La CNCDH recommande de mettre en place le bénéfice de l'ADA à Mayotte, en s'alignant sur le montant en vigueur en métropole, et a *minima* sur celui appliqué en Guyane.

c. Développer l'accompagnement juridique et administratif

L'insuffisance du tissu associatif local et des services d'aide à l'exercice des droits²⁷⁸ ainsi que le manque de moyens des PADA, réduisent considérablement le taux d'accompagnement des demandeurs d'asile dans leurs démarches juridiques et administratives, en particulier à Cayenne.

En Guyane, la Croix-Rouge ne peut assumer pleinement sa mission d'information et d'accompagnement des demandeurs d'asile dans la formulation de leur demande de protection (constitution du dossier OFPRA en français, préparation à l'entretien, aide au recours en cas de décision de rejet et demande d'aide juridictionnelle). Les conséquences pour les intéressés sont nombreuses et décriées par les observateurs locaux comme supranationaux²⁷⁹. La grande majorité des demandeurs d'asile ne connaît en effet nullement ses droits ni la manière de les exercer. Face au flux et à l'urgence, la Croix-Rouge concentre ses efforts dans l'assistance humanitaire (alimentaire, soins, hébergement) et relègue l'accompagnement juridique à des cas très spécifiques (ressortissants

275. Annexe 7-1 du Ceseda.

276. L'allocation pour demandeur d'asile a été créée par la loi du n° 2015-925 du 29 juillet 2015 *relative à la réforme du droit d'asile* (articles L. 744-9 et L. 744-10 du Ceseda). L'ADA est versée sous conditions d'âge (plus de 18 ans) et de ressources au demandeur d'asile qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFIL.

277. Le versement de l'ADA en Guyane est régi depuis le 1^{er} avril 2017 par les dispositions du décret portant diverses dispositions relatives à l'ADA du 29 mars 2017. Selon l'OFIL, l'année 2016 a connu une forte augmentation du nombre des allocataires, alors que les premiers mois de l'année 2017 témoignent d'une stabilisation voire d'une diminution. La mise en place de l'ADA s'est accompagnée d'une forte augmentation des flux de la demande d'asile. Les difficultés d'accès aux services bancaires font obstacle au déploiement du dispositif de paiement de l'ADA par voie de carte de retrait (comme en métropole).

278. CNCDH, *Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer*, adopté le 22 juin 2017, *op. cit.*, voir *infra* chapitre IX.

279. Audition de M. Ralf Grunert représentant du HCR en France et Caroline Laly-Chevalier.

du Moyen-Orient, personnes très vulnérables). Pour pallier cette carence, il n’existe malheureusement pas de relais associatifs locaux suffisamment importants. Le groupe local de La Cimade s’efforce de répondre aux innombrables demandes, mais il ne peut pas assumer avec ses équipes bénévoles cette mission de service public. De plus, le dispositif d’administrateurs *ad hoc*²⁸⁰ est quasiment inexistant. Selon l’Observatoire de la protection de l’enfance, il existe un seul et unique administrateur *ad hoc* pour l’ensemble du département, ce qui est à l’évidence totalement insuffisant. La CNCDH déplore le fait qu’un appel à candidats aurait été lancé l’année dernière et n’aurait toujours pas abouti²⁸¹.

À Mayotte, la PADA tenue par Solidarité Mayotte tente d’assurer un accompagnement des demandeurs d’asile dans leurs démarches. L’aide à la constitution et au dépôt du dossier OFPRA est réalisé avec le soutien d’interprètes et l’association veille à s’enquérir des dates d’entretien auprès de l’Office ou de la préfecture afin de pouvoir transmettre l’information aux intéressés dont le courrier est rarement distribué ou reçu. Dans certains cas, les demandeurs d’asile peuvent être également accompagnés par un membre de l’association lors de leur entretien en visioconférence, autant d’efforts qui méritent d’être soulignés dans le contexte mahorais. Il n’existe toutefois aucune autre association ni aucun autre service d’aide à l’exercice des droits compétents pour prodiguer une assistance adaptée à ce public spécifique. C’est également Solidarité Mayotte qui est chargée des mineurs isolés demandeurs d’asile, à hauteur d’une cinquantaine de situations par an et assure leur accompagnement tant administratif et juridique au travers de la demande d’asile et de la représentation *ad hoc*²⁸², que social, éducatif et médical²⁸³. La CNCDH regrette qu’il n’existe qu’un seul acteur habilité pour désigner des administrateurs *ad hoc* pour tout le territoire mahorais.

La CNCDH recommande d’augmenter la dotation des PADA à la hauteur de l’activité réelle qu’elles doivent assumer en matière d’accompagnement juridique et administratif, et de créer un véritable service d’administrateurs *ad hoc* en lançant des appels à projet afin d’habiliter dans les meilleurs délais plusieurs acteurs, en leur donnant les moyens pour assurer concrètement cette mission.

280. En vertu de la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 *relative à l’autorité parentale*, un administrateur *ad hoc* peut être nommé quand le mineur isolé étranger est maintenu en zone d’attente ou bien lorsqu’il souhaite effectuer une demande d’asile. Dans ce dernier cas le Ceseda (article L. 741-3) prévoit que la désignation de l’administrateur *ad hoc* est réalisée par le procureur de la République après avoir été informé par les services de la préfecture de la volonté d’un mineur d’effectuer une demande d’asile. Les services de la préfecture doivent également informer l’OFPRA.

281. Entretien avec l’Observatoire départemental de la protection de l’enfance.

282. Solidarité Mayotte est habilitée comme administrateur *ad hoc* depuis 2009 afin d’assister les mineurs isolés étrangers demandeurs d’asile et d’assurer leur représentation tout au long des procédures relatives à la demande de protection.

283. En 2016, des administrateurs *ad hoc* ont été désignés pour vingt et un mineurs isolés. Rapport d’activité de Solidarité Mayotte, 2016.

Conclusion

Repenser en profondeur la politique migratoire pour qu'elle s'inscrive enfin dans une dynamique régionale

La Guyane comme Mayotte sont des territoires qui ont leurs propres histoires migratoires. Les pratiques historiques d'allers et retours des personnes, profondément ancrées dans les sociétés sont un fait. Bien plus que des migrations pendulaires, elles constituent un mode de circulation essentiel, étroitement lié à l'environnement et à l'installation des populations. Face à ce constat, l'objectif des politiques publiques devrait être la prise en considération de ces mouvements et leur accompagnement, plutôt que la recherche des moyens de les entraver. La CNCDH invite les autorités préfectorales à développer de bonnes pratiques à l'image de la carte de circulation guyanaise et de prendre toute mesure adaptée aux réalités des mobilités. Elle recommande également de développer les rapprochements diplomatiques et la coopération avec les États voisins afin de susciter, par exemple, l'ouverture de représentations consulaires, en particulier à Mayotte.

Lorsqu'elle existe, la coopération interétatique est surtout dominée par des objectifs sécuritaires, pour lutter contre l'immigration irrégulière ou faciliter les réadmissions dans le cadre de la politique d'éloignement. En Guyane, les efforts d'intensification des liens avec les pays voisins portent avant tout sur la lutte contre la criminalité. À Mayotte, les efforts se focalisent pour l'essentiel sur la sécurité et la lutte contre l'immigration illégale. Néanmoins, d'autres tentatives de coopération ont été lancées par la France dans les secteurs médical et agroalimentaire où les besoins des Comores sont considérables. Mais les blocages diplomatiques entre la France et l'Union des Comores persistent et ne permettent pas d'aboutir à des résultats concrets. L'obstacle majeur réside dans le fait que l'Union des Comores ne reconnaît pas la souveraineté de Mayotte. La CNCDH préconise de sortir des seules relations bilatérales et de favoriser une coopération avec l'Union des Comores dans un cadre multilatéral en y intégrant d'autres acteurs (États, organisations ou institutions internationales). Ce nouveau contexte d'échange pourrait certainement reconfigurer les relations et l'état des négociations sous l'effet de médiations extérieures.

La CNCDH reconnaît que la réponse à apporter n'est pas simplement juridique mais bel et bien politique. Elle appelle à un changement radical de politique migratoire dans les outre-mer et encourage le Gouvernement à promouvoir immédiatement une nouvelle dynamique prenant en considération ce contexte d'exception mais dans une logique d'accompagnement des mouvements et non de coercition. Elle recommande de multiplier les efforts de rapprochement diplomatique avec les pays limitrophes afin de construire une réponse concertée dans un cadre régional, seule voie permettant, à terme, de réguler les mobilités tout en respectant les droits des personnes migrantes.

Enfin, la CNCDH estime qu’il serait plus pertinent de repositionner le débat et de l’enrichir en valorisant davantage la mobilité comme un vecteur du développement humain²⁸⁴, voire en consacrant la liberté de circulation²⁸⁵ ou la reconnaissance d’un droit d’entrée sur le territoire²⁸⁶. La CNCDH ne peut que réitérer son engagement en faveur d’une politique généreuse à l’égard des personnes migrantes, c’est-à-dire d’une politique d’accueil digne de ce nom, fondée sur le respect des droits et libertés fondamentaux²⁸⁷.

284. Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), *Lever les barrières : mobilité et développement humain*, 2009.

285. GISTI (dir.), *Liberté de circulation : un droit, quelles politiques ?* Janvier 2011.

286. C. Wihtol de Wenden, *Le droit d’émigrer*, Paris, Éditions CNRS, 2013, p. 22-29.

287. CNCDH, *Avis sur le droit des étrangers*, adopté le 21 mai 2015, *op. cit.*

Synthèse des principales recommandations

Tout au long de cet avis, la CNCDH a formulé un certain nombre de recommandations, récapitulées ci-dessous. Il convient toutefois de se référer aux paragraphes pertinents pour en comprendre la logique et le raisonnement.

Recommandation n° 1 : La CNCDH dénonce les conséquences disproportionnées des contrôles systématiques qui peuvent conduire à une traque permanente des étrangers présumés en situation irrégulière. La CNCDH recommande de mettre un terme aux pouvoirs de contrôle exorbitants du droit commun.

Recommandation n° 2 : La CNCDH recommande aux autorités de conduire lors des contrôles et des interpellations des vérifications attentives et exhaustives, afin d'éviter les erreurs d'appréciation et les atteintes graves et disproportionnées aux droits fondamentaux. Il convient notamment de s'assurer en cas d'interpellation qu'une démarche n'est pas en cours d'instruction et si tel est le cas de la prendre en considération. La CNCDH préconise également d'accroître les formations initiales et continues spécifiques à destination des forces de l'ordre et des agents de la préfecture.

Recommandation n° 3 : La CNCDH rappelle aux autorités l'obligation à la frontière d'examiner individuellement la situation de chaque personne et de lui permettre de bénéficier systématiquement des garanties et des droits prévus par le Ceseda.

Recommandation n° 4 : La CNCDH recommande d'améliorer les garanties accompagnant la notification des mesures d'éloignement, en particulier le recours à un interprète qualifié et habilité afin que les personnes soient pleinement informées dans une langue compréhensible de la mesure dont elles sont l'objet, ainsi que de leurs droits. Elle préconise également de supprimer sur les formulaires de notification utilisés à Mayotte la mention automatique « refus d'exercer ses droits » et de procéder en cas de « départ volontaire » à la notification d'un document complémentaire.

Recommandation n° 5 : La CNCDH recommande d'aligner pleinement le régime du contentieux de l'éloignement des territoires d'outre-mer sur celui de la métropole en introduisant dans la loi un délai d'un jour franc systématique et un droit au recours suspensif afin que la France se conforme aux dispositions européennes.

Recommandation n° 6 : La CNCDH recommande en urgence de rompre avec la logique systématique d'enfermement des étrangers et de privilégier des solutions moins coercitives.

Recommandation n° 7 : La CNCDH recommande de mettre fin sans délai aux pratiques illégales de rétention et d'éloignement des enfants depuis le centre de rétention administrative de Mayotte. Elle recommande au Gouvernement de donner instruction au préfet de Mayotte afin que cesse la pratique des rattachements arbitraires et fictifs d'enfants à un faux proche ou parent.

Recommandation n° 8 : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics mahorais de prévoir des moyens identiques à ceux de la métropole pour les associations intervenant au centre de rétention administrative de Mayotte.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande que la loi soit modifiée pour que le juge des libertés et de la détention intervienne dans les 48 heures pour les personnes retenues au centre de rétention administrative de Mayotte comme dans le reste du territoire français.

Recommandation n° 10 : La CNCDH demande la suppression immédiate des lieux de rétention administrative qui ne répondent pas aux exigences de la loi et des engagements internationaux de la France.

Recommandation n° 11 : La CNCDH recommande au Gouvernement de redéfinir en urgence la politique d’éloignement, à commencer par la cessation immédiate des renvois depuis la Guyane sans délivrance de laissez-passer.

Recommandation n° 12 : La CNCDH recommande aux autorités nationales de mettre en place une politique de retour aidé afin de permettre aux personnes qui le souhaitent, de rentrer dignement dans leur pays. Elle préconise en outre la mise en œuvre d’un dispositif de réunification familiale permettant le rapatriement des enfants qui le souhaitent, lorsque c’est dans leur intérêt supérieur et après vérification de la véracité des liens familiaux et des conditions d’accueil.

Recommandation n° 13 : La CNCDH invite les pouvoirs publics à développer des outils d’identification et de collecte de données communs afin de mieux pouvoir appréhender la situation générale des mineurs isolés étrangers sur les territoires mahorais et guyanais. Elle recommande de mettre en place rapidement un dispositif effectif d’évaluation et de mise à l’abri pris en charge par l’État. Elle encourage les pouvoirs publics à habiliter et financer des associations locales compétentes afin que celles-ci puissent contribuer à cette évaluation, en amont d’une éventuelle mesure de protection.

Recommandation n° 14 : La CNCDH recommande de déployer rapidement les schémas départementaux de protection de l’enfance. Elle préconise de s’entourer des expertises nécessaires et de créer des structures d’accueil diversifiées en capacité suffisante. Elle recommande d’ouvrir des écoles de formation de travailleurs sociaux afin de remédier sur le long terme à la pénurie de compétences. Elle encourage le déploiement immédiat de l’initiative proposée par la protection judiciaire de la jeunesse de former les équipes d’accompagnants des actions éducatives en milieu ouvert. Enfin, elle invite les pouvoirs publics à créer des outils de pilotage communs et à relancer le travail conjoint dans le cadre des observatoires de la protection de l’enfance.

Recommandation n° 15 : La CNCDH recommande aux autorités d’augmenter en urgence tous leurs efforts pour accroître les actions de prévention afin de prévenir les situations d’isolement et d’errance des enfants étrangers et d’éviter qu’elles ne se transforment en mise en danger et en délinquance.

Recommandation n° 16 : La Commission recommande au Gouvernement d’adopter une circulaire spécifique permettant un assouplissement de l’application des dispositions du Ceseda afin de ne pas pénaliser les jeunes majeurs dans l’accès au droit au séjour. Elle invite également les autorités préfectorales à suspendre systématiquement l’exécution des mesures d’éloignement le temps du cursus scolaire, sans pour autant

assigner à résidence les jeunes majeurs dans des conditions de pointage qui empêcheraient leur scolarité.

Recommandation n° 17 : La CNCDH recommande de réaliser une mission d'évaluation afin de détecter les contours du phénomène d'exploitation et de traite des êtres humains à Mayotte et en Guyane ainsi que dans les autres territoires ultramarins.

Recommandation n° 18 : La CNCDH préconise de mettre en place un comité de pilotage spécial rassemblant tous les acteurs locaux compétents afin de créer une coordination de l'identification et de l'application des mécanismes de protection des victimes d'exploitation. Elle insiste sur l'importance de mettre en place le plan national de lutte contre la traite des êtres humains dans l'ensemble du territoire y compris ultramarin. Elle recommande plus spécifiquement que des mesures de formation relatives à toutes les formes de traite et d'exploitation soient déployées rapidement à l'égard des professionnels potentiellement en contact avec des publics vulnérables, et de les compléter par des actions d'information et de sensibilisation auprès du grand public, avec le soutien des associations spécialisées et du Ministère de la justice.

Recommandation n° 19 : À Mayotte, la CNCDH rappelle aux autorités leur obligation de faire respecter le droit d'asile dès la frontière afin de se conformer au principe de non-refoulement garanti par la Convention de Genève. Elle demande également aux autorités de veiller à l'application des dispositions du Ceseda encadrant le dépôt de la demande d'asile en centre de rétention administrative.

Recommandation n° 20 : En Guyane, la CNCDH recommande que des sauf-conduits permettant d'accéder au territoire soient systématiquement délivrés par les forces de l'ordre guyanaises aux personnes souhaitant déposer une demande d'asile et que leur durée prenne en compte les délais d'attente liés à l'engorgement du premier accueil.

Recommandation n° 21 : La CNCDH recommande d'améliorer en urgence les conditions d'accès à la procédure d'asile en augmentant les moyens du guichet unique pour demandeur d'asile de Cayenne afin d'accroître la cadence des convocations et en renforçant, tant à Mayotte qu'en Guyane, les capacités des plateformes d'accueil des demandeurs d'asile pour domicilier l'ensemble des demandeurs d'asile. Elle invite également l'administration mahoraise à se conformer aux strictes dispositions prévues par la loi pour décider du classement des demandes d'asile en procédure accélérée.

Recommandation n° 22 : La CNCDH préconise de mettre en place des moyens humains supplémentaires auprès de l'OFIL et de la préfecture, ainsi que les formations et outils nécessaires pour rendre effective l'identification des personnes vulnérables. Elle recommande également de développer des circuits de signalement des vulnérabilités entre les acteurs associatifs et les pouvoirs publics.

Recommandation n° 23 : La CNCDH recommande à l'OFPPA et à la CNDA d'augmenter substantiellement la cadence de leurs auditions et audiences foraines. Elle rappelle la nécessité absolue d'une présence de l'Office et de la Cour dans les outre-mer afin de privilégier le contact humain plutôt que la dématérialisation des échanges. Elle insiste en outre sur la nécessité d'améliorer la qualité de la visioconférence des entretiens à l'OFPPA. Enfin, elle recommande de mettre en place les moyens nécessaires pour que

tous les requérants puissent bénéficier pleinement de leurs droits de la défense, en renforçant l’interprétariat et l’accès à un avocat.

Recommandation n° 24 : La CNCDH demande au Gouvernement de mettre en œuvre des solutions d’hébergement en adéquation avec les besoins et appliquer en outre-mer le principe d’hébergement des demandeurs d’asile. Elle recommande de créer un dispositif reposant sur un nombre de places d’hébergement suffisant et un véritable accompagnement social et juridique.

Recommandation n° 25 : La CNCDH recommande de mettre en place le bénéfice de l’allocation pour demandeur d’asile à Mayotte, en s’alignant sur le montant en vigueur en métropole, et *a minima* sur celui appliqué en Guyane.

Recommandation n° 26 : La CNCDH recommande d’augmenter la dotation des plateformes d’accueil des demandeurs d’asile à la hauteur de l’activité réelle qu’elles doivent assumer en matière d’accompagnement juridique et administratif, et de créer un véritable service d’administrateurs *ad hoc* en lançant des appels à projet afin d’habiliter dans les meilleurs délais plusieurs acteurs, en leur donnant les moyens pour assurer concrètement cette mission.

Recommandation n° 27 : La CNCDH invite les autorités préfectorales à développer de bonnes pratiques à l’image de la carte de circulation guyanaise, malgré son caractère très limité et de prendre toute mesure adaptée aux réalités des mobilités. Elle recommande de poursuivre le projet d’accord relatif à la circulation des personnes engagé le 28 novembre 2013 entre la France et les Comores, qui prévoit notamment un assouplissement des conditions pour la délivrance des visas de court séjour à entrées multiples à Mayotte.

Recommandation n° 28 : La CNCDH recommande de développer les rapprochements diplomatiques et la coopération avec les États voisins afin de susciter, par exemple, l’ouverture de représentations consulaires, en particulier à Mayotte. Elle préconise de sortir des seules relations bilatérales et de favoriser une coopération avec l’Union des Comores dans un cadre multilatéral en y intégrant d’autres acteurs (États, organisations ou institutions internationales).

Recommandation générale : La CNCDH reconnaît que la réponse à apporter n’est pas simplement juridique mais bel et bien politique. Elle appelle à un changement radical de politique migratoire dans les outre-mer et encourage le Gouvernement à promouvoir immédiatement une nouvelle dynamique prenant en considération ce contexte d’exception mais dans une logique d’accompagnement des mouvements et non de coercition. Elle recommande de multiplier les efforts de rapprochement diplomatique avec les pays limitrophes afin de construire une réponse concertée dans un cadre régional, seule voie permettant, à terme, de réguler les mobilités tout en respectant les droits fondamentaux des personnes migrantes.

Liste des personnes auditionnées

Abdou-Lihariti ANTOISSI, directeur de la protection de l'enfance du département de Mayotte – 16 juin 2017 (contribution écrite).

Benjamin BANIZETTE, juge au TGI de Mamoudzou et membre du syndicat de la magistrature de Mayotte - 13 juin 2017.

Nicolas BARRET, chef de cabinet, Direction des affaires criminelles et des grâces, 29 juin 2017 (contribution écrite).

Pascal BRICE, directeur général de l'OFPPA et **Johan ANKRI**, chef de section contentieux à la division des affaires juridiques européennes et internationales à l'OFPPA - 30 mai 2017.

Lucie CURET, responsable de l'action en rétention outre-mer de la Cimade - 3 mars 2017.

Yohan DELHOMME, responsable de l'animation régionale de la Cimade à Mayotte - 10 février 2017 et du 30 mai 2017.

Marie DUFLO, secrétaire générale du GISTI - 18 mai 2017.

Christelle EVELINGER, chargée de mission, direction interrégionale outre-mer de la protection judiciaire de la jeunesse - 6 juin 2017 (contribution écrite).

Murielle GARIDOU, chargée de mission, Observatoire départemental de la protection de l'enfance Guyane – 16 juin 2017.

Flora GENEVAUX, chef de service de la PADA de Solidarité Mayotte - 1^{er} juin 2017.

Marjane GHAEM, avocate au barreau de Mayotte - 29 mai 2017.

Ralf GRUNERT, représentant du HCR en France et **Caroline LALY-CHEVALIER**, conseillère juridique du HCR - 2 juin 2017.

Aurélié GUITTON, coordinatrice de la plateforme InfoMIE - 17 mai 2017.

Martin JAEGERT, préfet de Guyane - 7 juin 2017.

Didier LESCHI, directeur général de l'OFII - 20 juin 2017 (contribution écrite).

Laura MAIRE, chef du service des MIE à Solidarité Mayotte - 1^{er} juin 2017.

Méline MORANI, juriste chargée de mission CRA, Solidarité Mayotte - 29 mai 2017.

Aurélié PIALOU, avocate au barreau de Cayenne - 16 juin 2017 (contribution écrite).

Frédéric PICHONNAT, directeur régional outre-Mer et **Olivier KLEITZ**, directeur territorial de Guyane de la Croix-Rouge française - 1^{er} juin et 9 juin 2017.

David ROHI, responsable national rétention, La Cimade - 3 mars 2017.

Philippe SOUFFOIS, directeur du pôle enfance, TAMA à Mayotte - 29 mai 2017.

Frédéric VEAU, préfet de Mayotte - 9 juin 2017.

VIII. Question pénitentiaire

CHAPITRE VIII

La question pénitentiaire dans les outre-mer

Ce chapitre reproduit un avis qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée plénière de la CNCDH le 18 mai 2017.

JORF 0138 du 14 juin 2017, texte n° 77.

« Derrière les hauts murs, c'est un monde de souffrance, un lieu de douleur. »
Robert Badinter

Dans son étude sur l'effectivité des droits de l'homme dans les outre-mer, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ne pouvait pas faire l'impasse sur la question pénitentiaire et ses spécificités dans les territoires ultramarins au regard de l'accès aux droits fondamentaux. Quelle que soit la situation institutionnelle propre à chacun des douze territoires ultramarins, la justice et l'administration pénitentiaire, compétences régaliennes, relèvent de la République française, avec cependant des ajustements législatifs et réglementaires pour telle ou telle collectivité.

Dans l'avant-propos de son livre *Punir, une passion contemporaine*, Didier Fassin rappelle que : « *La France traverse la période la plus répressive de son histoire récente en temps de paix. Si l'on fait exception, en effet, des années qui ont immédiatement suivi la Seconde Guerre mondiale, jamais autant d'hommes et de femmes n'y ont été emprisonnés. En un peu plus de soixante ans, la démographie carcérale a été multipliée par trois et demi. On comptait 20 000 détenus en 1955, 43 000 en 1985, 66 000 en 2015.* »¹ En mars 2017, le chiffre est de 69 430 détenus, dont 5 204 dans les établissements outre-mer. Le 1^{er} avril 2017, la barre des 70 000 est dépassée².

Sur ce sujet douloureux de la peine de prison, le nombre de rapports parlementaires nationaux est considérable³, qu'il s'agisse de la surpopulation pénale et de ses conséquences en termes de respect de la dignité humaine ou qu'il s'agisse de l'accès à des

1. Didier Fassin, *Punir, une passion contemporaine*, Paris, Seuil, 2017. Cf. également *L'Ombre du monde*, Paris, Seuil, 2015.

2. Statistique mensuelle des personnes écrouées et détenues en France, situation au 1^{er} avril 2017, Direction de l'administration pénitentiaire, ministère de la Justice.

3. Citons : Assemblée nationale, rapport n° 2521, président Louis Mermaz, rapporteur Jacques Floch, *La situation dans les prisons françaises*, juin 2000.

Sénat, Rapport de la commission d'enquête n° 449, président Jean-Jacques Hyest, rapporteur Guy-Pierre Cabanel *Les conditions de détention dans les établissements pénitentiaires en France*, février 2000.

Assemblée nationale, rapport d'information n° 652, rapporteur Dominique Raimbourg *Les moyens de lutte contre la surpopulation carcérale*, janvier 2013.

droits fondamentaux, comme le droit à la santé⁴ ou l'accès au travail ou à la formation professionnelle, par exemple. Plus généralement, le respect des droits fondamentaux des détenus en métropole, mais plus encore dans les territoires d'outre-mer, demeure très en deçà de ce que l'on doit attendre de notre pays.

Les recommandations des organes des traités, ou du Comité des droits de l'homme des Nations unies, ne cessent de rappeler la France à sa responsabilité pour de graves manquements. Ainsi dans le 7^e rapport périodique de la France, le 10 juin 2016⁵, le Comité exprime son inquiétude sur la surpopulation carcérale : « *Tout en notant les mesures prises par l'État partie, le Comité est préoccupé par le taux très élevé de surpopulation carcérale illustrée par un taux de remplissage de 116 % en 2014, et même au-delà dans certaines prisons telles que celles de Marseille (147 %) et de Nîmes (219 %), de même qu'en Polynésie française (294 %)*⁶. Le Comité déplore également les conditions matérielles inadéquates de détention qui prévalent dans certains établissements, notamment la vétusté et l'absence d'hygiène et de salubrité. Il est aussi préoccupé par la persistance de la violence entre détenus ainsi que par les allégations de mauvais traitements par le personnel pénitentiaire. Le Comité est enfin préoccupé par les difficultés rencontrées par certains détenus pour porter plainte contre ces violences, soit auprès des autorités administratives ou judiciaires, soit auprès du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (art. 11, 16). Le Comité recommande à l'État partie de poursuivre ses efforts pour améliorer d'urgence les conditions de détention en tenant compte des recommandations du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, et notamment : a) de réduire de manière soutenue la surpopulation carcérale, en particulier par un recours accru à des peines de substitution à la privation de liberté, conformément aux Règles minima des Nations unies pour l'élaboration de mesures non privatives de liberté (Règle de Tokyo) et aux Règles des Nations unies concernant le traitement des détenues et l'imposition de mesures non privatives de liberté aux délinquantes (Règles de Bangkok); b) d'améliorer les conditions matérielles de détention; c) de s'assurer que les faits de violence dans les établissements pénitentiaires sont portés à la connaissance des autorités compétentes et que des enquêtes approfondies et impartiales sont menées sur ces actes de violence; d) de renforcer son Plan d'action national de lutte contre les phénomènes de violence en prison; e) et de s'assurer que les détenus peuvent porter plainte sans peur de représailles, notamment auprès du Contrôleur général des lieux de privation de liberté. »

L'avis de la CNCDH sur la question pénitentiaire dans les outre-mer ne peut embrasser tous les sujets spécifiques ou plutôt à l'acuité particulière dans un certain nombre d'établissements ultra-marins, mais il est apparu indispensable, au vu des auditions auxquelles nous avons procédé et des visites que nous avons pu effectuer, de retenir deux focus : en premier lieu, celui précisément de la surpopulation carcérale et de ses

4. La question de l'accès aux soins de santé dans les établissements pénitentiaires est évoquée dans l'avis de la CNCDH sur la protection du droit à la santé dans les territoires ultramarins, adopté le 17 octobre 2017, JORF n° 0270 du 19 novembre 2017, texte n° 26, voir *supra* chapitre V.

5. Observations finales du Comité contre la torture à la suite du 7^e rapport périodique de la France, 10 juin 2016 (CAT/FRA/CO/7).

6. Au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania en Polynésie française, le taux d'occupation a atteint 500 % en 2015 dans le quartier maison d'arrêt et 200 % dans le quartier détention.

incidences (1), et, en second lieu, celui de l'accès au travail et à la formation professionnelle, particulièrement défaillant dans les outre-mer pour des raisons qui ne tiennent pas seulement à la situation économique locale (2). En effet, la surpopulation pénale est le plus sérieux problème commun aux établissements pénitentiaires des outre-mer, l'accès au travail et la formation professionnelle le suivant de près.

I. La surpopulation carcérale et ses incidences

Peu après sa nomination comme garde des Sceaux, Christiane Taubira mettait en place une conférence de consensus sur la prévention de la récidive ; le 20 février 2013, les douze recommandations de la conférence de consensus furent rendues publiques⁷. La première de ces recommandations mérite d'être rappelée : « *Le jury de la conférence de consensus considère, de manière générale, que la sanction doit prioritairement se traduire par une peine qui vise l'insertion ou la réinsertion des personnes qui ont commis une infraction. Il recommande de concevoir la peine de prison non plus comme une peine de référence, mais comme une peine parmi d'autres.* » Cette préconisation légitime et légale, si peu suivie d'effet, doit être mise en parallèle avec la première recommandation de la commission du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, installée par le garde des Sceaux, Jean-Jacques Urvoas, le 24 janvier 2017, peu après son entrée au gouvernement. Les propositions de la commission ont été rendues publiques le 4 avril 2017⁸. La première proposition est ainsi rédigée : « *Dynamiser la recherche d'alternatives à l'incarcération pour les personnes prévenues, ainsi que les aménagements de peine pour les personnes condamnées. De plus, réguler les flux d'incarcération d'orientation et d'affectation des condamnés afin de respecter strictement les capacités d'accueil des nouveaux établissements et d'accompagner la résorption de la surpopulation dans les établissements existants.* » Paradoxalement le rapport en son entier est ensuite consacré à la construction d'établissements pénitentiaires⁹ sans recommandations précises pour développer les alternatives à la détention provisoire et aux courtes peines d'emprisonnement, ce que regrette vivement la CNCDH.

7. L'avis de la CNCDH sur la prévention de la récidive, adopté le 21 février 2013 va plus loin que la conférence de consensus en recommandant la suppression des courtes peines d'emprisonnement. http://www.cncdh.fr/sites/default/files/13_02_21_avis_sur_la_prevention_de_la_recidive_0.pdf

Voir également l'avis de la CNCDH sur le projet de loi relatif à la prévention de la récidive et à l'individualisation des peines, adopté le 27 mars 2014, *JORF* n° 0087 du 12 avril 2014 texte n° 48.

8. Rapport de la Commission Livre Blanc sur l'immobilier pénitentiaire, présidée par Jean-René Lecerf. Le 4 avril 2017 *Le Monde* consacrait son éditorial à la « Misère carcérale ».

9. Concernant les établissements pénitentiaires ultramarins, le plan d'urgence pour la Guyane du 21 avril 2017, prévoit une maison d'arrêt à Saint-Laurent-du-Maroni. En Nouvelle-Calédonie, la décision a également été prise en 2016, de construire un centre de détention à Koné, avec une capacité de 120 places. Le projet est d'ores et déjà engagé et devrait permettre de désengorger le centre pénitentiaire de Camp-est. Le terrain sur lequel sera construit l'établissement a été mis à disposition par la province Nord. Audition de M. Thierry Lataste, Haut commissaire en Nouvelle-Calédonie, le 3 avril 2017.

Trois jours avant la remise du rapport, le 31 mars 2017, le directeur de l'administration pénitentiaire (38 000 agents) démissionnait. Cette démission sonnait comme un désaveu de l'incapacité des pouvoirs publics à répondre à la surpopulation carcérale en métropole et dans les outre-mer. Comme l'observent le Conseil de l'Europe et bien d'autres institutions internationales ou nationales, la question de la surpopulation pénale ne peut pas être résolue par la seule construction de nouvelles places de prison¹⁰.

Après avoir dressé un constat alarmant, on fera état des recours fondés sur la surpopulation pénale et l'atteinte au principe de dignité.

A. Un constat alarmant

Au mois de mars 2017, 69 430 personnes étaient détenues en France, nouveau record, dont 5 204 personnes sous écrou dans les outre-mer, réparties dans les quinze établissements des collectivités ou départements d'outre-mer relevant de la mission outre-mer de l'administration pénitentiaire¹¹. Sur ces 5 204 détenus, 186 sont des femmes et 101 des mineurs¹². Sachant que le nombre total de places est dans ces quinze établissements de 4 065, le taux de surpopulation moyen est de 128 %, avec de très grosses variations selon les établissements. En effet, trois centres de détention ne sont pas en surpopulation, celui du Port (88 %), et celui de Saint-Denis (96 %), l'un et l'autre à La Réunion, ainsi que celui de Saint-Pierre-et-Miquelon (45 %). Deux petites maisons d'arrêts en Polynésie française, dont l'une aux îles Marquises, ne sont pas non plus en sureffectif, la maison d'arrêt d'Uturoa-Raiatea (60 %, vingt places) et celle de Taiohea (60 %, cinq places).

Les tableaux ci-dessous exposent la situation. Le premier tableau rend compte de la population pénale par établissement pénitentiaire ultramarin. Si le nombre de femmes et de mineurs détenus semble relativement faible, leurs conditions d'incarcération sont loin de répondre aux spécificités exigées par la loi.

Le deuxième tableau présente le pourcentage de prévenus et de condamnés, en 2015 et 2016, pour les principaux établissements pénitentiaires des outre-mer. Le troisième tableau isole, pour certains territoires en 2013, les personnes sous écrou ayant bénéficié d'un aménagement de peine.

De façon générale, la surpopulation pénale est saisissante. À la différence de la métropole, elle touche et les maisons d'arrêt et les établissements pour moyenne et longue peine dans les outre-mer, à l'exception de La Réunion. Concernant le rapport entre les prévenus et les condamnés, on peut observer que les deux établissements pénitentiaires où le taux de prévenus est particulièrement important, sont ceux de Guyane et de Mayotte, territoires où les étrangers en situation irrégulière sont nombreux (pour

10. Conseil de l'Europe, Livre blanc sur le surpeuplement carcéral, juin 2016. « *La pratique a montré que le taux de population carcérale augmente à la suite de la construction intensive de prisons* ». Voir en particulier les rapports d'activité du contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL).

11. L'administration pénitentiaire comporte neuf régions pénitentiaires plus une mission outre-mer. Le directeur de la mission outre-mer, M. Hubert Moreau et la sous-directrice, Mme Claire Mérigonde, ont été auditionnés.

12. Chiffres du ministère de la Justice mars 2017.

la Guyane, beaucoup de prévenus sont originaires du Brésil, du Surinam, du Guyana ; pour Mayotte, les étrangers sont essentiellement comoriens).

Le très faible nombre de personnes bénéficiant d'un aménagement de peine parle de lui-même. Pour des raisons parfaitement identifiées par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL)¹³ dans ses rapports sur les établissements pénitentiaires des outre-mer, les aménagements de peine sont beaucoup plus difficiles à mettre en place qu'en métropole. Aux raisons tenant à l'absence de toute délocalisation du Centre national d'évaluation s'ajoute le manque de juges de l'application de peines, de moyens des Services d'insertion et de probation (SPIP) et de structures publiques ou associatives d'accueil, d'insertion et de réinsertion. En outre, à la faiblesse des réseaux associatifs locaux d'accompagnement en milieu ouvert, s'additionne la précarité sociale des condamnés (souvent sans logement et/ou sans adresse). En Guyane, par exemple, beaucoup de personnes vivent dans des habitats informels ce qui réduit nécessairement l'accès à des aménagements de peine. Il ne faut pas oublier non plus que la mauvaise couverture téléphonique peut faire radicalement obstacle à la surveillance électronique¹⁴. Le taux moyen d'aménagement de peine dans les outre-mer (12 %) est deux fois moins élevé que la moyenne nationale (24 %). La garde des Sceaux, Christiane Taubira, avait pris en 2013 des circulaires de politique pénale pour la Nouvelle-Calédonie, les Antilles et la Guyane aux fins de réduire les taux d'incarcération, en favorisant l'accès aux aménagements de peine et en développant les sanctions alternatives à l'emprisonnement sans que cela induise de changements sensibles. Insuffisamment de moyens ont été alloués aux quelques structures extérieures et aux SPIP.

Au 1^{er} janvier 2014, le pourcentage de personnes en cours d'aménagement de peine rapporté au nombre de personnes suivies en milieu ouvert et fermé n'était que de 5,61 % pour La Réunion, 6,88 % pour Mayotte, 8,29 % pour la Martinique, 9,81 % pour la Guadeloupe et 9,85 % pour la Guyane¹⁵. Il ne faut en aucun cas sous-estimer le rôle des SPIP dans la mise en œuvre des aménagements de peine et bien évidemment des juges de l'application des peines. Or le nombre de juges de l'application des peines et de conseillers d'insertion et de probation demeure insuffisant, malgré la création sensible de nouveaux postes dans les outre-mer depuis 2012¹⁶. Le développement des mesures d'aménagement des peines est fonction en premier lieu des moyens humains dont disposent les SPIP pour remplir leurs missions de contrôle et de soutien¹⁷.

La CNCDH recommande un renforcement sensible des effectifs des SPIP des établissements ultramarins avec la mise en place d'antennes, à l'image du SPIP de Guadeloupe dont le siège se situe à Pointe-à-Pitre et qui dispose de trois antennes (Pointe-à-Pitre, Baie-Mahault et Basse-Terre). Le SPIP de La Réunion dispose également de trois antennes (Saint-Denis, Saint-Pierre, Le Port) et avait également compétence pour « superviser » le SPIP de Mayotte devenu depuis peu un SPIP de pleine compétence.

13. Le CGLPL a été créé par la loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007.

14. *Dedans-Dehors*, (OIP) n° 85 octobre 2014.

15. Rapport du groupe de travail, mis en place par la ministre de la Justice, sur les problématiques pénitentiaires dans les outre-mer, mai 2014.

16. Audition de Mme Christiane Taubira, ancienne garde des Sceaux, 4 mai 2017.

17. Sur la situation de chacun des SPIP des outre-mer se reporter au rapport précité, mai 2014.

**Population pénale des établissements pénitentiaires.
Chiffres du ministère de la Justice au 1^{er} mars 2017¹⁸**

Territoire	Établissement	Capacité opérationnelle	Nombre de personnes écrouées détenues	Taux occupation	Nombre de personnes écrouées non hébergées	Nombre de mineurs écroués détenus	Nombre de femmes écrouées détenues
Saint-Pierre-et-Miquelon	Centre pénitentiaire	11	5	45%			
Guadeloupe	Maison d'arrêt de Basse-Terre	130	226	174%			
	Centre pénitentiaire de Baie-Mahault	503	754	150%		14 (15 places)	19 (31 places dont 25 en MA et 6 places en CD)
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos	738	936	127%		10 (15 places)	24 (31 places dont 25 en MA et 6 places en CD)
Guyane	Centre pénitentiaire de Remire-Montjoly	613	917	150%		13 (21 places)	90 (40 places)
La Réunion	Centre de détention Le Port	507	445	88%			
	Maison d'arrêt de Saint-Pierre	115	140	122%			
	Centre pénitentiaire de Saint-Denis	575	551	96%		16 (40 places)	31 (26 places en MA et CD)
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	278	322	116%		33 (6 places)	1 (6 places)
Polynésie française	Centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania	165	379	230%		2	15 (7 places en MA et 7 places en CD)
	Centre de détention de Tatutu-Papeari						
	Maison d'arrêt de Taiohea	5	3	60%			
	Maison d'arrêt d'Uturoa-Raiatea	20	12	60%			
Wallis-et-Futuna	Maison d'arrêt de Mata-Utu	3	4	133%			
Nouvelle-Calédonie	Centre pénitentiaire de Nouméa	402	510	127%		13 (18 places)	6 (8 places en MA et 6 places en CD)
Total départements et territoires d'outre-mer		4065	5204	128%	600	101	186
Total national		58664	69430	118%	11 123	790	2 330

18. Statistiques mensuelles des personnes écrouées et détenues en France, 1^{er} mars 2017
www.justice.gouv.fr/art_pix/mensuelle_mars_2017.pdf

Répartition par territoire des condamnés sous écrous bénéficiant d'une mesure d'aménagement de peine, hors libération conditionnelle, dans les départements d'outre-mer au 1^{er} juillet 2013

Territoire	Ensemble des condamnés aménagés (hors libération conditionnelle)	Placement sous surveillance électronique	Placement à l'extérieur	Semi-liberté
Guadeloupe	172	132	19	21
Martinique	104	81	20	3
Guyane	29	14	0	15
La Réunion	124	77	39	8
Mayotte	9	3	4	2
Total départements et territoires d'outre-mer	438	307	82	43

Pourcentage de prévenus et de condamnés en 2015 et 2016 pour les principaux établissements pénitentiaires des outre-mer

Territoire	Établissement	2015		2016	
		Prévenus	Condamnés	Prévenus	Condamnés
Guadeloupe	Centre pénitentiaire de Baie-Mahault	21,2 %	78,8 %	23,5 %	76,5 %
	Maison d'arrêt de Basse-Terre	23,7 %	76,3 %	26,8 %	73,2 %
Martinique	Centre pénitentiaire de Ducos	29,6 %	70,4 %	26,2 %	73,8 %
Guyane	Centre pénitentiaire de Remire-Montjoly	42,3 %	57,7 %	29,7 %	70,3 %
Polynésie française	Centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania	20,3 %	79,7 %	16,2 %	83,8 %
La Réunion	Maison d'arrêt de Saint-Pierre	23,7 %	76,3 %	29,2 %	70,8 %
	Centre pénitentiaire de Saint-Denis	38,0 %	62,0 %	31,6 %	68,4 %
	Centre de détention Le Port		100,0 %		100,0 %
Mayotte	Maison d'arrêt de Majicavo	39,3 %	60,7 %	46,8 %	53,2 %
Nouvelle-Calédonie	Centre pénitentiaire de Nouméa	19,8 %	80,2 %	17,1 %	82,9 %

Le CGLPL, depuis dix ans, a visité dix établissements pénitentiaires ultramarins¹⁹ et rendu publics tous ses rapports. La fréquence de traitements inhumains ou dégradants en raison des conditions de détention revient de façon récurrente dans ses rapports.

Le CGLPL a été amené à utiliser la procédure d'urgence prévue au deuxième alinéa de l'article 9 de la loi du 30 octobre 2007, à la suite d'une visite inopinée du centre pénitentiaire de Nouméa, appelé Camp Est, en octobre 2011, durant laquelle ont été observées des violations graves des droits fondamentaux des détenus²⁰. Il s'agissait de la première mise en œuvre de cette procédure exceptionnelle en raison de conditions de détention pouvant être considérées comme des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme. Au moment de la visite, 438 personnes étaient écrouées et hébergées au centre pénitentiaire de Nouméa pour un nombre théorique de 218 places, dans des cellules de 12m² où cohabitaient jusqu'à six personnes.

Le CGLPL avait adressé ses recommandations au garde de Sceaux : *« L'État et le fonctionnement du centre pénitentiaire sont ainsi apparus comme portant atteinte de manière grave aux droits des personnes qu'il héberge ; le personnel – remarquable de dévouement et d'investissement – est, d'évidence, épuisé et inquiet devant l'absence de perspective d'avenir de l'établissement. [...] Le contrôle général fait sienne l'opinion qu'il a recueillie selon laquelle l'épisode dramatique survenu pendant le déroulement de la mission, ne saurait être dissocié des conséquences inéluctables que fait peser la suroccupation de l'établissement sur les conditions de détention »*. On a même pu déplorer la commission d'un meurtre, une nuit, dans une cellule de la maison d'arrêt occupée par six personnes.

De même à la suite de sa visite de la maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte en 2009, le CGLPL avait également rendu publiques ses recommandations, dont l'une concernait la suroccupation de l'établissement : *« L'augmentation de la capacité d'accueil de la Maison d'arrêt de Majicavo est une nécessité compte tenu de la suroccupation chronique et dramatique de l'établissement, avec un taux d'occupation lors de visite de 294 % au quartier adulte et de 333 % au quartier fin de peine. »*²¹

Les pouvoirs publics ont alors pris la décision de reconstruire et d'étendre la capacité de la maison d'arrêt de Majicavo pour pouvoir accueillir 278 détenus. Cette nouvelle maison d'arrêt fut inaugurée par Christiane Taubira, garde des Sceaux, en 2014. L'établissement fait néanmoins face aujourd'hui à une augmentation continue du nombre de personnes hébergées d'où le recours à des lits superposés et à des matelas

19. Le CGLPL a visité depuis 2008 les établissements suivants : centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane, centre de détention de Ducos en Martinique, maison d'arrêt de Majicavo à Mayotte, maison d'arrêt de Basse-Terre et centre pénitentiaire de Baie-Mahault en Guadeloupe, centre de détention du Port à La Réunion, centre pénitentiaire de Nouméa en Nouvelle-Calédonie, centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania en Polynésie française, maison d'arrêt de Saint-Pierre de La Réunion et centre pénitentiaire de Saint-Denis de La Réunion.

20. Les recommandations en urgence du 30 novembre 2011 ont été publiées au *JORF* du 6 décembre 2011, texte 72.

21. CGLPL, Recommandations du 30 juin 2010 relatives à la maison d'arrêt de Majicavo (Mayotte), *JORF* du 25 juillet 2010, texte n° 25.

posés au sol dans les cellules. En février 2017, le nombre de personnes écrouées s'élevait à 322, dont 33 mineurs²². Le quartier maison d'arrêt hébergeait 187 prévenus, dont 2 femmes, pour 97 places, soit un taux de surpopulation concernant les prévenus de 193 %. C'est une constante déplorable, au sein des maisons d'arrêts surchargées de la République, de soumettre les prévenus, présumés innocents, à des conditions de détention indignes, contraires au respect des droits fondamentaux.

La situation du centre pénitentiaire de Faa'a-Nuutania était aussi intolérable que celle de la prison de Majicavo à Mayotte²³. Au point que, depuis 2012, plus de 350 recours en indemnisation pour détention dans des conditions inhumaines et dégradantes ont été déposés devant le tribunal administratif de Papeete, dont certains sont encore en instance de jugement²⁴. En Nouvelle-Calédonie également, plus de 300 recours ont été déposés depuis 2012.

En Polynésie française, la situation devrait s'améliorer sérieusement en raison de l'ouverture en mai 2017 du nouveau centre pénitentiaire de Tatutu-Papeari²⁵. Deux cents condamnés, détenus à la prison de Nuutania, doivent être transférés au cours du mois de mai 2017 dans le nouvel établissement²⁶. Sera résolue de la sorte, au moins pour un temps, la question de la surpopulation pénale à Nuutania. Il est bien connu et largement démontré que la construction de nouvelles places de prison, comme par un effet mécanique, entraîne plus de détentions provisoires et de nouvelles condamnations à l'emprisonnement sans que soit constatée une augmentation de la délinquance. Pour autant la CNCDH ne peut que se féliciter de l'amélioration des conditions de détention en Polynésie française. L'architecture du nouvel établissement de Tatutu-Papeari, construit dans un jardin tropical, a été particulièrement réfléchi²⁷ de telle sorte que lumière et ventilation bénéficient à chaque détenu dans des cellules de 10,5m². Pour rompre avec la dureté et la tristesse des couloirs de circulation, des tatouages polynésiens les décorent, ce qui a nécessité un appel d'offres particulier.

Le choix a été fait de réserver dans la nouvelle prison de Tatutu-Papeari la moitié puis la totalité de l'établissement pénitentiaire aux détenus en régime différencié dit « respecto » ou « régime respect »²⁸. Plusieurs expériences centrées autour du concept « d'établissement à réinsertion active » ont déjà été tentées par l'administration pénitentiaire. Au centre pénitentiaire de Beauvais, le bâtiment « respect » accueille jusqu'à un tiers de l'effectif total. L'objectif est d'améliorer les conditions matérielles et professionnelles du

22. Valentine Zuber, membre de la CNCDH, a pu visiter le Centre pénitentiaire de Majicavo le 7 février 2017.

23. Audition de M. François Badie, procureur général près la cour d'appel de Papeete, 8 mars 2017.

24. Voir *infra*.

25. La plupart des surveillants, qui sont polynésiens, ont été formés en 2016 à l'ENAP d'Agen. De très nombreux candidats au métier de surveillant pénitentiaire sont originaires des outre-mer (Mahorais, Kanaks, Polynésiens, Antillais).

26. Christine Lazerges, en déplacement privé à Tahiti en mai 2017, a pu visiter Nuutania déjà délestée de 100 détenus et constater la qualité de l'équipe de direction ainsi que l'atmosphère régnant dans cet établissement dont cependant le point le plus faible est le quartier des femmes.

27. Audition de M. Alain Bretagnolle, architecte chargé de la construction du centre pénitentiaire de Tatutu-Papeari (Agence studio), 8 mars 2017.

28. Le régime « respecto » a été expérimenté en premier lieu en Espagne autour du concept d'établissement à réinsertion active. Voir Le Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire p. 53 et s.

métier de surveillant et les conditions d'accueil et de détention des personnes détenues. À Beauvais, à l'issue d'une phase d'accueil et d'évaluation, la personne détenue est affectée dans un des deux régimes de détention, régime « classique » ou régime « respect »²⁹. Le régime différencié est, en général, perçu positivement, bien qu'il oblige à une forme de disciplinarisation des personnes que critique l'Observatoire international des prisons (OIP). Les avantages conséquents qu'il emporte, comme l'accès renforcé au travail pénitentiaire, aux parloirs, aux cours de promenade dédiées, et aux terrains de sport, sont appréciés des détenus. Observons que si le régime « respect » est réservé aux prévenus et à la préparation à la sortie de détenus en fin de peine ou bénéficiant d'un aménagement de peine, il est un atout pour la réinsertion et ne peut être récusé³⁰. En revanche, s'il est réservé aux prévenus et aux condamnés « les plus faciles », le principe d'égalité devant les conditions de détention est rompu et renforce, pour les personnes non-éligibles au régime « respect », tant la dureté de la détention provisoire que celle de la privation de liberté des condamnés. La CNCDH craint un risque sérieux de détournement des objectifs louables du régime « respect ».

La promiscuité, créée par la surpopulation carcérale, est lourde de conséquences à tous égards et favorise les violences entre détenus ou entre détenus et surveillants.

La Guyane et les Antilles sont les territoires les plus touchés par cette problématique³¹. Le centre pénitentiaire de Remire-Montjoly en Guyane recense un à deux homicides par an et des hospitalisations régulières à la suite de violences³². Les tensions y sont très fortes et sont aggravées par les conflits entre détenus de nationalités différentes. Le climat de violence de cet établissement avait inquiété le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) qui, dans son rapport adressé au gouvernement français³³, s'était dit préoccupé par les violences entre personnes détenues avec, parfois, l'usage d'armes blanches artisanales fabriquées à partir d'éléments du mobilier.

En Guyane, les mesures prises ont fait suite à un conflit extrêmement violent opposant l'administration pénitentiaire et un syndicat, qui a conduit à deux mutineries en juin 2015. Des programmes de lutte contre la violence avaient été mis en place par Jean-Philippe Mayol, ancien directeur du centre pénitentiaire de Remire-Montjoly, dans le cadre desquels avaient été formés des détenus-facilitateurs et des médiateurs-relationnels afin de résoudre les conflits entre personnes détenues³⁴. Ces programmes, qui avaient auparavant été expérimentés à la maison centrale d'Arles et au centre de détention du Port à La Réunion, ont permis de mettre fin aux mutineries et de réduire les violences.

29. Voir proposition n° 9 du Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire.

30. L'OIP ne soutient pas ce régime différencié. Audition de M. Nicolas Ferran et Mme Marie Crétenot (OIP), le 14 mars 2017.

31. Rapport du groupe de travail sur les problématiques pénitentiaires dans les outre-mer instauré par Christaine Taubira, ancienne garde des Sceaux, mai 2014.

32. Audition de M. François Bes, coordinateur régional à l'Observatoire international des prisons, 18 janvier 2017.

33. Rapport au Gouvernement de la République française relatif à la visite effectuée par le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) dans le département de la Guyane du 25 novembre au 1^{er} décembre 2008.

34. Audition de M. Jean-Philippe Mayol, directeur adjoint de l'ENAP, 1^{er} février 2017.

La situation pénitentiaire en Guadeloupe est en train d'atteindre le même niveau de violence. Un détenu sur deux posséderait une pique artisanale³⁵. On retrouve au sein des deux établissements pénitentiaires de Guadeloupe, les rivalités entre gangs existant à l'extérieur. Face à cela la direction a réagi, dans un premier temps, en transférant certains membres de gangs vers d'autres établissements pénitentiaires et, dans un second temps, en mettant en place un programme équivalent au programme « respect », qui accueille des détenus à condition que les conflits et violences cessent.

Concernant les violences commises par les membres du personnel pénitentiaire, la Guyane demeure l'un des territoires les plus touchés par le phénomène. C'est d'ailleurs la dénonciation de ces violences par la direction de l'unique établissement pénitentiaire qui avait déclenché le mouvement social ayant abouti aux mutineries. Celles-ci ont déstabilisé l'établissement durant tout l'été 2015³⁶. Ces comportements, pourtant inadmissibles, sont de façon générale peu sanctionnés, voire en amont, non dénoncés en raison de pressions de certains membres du personnel. Alors que deux cas similaires de passage à tabac de personnes détenues par des surveillants avaient fait l'objet d'une saisine du procureur de la République, la première affaire a été classée sans suite, et la seconde n'a, à ce jour, connu aucune avancée³⁷.

À la suite du Comité des droits de l'homme des Nations unies³⁸, la CNCDH recommande que tous les faits de violence survenant dans les établissements pénitentiaires soient portés à la connaissance des autorités compétentes et que les détenus puissent porter plainte sans peur de représailles auprès du Défenseur des droits, du CGLPL et devant les tribunaux.

B. Les recours fondés sur la surpopulation pénale et l'atteinte au principe de dignité

Si certains recours sont portés devant la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le plus souvent fondés sur une violation de l'article 3 de la Convention, d'autres sont portés devant les tribunaux administratifs.

a. Les recours devant la Cour européenne des droits de l'homme

Dans l'arrêt du 25 avril 2013 *Canali c. France*³⁹ la CEDH conclut à une violation de l'article 3 de la Convention en considérant que les effets cumulés de la promiscuité et des manquements relevés aux règles de l'hygiène ont provoqué chez le requérant des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à le rabaisser et à l'humilier. De telles conditions de détention s'analysent en un traitement dégradant qui conduit à une

35. Audition de Mme Claire Mérigonde, directrice adjointe de la mission outre-mer à l'administration pénitentiaire, 21 mars 2017.

36. Audition de M. Jean-Philippe Mayol.

37. Audition de M. François Bes, 18 janvier 2017.

38. Voir *supra*.

39. CEDH, 25 avril 2013, *Canali c. France*, n° 40119/09.

violation de l'article 3. Il s'agissait en l'espèce d'un ressortissant français détenu pendant six mois dans la maison d'arrêt de Nancy dans une cellule de 9m², partagée avec une autre personne détenue, et qui n'avait la possibilité que de passer une heure par jour hors de sa cellule, dont les installations sanitaires étaient de plus fortement dégradées.

La Cour a posé dans sa jurisprudence *Canali c. France* ainsi que dans son arrêt *Dougoz c. Grèce*⁴⁰ plusieurs critères pouvant conduire à constater une violation de l'article 3 de la Convention européenne. Parmi ceux-ci figurent la surpopulation des cellules, l'absence de lits, les conditions sanitaires déplorables. Comme l'exposent les motifs de l'arrêt cité précédemment, si, pris isolément, certains éléments ne peuvent suffire à qualifier le traitement de dégradant, ce sont les effets cumulatifs des conditions matérielles de détention et d'accès aux droits fondamentaux qui constituent des critères décisifs⁴¹.

S'agissant de personnes détenues dans des établissements français des outre-mer, exemple peut être pris d'un recours ayant fait l'objet d'une tierce intervention émanant conjointement du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL) et de la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) dans l'affaire *Yengo c. France* depuis lors jugée⁴².

En vertu de l'article 44 du règlement de la Cour européenne des droits de l'homme et après y avoir été autorisés par le président de la 5^e section de la Cour, la CNCDDH et le CGLPL ont fait valoir des observations de fait et de droit sur la requête n° 50494/12 introduite le 20 juillet 2012 par M. Yengo. Cette tierce intervention fut la première et pour la CNCDDH et pour le CGLPL, autorités de veille et de contrôle. La CNCDDH et le CGLPL sont intervenus une nouvelle fois en 2016 en tierce intervention devant la CEDH alors que neuf requêtes de détenus du Centre pénitentiaire de Ducos en Martinique étaient déposées⁴³.

L'affaire *Yengo c. France* porte sur les conditions de détention au centre pénitentiaire de Nouméa qui avait fait l'objet, en 2011, d'une mission de contrôle inopinée par le CGLPL⁴⁴. Monsieur Yengo était en détention provisoire à la maison d'arrêt de Nouméa à l'époque du contrôle. Il s'agissait de la première mise en œuvre de cette procédure exceptionnelle en raison de conditions de détention pouvant être considérées comme des traitements inhumains ou dégradants au sens de l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le rapport du CGLPL fait état d'une situation insoutenable longuement détaillée. Ainsi, par exemple : « *La lumière naturelle ne pénètre que marginalement par l'espace grillagé, sans vitre, qui tient lieu de fenêtre. Une seule ampoule électrique de faible puissance disposée dans le mur derrière une grille au-dessus de la porte laisse tout l'espace cellulaire dans une semi-obscurité [...]. Un dispositif d'aération est placé au bas de la porte*

40. CEDH 6 mars 2001, *Dougoz c. Grèce*, n° 40907/98.

41. CEDH 15 juillet 2002, *Kalashnikov c. Russie*, n° 47095/99; CEDH 25 avril 2017, *Rezmive et autres c. Roumanie*, n° 61467/12, 39516/13, 48231/13 et 68191/13.

42. CEDH, 21 mai 2015, *Yengo c. France*, n° 50494/12.

43. Req. n° 9671/15 *J. M. B c. France* et neuf autres détenus, tierce intervention CNCDDH et CGLPL, juin 2016.

44. Voir *supra*.

de la cellule. Il est obstrué par les occupants pour prévenir le passage des rats, dont la présence est signalée par tous [...]. Les WC à la turque, disposés à l'entrée de la cellule, sont dépourvus de séparation. Un simple tissu permet de conserver un semblant d'intimité. Les personnes détenues ont l'habitude d'en user comme d'une douche en s'y aspergeant d'eau avec un récipient, sans considération possible pour l'installation électrique murale défailante, etc. ».

Dès 2001, dans sa décision *Peers c. Grèce*⁴⁵, la Cour observe que de telles conditions de détention provoquent chez la personne incarcérée « *des sentiments de désespoir et d'infériorité propres à l'humilier et la rabaisser, voire à briser sa résistance physique et morale* ». Cette formulation est la preuve que la condamnation de la Grèce ne résulte pas seulement de ce que la personne détenue est privée de tel ou tel droit subjectif, mais de ce que son humanité même est bafouée. C'est bien alors le principe de dignité qui est atteint, comme dans le cas de M. Yengo, ainsi que l'attestent les faits cumulés relevés par le Contrôleur général des lieux de privation de liberté.

La surpopulation carcérale dans le centre pénitentiaire de Nouméa a conduit le CGLPL à mettre l'accent sur la surface disponible pour chaque personne détenue et à rappeler à ce sujet plusieurs décisions de la Cour⁴⁶. Pour la Cour de Strasbourg, constitue un traitement inhumain et dégradant la surpopulation de certaines cellules au sein desquelles la surface par personne est inférieure à 3 m.² Ceci paraît déjà effroyablement peu, or il ressort des constats dressés qu'à Nouméa la surface disponible par personne varie entre 2,4 m², quand les cellules sont occupées par cinq personnes, et 2 m², lorsque, comme cela est indiqué dans la requête, six personnes les occupent grâce à l'installation de matelas au sol. Dans de telles conditions de détention et d'inactivité de surcroît, l'atteinte au principe de dignité n'est pas contestable ainsi que le soutiennent et le CGLPL et la CNCDH en s'appuyant sur plusieurs décisions dont un arrêt pilote, *Torreggiani et autres c. Italie*⁴⁷, rendu le 8 janvier 2013, postérieurement à la visite du CGLPL au centre pénitentiaire de Nouméa.

La CEDH, dans l'affaire *Yengo c. France*, a condamné la France non sur le fondement de l'article 3 de la Convention mais sur celui de l'article 13, relatif au droit à un recours effectif, au motif que le droit français ne prévoyait pas de recours permettant à un détenu d'obtenir qu'il soit mis fin au caractère inhumain et dégradant de ses conditions d'incarcération. La Cour européenne des droits de l'homme rappelle que : « *Pour qu'un système de protection des droits des détenus garantis par l'article 3 de la Convention soit effectif, les remèdes préventifs et compensatoires doivent coexister de façon complémentaire.* »⁴⁸ Un des remèdes préventifs pourrait consister en un transfert de détenus dans un autre établissement pénitentiaire. Pour les personnes détenues dans des établissements ultramarins, le transfert n'est possible qu'en métropole avec tous les

45. CEDH 19 avril 2001, *Peers c. Grèce*, n° 28524/95.

46. CEDH, 4 mai 2006, *Kadikis c. Lettonie*, n° 393/00 ; CEDH, 21 juin 2007, *Kantjrev c. Russie*, n° 37213/02 ; CEDH, 2 déc. 2010, *Svetlana Kazmuna c. Russie* n° 609/04.

47. CEDH, 8 janv. 2013, *Torreggiani et autres c. Italie*, n° 43517/09, *Gaz. Pal.* 10 au 12 mars 2013, p. 16 et s. obs. Senna. Dans le même sens, CEDH 12 mars 2015 *Muršić c. Croatie*, n° 7334/13.

48. CEDH, *Torreggiani et autres c. Italie*, précité.

problèmes en cascade que cela pose, sauf lorsqu'existent par exception plusieurs établissements sur le territoire. En effet, les freins au transfèrement résultent à la fois de la distance géographique et donc des coûts, ainsi que de la rupture inévitable des liens familiaux. Néanmoins, des raisons médicales peuvent conduire certains détenus à solliciter leur transfèrement en métropole. Enfin, le retour trop tardif en fin de peine dans l'établissement pénitentiaire d'origine entrave toute possibilité d'aménagement de peine.

b. Les recours devant les tribunaux administratifs

Depuis une décision emblématique du tribunal administratif de Rouen du 27 mars 2008⁴⁹, la promiscuité engendrée par une surpopulation endémique ainsi que l'état de vétusté de certains établissements français, ont entraîné la condamnation de l'État français pour indignité des conditions de détention⁵⁰. On notera que la décision de 2008 est bien postérieure aux premières condamnations de plusieurs États membres du Conseil de l'Europe pour traitements inhumains ou dégradants en détention ; il a fallu l'incroyable énergie déployée par plusieurs avocats, pour que des remèdes compensatoires soient enfin prescrits par les juridictions administratives.

Celles-ci n'hésitent plus à constater la violation de l'article 3 de la Convention et à condamner l'administration pénitentiaire à indemniser les personnes détenues des préjudices subis du fait de violations du principe de dignité. Cependant, les montants moyens accordés par les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel⁵¹, sont peu de choses au regard des conséquences, le plus souvent dramatiques, d'humiliations cumulées et déshumanisantes. Au lendemain de deux décisions intéressantes de la cour d'appel administrative de Bordeaux concernant le centre pénitentiaire de Ducos⁵², dans un communiqué du 24 février 2015, l'Observatoire international des prisons (OIP) rappelait une nouvelle fois les conditions de vie déplorables et une pression invivable dans ce centre pénitentiaire de Martinique, unique prison de l'île, où vivaient à la date du communiqué 944 détenus pour 569 places opérationnelles⁵³. Ce communiqué fait état d'un courrier collectif de 53 détenus notant que : « *C'est bien le surpeuplement de cette prison qui engendre des problèmes de violence et de rackets [...] Il faut aussi parler de nombreux rats morts qui tardent à être enlevés et qui dégagent des odeurs insupportables jour et nuit [...] Tout cela fait que la prison de Ducos est vécue pour la plupart comme un véritable enfer* ». Neuf détenus de ce centre pénitentiaire, soutenus par l'OIP, ont saisi la Cour européenne des droits de l'homme⁵⁴.

49. TA de Rouen, 27 mars 2008, Donat req. n° 0602590 ; voir Anne Simon, *Les atteintes à l'intégrité des personnes détenues imputables à l'État*, Paris, Dalloz, 2015, n° 375 et s. Voir Étienne Noël, Manuel Sanson, *Du côté des détenus, un avocat contre l'État*, Paris, Éditions François Bourin, 2015.

50. C. Lazerges, « L'irrespect du principe de dignité à l'égard des personnes détenues – Le cas de la France », in *Mélanges Robert Badinter, L'exigence de justice*, Paris, Dalloz 2016, p. 519 et s.

51. En ce qui concerne le centre pénitentiaire de Nouméa, TA de Nouvelle-Calédonie, ordonnance du 31 juillet 2012, *Victor Boulango et autres*, n° 120112).

52. Cour d'appel administrative de Bordeaux, 17 février 2015.

53. Communiqué du 24 février 2015 de l'Observatoire international des prisons pour le droit à la dignité des personnes détenues.

54. Voir *supra*, tierce intervention de la CNCDH et du CGLPL, juin 2016.

La cour administrative d'appel de Bordeaux dans ses deux décisions du 17 février 2015, concernant le centre pénitentiaire de Ducos, annule deux ordonnances du juge des référés du tribunal administratif de Fort-de-France, l'une du 23 juin 2014, l'autre du 4 juillet 2014, rejetant la demande tendant à ce que l'État soit condamné à verser une provision (10 150 euros dans un cas, 3 500 euros dans l'autre cas) en réparation du préjudice moral que les détenus estimaient avoir subi du fait de leurs conditions de détention. Dans le premier cas, l'État est condamné à verser une provision de 4 000 euros, dans le second cas, une provision de 2 000 euros. Les motifs de ces décisions, qui se fondent sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et sur l'article 22 de la loi pénitentiaire de 2009, sont une synthèse de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. Tout d'abord, affirme la cour administrative d'appel de Bordeaux, toute personne détenue doit l'être dans des conditions conformes à la dignité humaine ce qui suppose que les mesures prises ne la soumettent pas à une épreuve excédant le niveau inévitable de souffrance inhérent à la détention. Ensuite, l'appréciation du caractère attentatoire à la dignité dépend notamment de la vulnérabilité de la personne détenue en prenant en compte son âge, son état de santé, son éventuel handicap, sa personnalité ainsi que la nature et la durée des manquements constatés. C'est donc bien une appréciation *in concreto* qui doit être faite. Enfin, les manquements doivent aussi être appréciés au regard des exigences qu'implique le maintien de la sécurité et du bon ordre dans les établissements pénitentiaires, la prévention de la récidive et la protection de l'intérêt des victimes.

Les arrêts de la cour administrative d'appel de Bordeaux du 17 février 2015 confirment l'application directe en droit interne de l'article 3 de la Convention et de la jurisprudence de la Cour européenne même si les compensations octroyées à titre de provision ou à titre définitif sont en général très faibles.

Bien que faibles, elles peuvent néanmoins susciter des réactions d'incompréhension de la part de citoyens prêts à refuser le principe d'égalité des êtres humains. La compréhension du bien fondé de telles compensations, ou plus généralement de la reconnaissance par l'administration de ses manquements et des conséquences qui doivent en résulter, requiert un travail d'éducation du public et de responsabilisation des médias. Trop souvent en effet des mesures de réparation, même faibles, peuvent néanmoins susciter des réactions d'incompréhension de la part de citoyens prêts à refuser le principe d'égalité des êtres humains. Ainsi, lorsque le 8 novembre 2016, le tribunal administratif de Papeete a fait droit à la demande d'indemnisation d'un détenu à hauteur de 3 300 euros pour les deux années qu'il avait passées au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania dans des conditions de détention inhumaines et dégradantes, la décision a suscité dans la presse et sur les réseaux sociaux de vives critiques. Le condamné était l'auteur du meurtre d'un touriste allemand aux îles Marquises en 2011 et de l'agression sexuelle de sa compagne. Condamné à vingt-huit ans de réclusion criminelle, il est actuellement incarcéré en métropole.

II. L'accès au travail et à la formation professionnelle

La prison est un miroir grossissant des dysfonctionnements d'une société ; rien d'étonnant à ce que l'accès au travail et à la formation professionnelle pose des problèmes d'une acuité particulière dans les établissements pénitentiaires ultramarins en raison de la situation économique et donc de l'emploi hors les murs de la prison. Le droit applicable est le même qu'en métropole.

Le travail en concession n'existe que de façon exceptionnelle⁵⁵. De manière générale, très peu de postes de travail sont offerts hormis au service général des établissements. De nombreux établissements pénitentiaires, s'agissant des emplois au service général, procèdent à des rotations sur de courts temps de travail pour être en mesure d'offrir quelques heures de travail par semaine à un plus grand nombre de détenus.

Tout ou presque est à faire en matière de formation professionnelle et plus encore depuis la loi de 2014 qui donne compétence aux collectivités ou régions pour la formation professionnelle.

Pourtant le travail et la formation professionnelle ont très tôt été considérés comme un aspect essentiel du « traitement pénitentiaire ». Cette dimension n'a pas disparu de notre droit pénitentiaire. Certes, depuis la loi du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire, l'obligation de travail pour le prisonnier a disparu en France. Toutefois, la loi pénitentiaire du 24 novembre 2009 a institué une obligation d'activité, laquelle vise entre autres le travail et la formation professionnelle⁵⁶. Les graves problèmes d'accès au travail ou à la formation professionnelle en métropole sont décuplés dans les établissements des outre-mer. Nous insisterons d'une part sur l'impératif de normalisation du travail pénitentiaire sur l'ensemble du territoire de la République et d'autre part sur l'impératif de mise en place d'une vraie politique publique en faveur de la formation professionnelle.

55. Pour La Réunion voir audition de Mme Gracieuse Lacoste, première présidente près la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, 8 mars 2017.

56. Article 27 de la loi pénitentiaire : « Toute personne condamnée est tenue d'exercer au moins l'une des activités qui lui est proposée par le chef d'établissement et le directeur du service pénitentiaire d'insertion et de probation dès lors qu'elle a pour finalité la réinsertion de l'intéressé et est adaptée à son âge, à ses capacités, à son handicap et à sa personnalité. Lorsque la personne condamnée ne maîtrise pas les enseignements fondamentaux, l'activité consiste par priorité en l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul. Lorsqu'elle ne maîtrise pas la langue française, l'activité consiste par priorité en son apprentissage. L'organisation des apprentissages est aménagée lorsqu'elle exerce une activité de travail. »

A. L'impératif de normalisation du travail pénitentiaire sur tout le territoire de la République

Il est nécessaire de rappeler la spécificité du droit du travail applicable en prison pour comprendre l'ampleur des dérogations et leurs incidences sur la vie en détention.

Comme l'ont déploré 375 enseignants-chercheurs⁵⁷, le statut juridique des travailleurs détenus relève d'un déni de droit. Non seulement, faute de contrat de travail, le Code du travail ne trouve pas à s'appliquer en prison mais encore la relation de travail est régie par quelques dispositions éparées, pour l'essentiel de rang infralégislatif, avec l'assentiment du Conseil constitutionnel⁵⁸.

En premier lieu, l'accès au travail est subordonné à la procédure de classement. La précarité des travailleurs détenus se retrouve également dans les aspects statutaires. Si les conditions de classement sont fixées par les dispositions du Code de procédure pénale, les décisions de refus de classement ne sont pas soumises à l'obligation de motivation. En outre, le flou entourant les conséquences de l'inscription du détenu sur une liste d'attente, qui peuvent conduire au classement d'une personne ayant pourtant attendu moins longtemps, suscitent un sentiment d'arbitraire. Enfin, les conditions posées à l'exercice d'un recours en référé devant les juridictions administratives contre les décisions de déclasserment sont telles qu'en pratique ce recours n'est pas réellement effectif. Cet état du droit s'explique par une situation concrète de l'offre et de la réalisation du travail qui échappe presque complètement aux conditions et fonctions sociales du travail à l'extérieur. Cet aspect de la vie derrière les barreaux conjugue tous les maux de la prison : isolement de l'institution par rapport à son environnement, précarité sociale et culturelle d'une part importante de la main-d'œuvre concernée, ostracisme de l'institution assumant la charge de celle-ci, complexité de l'organisation du quotidien, notamment du fait des contraintes sécuritaires, imprévisibilité du temps carcéral, etc.

En deuxième lieu, l'accès à un véritable contrat de travail devrait être l'objectif à atteindre. Les activités professionnelles des personnes détenues ne sont pas régies par le droit commun du travail, on ne le dit pas suffisamment. L'article 33 de la loi pénitentiaire et l'article R. 57-9-2 du Code de procédure pénale prévoient la conclusion d'un acte d'engagement signé par le chef d'établissement et la personne détenue, précisant notamment « *la description du poste de travail, le régime de travail, les horaires de travail, les missions principales à réaliser et, le cas échéant, les risques particuliers liés au poste. Il fixe la rémunération en indiquant la base horaire et les cotisations sociales afférentes* ».

57. Voir la pétition lancée le 14 septembre 2015 : <http://libertes.blog.lemonde.fr/2015/09/14/236-universitaires-militent-pour-un-reel-statut-du-travail-en-prison/>

58. Voir *infra*.

Comme l'avait noté en juin 2000, la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur la situation des établissements pénitentiaires⁵⁹, « l'absence de respect du droit du travail ruine la conception même du travail pénal comme outil d'insertion ». Les députés estimaient que « l'introduction du droit du travail deviendra de toute façon incontournable et les obstacles juridiques doivent pouvoir être levés ». C'est l'une des raisons pour lesquelles, depuis longtemps, à l'instar du CGLPL, la CNCDH a pris clairement position en faveur de l'instauration d'un contrat de travail en détention. La CNCDH estime que les pouvoirs publics doivent proposer une offre de travail suffisante à la fois en quantité, pour garantir un minimum de ressources, et en qualité, pour inscrire le travail dans une démarche à la fois qualifiante et pédagogique préparant à la réinsertion. La personne détenue devra bénéficier d'un contrat de travail et l'application du Code du travail, au lieu de se limiter au seul respect des conditions d'hygiène et de sécurité, devra concerner à tout le moins les éléments essentiels de la relation individuelle de travail⁶⁰.

La CNCDH estime qu'une telle consécration demeure l'horizon de réforme incontournable en la matière, même si, dans ses décisions rendues sur QPC les 14 juin 2013 et 25 septembre 2015, le Conseil constitutionnel a considéré que l'absence de contrat de travail n'était pas contraire à la Constitution⁶¹.

Le CGLPL a d'ailleurs affirmé, dans son avis du 22 décembre 2016, postérieurement donc aux décisions précitées, que « si l'encadrement d'une relation de travail par un contrat n'est pas une exigence constitutionnelle, les droits sociaux fondamentaux proclamés par la Constitution ne sauraient être garantis sans l'existence d'un contrat individuel encadrant tout travail pénitentiaire ».

La CNCDH observe que le ministère de la Justice s'était, il y a 15 ans, engagé en faveur d'une telle évolution. Le projet de loi pénitentiaire préparé en 2001-2002 par le Gouvernement devait affirmer « le principe d'un contrat de travail régissant l'exercice d'emplois rémunérés au sein des établissements pénitentiaires, passé directement entre le détenu et l'employeur ou bien entre le détenu et l'administration pénitentiaire. Dans tous les cas, le détenu bénéficiera de garanties comparables à celles que le droit commun aménage. Le montant de la rémunération sera fixé par référence au Smic ».⁶² Il apparaît qu'au plan juridique, si les réflexions sont effectivement avancées, elles ne sont pas encore concrétisées dans la loi. Le rapport du sénateur Loridant en 2002⁶³ avait pris parti en faveur de l'établissement d'un contrat de travail de droit public.

59. Rapport précité, *La France face à ses prisons*, Assemblée nationale, 2000.

60. CNCDH, *Les droits de l'homme dans la prison*, Paris, La Documentation française, 2008.

61. Conseil constitutionnel, décisions n° 2013-320/321 QPC du 14 juin 2013 et n° 2015-485 QPC du 25 septembre 2015.

62. Document de présentation générale de l'avant-projet de loi sur « La peine et le service public pénitentiaire », ministère de la Justice, juillet 2001.

63. Rapport précité.

En troisième lieu, le travail en prison se caractérise par des niveaux de rémunération très faibles. Le CGLPL a mis en cause, dans son rapport d'activité 2011, une « *application très parcellaire du cadre juridique existant* » en matière de rémunération. Il peut en aller ainsi même lorsque le travail est effectué au service général, notamment parce que l'enveloppe budgétaire attribuée à l'établissement pénitentiaire ne permet pas d'assurer le classement du nombre de travailleurs nécessaires au bon fonctionnement de celui-ci. En atelier de production, le CGLPL a rappelé que, en dehors de quelques emplois très spécifiques, le travail y donnait lieu à une rémunération en fonction de la production, de sorte que le « *salaires minimum de rémunération n'[avait] alors plus aucune signification* ». Cet état de fait est mis en avant pour expliquer la difficulté pour l'administration à trouver des donneurs d'ordre aptes à fournir du travail en concession, difficulté en métropole qui frise l'impossibilité dans les outre-mer.

Les travaux du CGLPL, et au premier chef le rapport d'activité de l'année 2011 ainsi que l'avis tout récent en date du 22 décembre 2016⁶⁴, rendent compte dans le détail de la situation du travail en prison. En termes numériques, en 2014, la structure de l'activité professionnelle était la suivante : « *Le service général a regroupé 35,8 % des actifs rémunérés écroués, soit environ 8391 postes de travail en moyenne mensuelle. Le service de l'emploi pénitentiaire, au moyen de la RIEP (Régie industrielle des établissements pénitentiaires), a géré cette même année 46 ateliers de production implantés dans 23 établissements pénitentiaires, employant 4,2 % des actifs rémunérés écroués, soit 983 personnes détenues en moyenne mensuelle. Enfin, le travail en concession a employé 29,2 % des actifs rémunérés écroués, soit une moyenne mensuelle de 7 132 personnes détenues* »⁶⁵. En définitive « *au sein des 188 établissements pénitentiaires français hébergeant 67 075 personnes au 1^{er} janvier 2014, seules 23 423 personnes détenues ont accédé chaque mois à une activité rémunérée, soit un peu plus d'un tiers de la population détenue.* »

Si la situation est très contrastée en métropole, celle des établissements ultramarins est carrément sinistrée. En 2016, le nombre d'emploi équivalent temps plein (ETP) en concession, sur plus de 5 000 détenus, est au total de 56,8 ; pour le service général il est de 739. Le tableau ci-dessous rend parfaitement compte par établissement ultramarin de la pénurie d'offre de travail.

64. CGLPL, Avis du 22 décembre 2016 relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires.

65. Avis du 22 décembre 2016, précité.

Répartition de la main-d'œuvre pénale par établissement pénitentiaire situé dans les outre-mer en 2016

Organisationnel – niveau établissement / SPIP	SEP/RIEP	EPT réalisé		Heures rémunérées	
		Concession	SG	Concession	SG
CD Le Port	0	11,85	76,98	13 159,00	113 113,00
CD Tatutu-Papeari	–	–	–	–	–
CD Taiohae	0	0	1,08	–	–
CD Uturoa	0	0	0	–	1 022,00
CP Baie-Mahault	0	0,078	87,97	943,00	85 741,0
CP Ducos	0	20,56	108,27	15 701,90	117 783,30
CP Faa'a Nuutania	0	22,1	84,5	–	–
CP Majicavo	0	0	41,24	–	28 518,00
CP Nouméa	0	0	62,37	–	–
CP Remire-Montjoly	0	0	120	–	157 899,00
CP Saint-Denis	0	2,24	94,81	1 683,00	116 557,00
CP Saint-Pierre-et-Miquelon	0	0	1,03	–	928,00
MA Basse-Terre	0	0	47,17	–	47 722,00
MA Mata Utu	0	0	0	–	–
MA Saint-Pierre	0	0	13,683	–	27 735,00
Total MSPOM	0	56,828	739,103	31 486,90	697 218,30

Si la pénurie d'offre de travail vient justifier que des conditions très attractives soient faites aux donneurs d'ordre en termes de flexibilité et de rémunération de l'emploi, cela ne suffit pas dans les outre-mer pour offrir du travail en concession. Comme l'a noté dès 2002, un rapport du Sénat sur le travail en prison, « le pragmatisme de l'administration pénitentiaire correspond à un bricolage permanent, qui amène à faire du travail pénitentiaire un "non-travail" : celui-ci est une occupation parmi d'autres, sans aucun des attributs que revêt le travail »⁶⁶. Quinze ans plus tard, les constats dressés en 2002 demeurent valables.

De façon générale, si la situation du travail carcéral est, à bien des égards, complexe, il en est de même de celle des activités non rémunérées. Notons que dans les régimes supposant l'engagement des personnes détenues⁶⁷, travail et activités non rémunérées en viennent à être confondus. Il en est ainsi des dispositifs « respect » ou régimes différenciés, abordés plus haut sous l'angle de l'amélioration des conditions de détention, et qui investissent aussi le champ du travail. Ainsi, des tâches d'entretien des espaces collectifs, incombant habituellement aux détenus classés au service général

66. Sénat, Rapport d'information n° 330 du sénateur Paul Loridant *Les prisons : le travail à la peine* juin 2002.

67. Livre blanc sur l'immobilier pénitentiaire, p. 53 et s. avril 2016

comme un élément du régime « respect », et à ce titre une obligation à honorer sans contrepartie financière, sont imposés aux détenus affectés dans ces quartiers dits de « confiance ». L'absence de toute contrepartie financière est une des réserves que l'on peut émettre à l'égard du régime différencié « respect »⁶⁸.

La situation concrète du travail dans tous les établissements pénitentiaires, et encore plus dans ceux des outre-mer, confine à l'absurde au regard des buts assignés à la peine privative de liberté. Elle justifie une remise à plat complète du cadre normatif et de la conception du travail en prison dont on sait les incidences sur les aménagements de peine.

Face au fossé séparant les attentes placées par le législateur dans le travail pénitentiaire et le « bricolage » observé dans les faits, la CNCDH estime qu'un renversement de perspective s'impose en la matière, à la mesure des enjeux représentés par le travail du point de vue de la capacité de la prison à remplir les objectifs qui lui sont assignés par la loi.

S'agissant de la préparation à la sortie, l'institution doit s'affranchir des conceptions occupationnelles et/ou correctives qui sont les siennes. Le travail est, du point de vue des conditions d'existence, du lien social, du rapport de citoyenneté, un élément primordial de la vie en société et de la réalisation d'un individu. Refuser d'en tenir compte pour l'organisation du travail à l'intérieur c'est empêcher que l'individu se projette à l'extérieur en ces termes.

S'agissant des conditions dans lesquelles se déroule la détention, le travail apparaît tout aussi crucial. Il permet de rythmer un quotidien autrement vide de contenu. La perception d'un salaire est en outre indispensable dans un milieu où sévit l'impécuniosité bien que le « gîte et le couvert » soient assurés aux personnes détenues. En prison, la pauvreté et la surpopulation pénale exposent à l'asservissement et à la violence, comme on a pu le constater précédemment. Ne pas avoir les moyens de cantiner signifie être dépendant et donc fait encourir le risque d'être exploité pour toutes sortes de tâches. La pauvreté entretient des formes d'affiliation imposées qui minent le climat en détention. En outre, dans les faits, l'accès à la cantine pour améliorer et compléter « l'ordinaire » est très largement perçu comme primordial.

Tout concourt donc pour que des postes de travail soient offerts et que les conditions de travail dans la prison soient rapprochées autant que possible de celles qui prévalent à l'extérieur. Tel est d'ailleurs le sens des règles pénitentiaires européennes⁶⁹. Tel est également le sens des dispositions du Code de procédure pénale. Toutefois, pareille évolution n'est susceptible d'advenir que si l'emploi des personnes détenues est appréhendé comme une priorité nationale, avec allocation des budgets correspondants, notamment en termes d'emplois aidés, dès lors que les opérateurs économiques, et particulièrement outre-mer, sont dans l'incapacité de surmonter seuls les handicaps du système pénitentiaire en la matière.

68. Voir *supra*.

69. Les Règles pénitentiaires européennes (RPE) ont été adoptées pour la première fois en 1973, elles ont été révisées en 1987 puis en 2007.

Au titre du service général (nettoyage des locaux, distribution des repas, cuisine, buanderie, etc.), les établissements pénitentiaires ultramarins essaient de classer un maximum de détenus jusqu'à opérer des rotations entre eux. Ainsi à Mayotte en 2014, 37 postes avaient pu être offerts ; en 2017, 46 personnes étaient classées en raison de leur comportement sur la base du volontariat dans un établissement où étaient détenues à la même époque 322 personnes pour une capacité de 278 places. En Polynésie française, au centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania, grâce à un domaine agricole, une centaine de personnes travaille en moyenne au sein de trois petits ateliers dans ce domaine de l'État ou au service général de l'établissement. Pour prendre un autre exemple : au centre pénitentiaire du Port à La Réunion, grâce à une ferme photovoltaïque disposant d'une production de 15 MW et d'une capacité de stockage de l'électricité, ainsi que d'une production en agriculture biologique et raisonnée, sept personnes sont employées à plein-temps en dehors des quarante personnes qui travaillent au service général. Globalement, un nombre ridiculement faible de détenus se voit offrir des postes de travail dans les établissements pénitentiaires ultramarins.

Pour susciter une indispensable augmentation de la création d'emplois, la CNCDH, à l'instar des représentants de l'OIP auditionnés, avance l'hypothèse de la constitution d'une agence nationale en charge de l'emploi pénitentiaire, ayant pour double fonction d'assurer la recherche de donneurs d'ordre et de jouer le rôle d'employeur⁷⁰. Cette agence pourrait mobiliser différents types de contrats, des contrats aidés susceptibles d'être conclus avec une main-d'œuvre peu qualifiée, ou encore, après adaptation, un contrat à durée indéterminée intermittent.

La CNCDH considère qu'il s'agit là de pistes qui nécessiteraient d'être très sérieusement explorées par les pouvoirs publics. L'existence d'une telle agence ainsi que le dispositif du contrat aidé permettraient de développer enfin le travail dans les établissements pénitentiaires des outre-mer. La CNCDH recommande la mise en place d'une telle agence nationale en charge de l'emploi pénitentiaire.

Le CGLPL a, dans son avis du 22 décembre 2016, préconisé la diversification des statuts, pour sortir du triptyque « service général – travail en régie – concession », afin d'intégrer des statuts tels que le statut d'auto-entrepreneur (tout en pointant la difficulté liée à l'inscription obligatoire au Régime social des indépendants (RSI)), ainsi que la mise en place d'Établissements et services d'aide par le travail (ESAT, anciennement CAT) pour l'insertion des personnes souffrant de troubles psychiques. La CNCDH recommande vivement l'instauration de cette diversification des statuts.

La place éminente toujours accordée au travail dans notre conception de la peine tranche avec la réalité juridique et matérielle qui est la sienne. Pour la CNCDH, il est donc indispensable, pour donner sens à la peine, de faire du travail et de la formation professionnelle un axe central de la politique pénitentiaire. Ce mouvement impérieux de politique pénitentiaire doit se traduire par une normalisation du droit du travail pénitentiaire et un investissement massif de la part de l'État et des régions au soutien de l'emploi et de la formation professionnelle.

70. Audition de M. Nicolas Ferran et Mme Marie Crétenot (OIP), le 14 mars 2017.

La CNCDH constate que la loi de finances de 2017 prévoit l'investissement d'1,5 milliard d'euros dans l'accroissement du parc carcéral français, dont 1,158 milliard pour le lancement d'une nouvelle vague de construction de plus de 4 000 cellules supplémentaires⁷¹. À l'unisson des instances du Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme en tête, la CNCDH a pointé à de multiples reprises les limites d'une telle approche. Du point de vue de la réinsertion sociale et donc de la sécurité publique, l'affectation au moins en partie d'un tel budget à l'emploi, à des emplois aidés et à la formation en détention dans les outre-mer et en métropole, constituerait un emploi des fonds publics nettement plus judicieux.

B. L'impératif d'une véritable politique publique en faveur de la formation professionnelle sur tout le territoire de la République

La décentralisation de la formation professionnelle, confiée désormais aux régions par la loi du 5 mars 2014, implique une prise de conscience par les élus locaux de nouveaux impératifs et de nouvelles responsabilités. Sauf rares exceptions, ce transfert de compétences peine à se mettre en place, alors que la décentralisation est effective depuis le 1^{er} janvier 2015 pour l'ensemble des établissements pénitentiaires en gestion publique ; pour les établissements relevant de la gestion déléguée, elle prend effet à l'échéance des marchés, c'est-à-dire, selon les établissements, entre 2016 et 2018.

Le CGLPL, dans son avis du 22 décembre 2016, a pointé les graves problèmes posés par la décentralisation de la formation professionnelle des détenus. Son attention a été appelée sur l'interruption des actions de formation professionnelle dans certaines régions. Ainsi, au motif que de nombreux détenus sont étrangers, la collectivité territoriale de Guyane⁷² est réticente à financer la formation professionnelle ; en 2016 et 2017, aucun stage de formation professionnelle n'a été proposé. En Guadeloupe, en juin 2015, aucune formation non plus n'était offerte au centre pénitentiaire de Baie-Mahault et à la maison d'arrêt de Basse-Terre car aucun financement n'avait été mis en place par le conseil régional⁷³. La situation est la même en 2016. Cependant, 24 détenus ont pu bénéficier d'un bilan de compétence dressé par un organisme extérieur.

Dès lors que l'administration pénitentiaire est une compétence régaliennne relevant de la République, les conseils régionaux en métropole et dans les outre-mer rechignent à s'investir dans la formation professionnelle des détenus. Ces constats peuvent même conduire à une remise en question de la pertinence de la réforme.

71. Voir les recommandations du Livre blanc de la pénitentiaire, avril 2017.

72. Depuis décembre 2015, la Guyane est une collectivité territoriale unique succédant au département et à la région de Guyane. Loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

73. Avis du CGLPL du 22 décembre 2016, relatif au travail et à la formation professionnelle dans les établissements pénitentiaires.

Le CGLPL, dans son avis précité, attire également l'attention sur la situation de la formation professionnelle des mineurs en métropole comme dans les outre-mer. Alors que les mineurs détenus de plus de seize ans sont éligibles à la formation professionnelle, très peu en bénéficient de manière effective, voire aucun dans les outre-mer.

On doit enfin observer qu'avant même la décentralisation de la formation professionnelle, les stages de formation étaient très peu nombreux dans les établissements ultramarins. Ainsi en 2014, en Polynésie française, dans le centre de détention de Faa'a Nuutania, seules neuf personnes détenues avaient bénéficié d'une formation d'aide-cuisinier plongeur et dix autres d'une formation agricole⁷⁴. Des efforts conséquents ont été réalisés en 2016, 56 détenus ayant pu bénéficier d'une formation professionnelle dans cinq domaines, apiculture, agriculture, cuisine, pâtisserie, maraîchage⁷⁵. À La Réunion, au centre de détention du Port, en 2017, cinquante personnes ont eu accès à la formation professionnelle après deux ans de blocages à la suite de la décentralisation de la compétence de la formation professionnelle à la région⁷⁶.

La CNCDH insiste sur le nécessaire développement de l'offre de formation professionnelle en particulier dans les outre-mer mais aussi en métropole. L'insertion ou la réinsertion des personnes détenues lors de leur sortie est largement dépendante de la formation qu'elles auront reçue.

74. Rapport d'activité 2014 du centre pénitentiaire de Faa'a Nuutania.

75. Audition de Mme Claire Mérigonde précitée : formation initiation à l'apiculture 1^{re} session : 45 heures (dix détenus), formation initiation à l'apiculture 2^e session : 45 heures (neuf détenus), formation agricole : 48 heures (neuf détenus), formation commis de cuisine : 360 heures (dix détenus), formation pâtisserie : 36 heures (huit détenus), formation production, transformation et valorisation des légumes et fruits polynésiens : 48 heures (dix détenus).

76. Le centre de détention du Port à La Réunion a été visité par une délégation de la Croix-Rouge.

Synthèse des recommandations

Recommandation n° 1 : La CNCDH salue la progression des recours compensatoires exercés en métropole comme dans les outre-mer, lorsque les conditions de détention sont inhumaines ou dégradantes, mais relève la faiblesse des dispositions préventives de la surpopulation pénale et des violences au sein des établissements pénitentiaires.

Recommandation n° 2 : La CNCDH recommande à nouveau, d'une part, un recours moindre à la détention provisoire et, d'autre part, la suppression des courtes peines d'emprisonnement, comme elle le faisait déjà dans deux, avis respectivement du 21 février 2013 et du 27 mars 2014⁷⁷, sans distinction entre la métropole et les outre-mer. La CNCDH demandait qu'une réflexion nationale soit lancée pour supprimer totalement le prononcé de peines inférieures à six mois d'emprisonnement sur le modèle allemand. La nocivité des courtes peines d'emprisonnement n'est plus à démontrer ainsi que son impact sur la surpopulation pénale⁷⁸.

Recommandation n° 3 : La CNCDH recommande un renforcement conséquent du nombre de juges de l'application des peines et des moyens des Services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP) pour les établissements pénitentiaires ultramarins, indispensable pour développer les aménagements de peine. Il est indispensable aussi de soutenir les rares structures d'accueil existantes hors les murs de la prison et d'en susciter la création dans tous les outre-mer. Sans le renforcement de l'ensemble du dispositif, le nombre de prévenus ne pourra diminuer pas plus que les aménagements de peine ne pourront se développer. Concernant les prévenus, tout doit être fait pour permettre des placements sous contrôle judiciaire.

Recommandation n° 4 : En outre, la CNCDH recommande, non pas l'instauration d'un *numerus clausus* brutal pour chaque établissement pénitentiaire, mais celle d'un dispositif de régulation de la population pénale qui ne permette l'accueil d'un nouveau détenu, alors que la capacité de l'établissement est atteinte, qu'à la condition qu'un autre détenu, à quelques jours ou quelques mois de la date officielle de sa sortie, soit libéré⁷⁹. La proposition de réguler les flux d'incarcération, d'orientation et d'affectation fait largement consensus sans pour autant que la décision de la mettre en œuvre soit prise et traduite dans les textes.

Recommandation n° 5 : La CNCDH recommande que le droit régissant le contrat de travail s'applique dans les établissements pénitentiaires, l'acte d'engagement devant un contrat de travail doté de ses attributs essentiels. Comme le précise le CGLPL dans son avis du 22 décembre 2016 : « *Si l'encadrement d'une relation de travail par un contrat n'est pas une exigence constitutionnelle, les droits sociaux fondamentaux proclamés par la Constitution ne sauraient être garantis sans l'existence d'un contrat individuel encadrant tout travail pénitentiaire.* »

77. JORF n° 0087 du 12 avril 2014 texte n° 48.

78. Voir les avis précités du 21 février 2013 et du 27 mars 2014.

79. *Le Monde*, 31 mars 2017, « La prison de Villepinte refuse d'accueillir davantage de détenus ».

Recommandation n° 6 : La CNCDH recommande la création d'une agence nationale en charge de l'emploi pénitentiaire ayant pour double fonction d'assurer la recherche de donneurs d'ordre et de jouer le rôle d'employeur. Cette agence se verrait confier également une mission d'appui aux régions devenues compétentes en matière de formation professionnelle.

Recommandation n° 7 : La CNCDH recommande que l'emploi des personnes détenues et la formation professionnelle, atouts essentiels pour la réinsertion, deviennent une priorité nationale avec allocations des budgets correspondants et développement des contrats aidés.

Recommandation n° 8 : La CNCDH recommande que les régions, en métropole comme dans les outre-mer, assument leurs compétences nouvelles afin d'adapter la formation professionnelle des détenus à chaque situation locale et, par ricochet, de développer le travail en concession.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande de favoriser dans les outre-mer la création de structures associatives supports, partenaires de l'administration pénitentiaire, pour soutenir une politique en panne concernant le suivi des aménagements de peine, le travail et la formation professionnelle.

Recommandation n° 10 : La CNCDH, déplorant que la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation *relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique* ne prévoie pas de plan de convergence par collectivité sur la question pénitentiaire dans les territoires ultramarins, recommande l'adoption d'une loi spécifique sur la question pénitentiaire dans les outre-mer.

Liste des personnes auditionnées

François BADIE, procureur général près la cour d'appel de Papeete – 8 mars 2017.

Michel BEAULIER, procureur général près la cour d'appel de Pau – 7 mars 2017.

François BES, coordinateur régional à l'Observatoire international des prisons – section française (OIP) – 18 janvier 2017.

Alain BRETAGNOLLE, du cabinet Architecture Studio. Il fut membre de la commission « Livre blanc pénitentiaire » – 8 mars 2017.

Marie CRETENOT, juriste à l'Observatoire international des prisons – section française – 14 mars 2017.

Henri DE LA ROSIERE DE CHAMPFEU, premier président de la cour d'appel de Cayenne – 8 mars 2017.

Nicolas FERRAN, responsable du contentieux à l'Observatoire international des prisons – Section française – 14 mars 2017

Adeline HAZAN, contrôleure générale des lieux de privation de liberté – 15 mars 2017.

Gracieuse LACOSTE, première présidente de la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion – 8 mars 2017.

Thierry LATASTE, haut commissaire de la République française de Nouvelle-Calédonie – 3 avril 2017.

Philippe EDMOND-MARIETTE, représentant du Bureau de l'outre-mer au sein du Conseil économique, social et environnemental – 26 janvier et 3 avril 2017.

Jean-Philippe MAYOL, directeur adjoint de l'ENAP – 1^{er} février 2017.

Claire MERIGONDE, directrice adjointe de la mission outre-mer à l'administration pénitentiaire – 21 mars 2017.

Hubert MOREAU, directeur de la mission outre-mer à l'administration pénitentiaire – 3 mai 2017.

Gilles ROSATI, premier président de la cour d'appel de Fort-de-France – 7 mars 2017.

Christiane TAUBIRA, ancienne garde des Sceaux – 4 mai 2017.

Marc VIZY, conseiller outre-mer auprès de la Présidence de la République – 15 mars 2017.

Valentine ZUBER, membre de la CNCDH – 29 mars 2017.

IX. Accès au droit Justice

CHAPITRE IX

L'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, notamment en Guyane et à Mayotte

Ce chapitre reproduit un avis qui a été adopté à l'unanimité par l'Assemblée plénière de la CNCDH le 22 juin 2017.

JORF n° 0157 du 6 juillet 2017, texte n° 89.

L'accès au droit, préalable à l'exercice des droits fondamentaux, y compris celui d'accéder à un juge, relève conjointement de l'État et des collectivités territoriales. Les politiques publiques conduites en la matière doivent permettre à toute personne, sans discrimination, d'avoir connaissance de ses droits et obligations ainsi que des moyens d'exercer les premiers et de s'acquitter des seconds, qu'elle réside en métropole ou sur un territoire ultramarin de la République française.

L'accès au droit s'entend de l'accès de tout justiciable à la connaissance, non seulement de la norme juridique régissant la vie en société, le droit objectif, mais aussi de chacune des prérogatives, ou droits subjectifs, attachées à sa personne ainsi que des moyens de les faire valoir sans devoir recourir à un juge.

L'accès à la justice, lui, défini comme la garantie reconnue à quiconque de pouvoir saisir un juge, en bénéficiant de toutes les garanties qui l'accompagnent (délai raisonnable, droit au recours, juge indépendant et impartial...), lorsqu'il s'estime victime d'une atteinte portée à telle ou telle desdites prérogatives, est un droit fondamental, consacré par les textes internationaux et européens de protection des droits de l'homme¹. L'accès à la justice et les modalités de fonctionnement de cette dernière relèvent d'une compétence régaliennne de l'État tant sur le territoire métropolitain que sur celui des collectivités ultramarines, quel que soit leur statut respectif. Ainsi, conformément aux articles 73 et 74 de la Constitution, la compétence ne peut être ni transférée ni déléguée à une collectivité territoriale.

1. Article 10 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH). Article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP). Article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Sur le droit fondamental d'accès au juge v. not. *Droit processuel*, (dir. S. Guinchard et al.), Paris, Dalloz, 8^e éd., 2015, spéc. n° 239 et s. Le Conseil constitutionnel, pour sa part, déduit le « droit d'exercer un recours effectif devant une juridiction » de l'article 16 de la DDHC (voir par exemple déc. 99-416 DC du 23 juillet 1999 (§38).

Par cet avis, la CNCDH a cherché à évaluer si l'accès au droit et l'accès à la justice pour le justiciable ultramarin est de la même qualité que ceux dont dispose le justiciable métropolitain. L'avis a pour vocation d'alerter l'État, les collectivités locales ultramarines et la société civile sur les dysfonctionnements les plus graves existant dans l'accès à la justice et le fonctionnement attendu de celle-ci ainsi que, en amont, sur les principaux obstacles empêchant l'accès au droit pour l'ensemble des justiciables ultramarins. L'on précisera que la CNCDH dresse dans cet avis un certain nombre de constats relatifs aux outre-mer, mais qu'elle pourrait en formuler de semblables pour la métropole. Néanmoins, certaines spécificités des territoires ultramarins rendent les difficultés encore plus criantes.

Les travaux conduits en ce sens par la CNCDH (auditions transversales² et auditions ciblées) ont mis en évidence que la situation pour les justiciables était particulièrement critique à Mayotte et en Guyane, justifiant ainsi un focus particulier sur ces deux territoires. En effet, la Commission n'a pu qu'y constater un fort sous-développement des services publics et des ruptures d'égalité en découlant dans l'accès au droit et à la justice. Néanmoins, afin de mieux comprendre la spécificité de cette situation par rapport à celle de l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer en général, des recherches et des auditions ont été menées concernant d'autres territoires ultramarins (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Martinique et La Réunion). En tout état de cause, en raison des différences statutaire, institutionnelle, historique, géographique, humaine, etc. propres à chaque territoire, et de la complexité des conséquences qu'elles produisent, le bilan dressé et les recommandations formulées ne sauraient aucunement prétendre à l'exhaustivité, y compris s'agissant de la Guyane et de Mayotte.

Eu égard plus particulièrement au travail de recherche puis d'analyse de la situation dans ces deux territoires, trois précisions s'imposent. D'abord, dès lors qu'un avis autonome sur les droits des étrangers et le droit d'asile dans les outre-mer sera adopté ultérieurement (septembre 2017) par la CNCDH, et intégré dans l'étude mentionnée plus haut, le parti a été pris dans le présent avis de ne pas aborder la question spécifique de l'accès au droit et à la justice des étrangers et des demandeurs d'asile. Ensuite, le terme de « justice » doit être ici compris comme désignant la seule institution judiciaire, l'accès aux juridictions administratives et le fonctionnement de ces dernières étant exclus de l'avis. Enfin, il convient de souligner que, étant donné l'impossibilité pour la CNCDH de se déplacer sur le terrain, elle a dû opérer par auditions, au demeurant nombreuses. Or, malgré leur très vif intérêt, celles-ci n'ont pas toujours permis de lever les doutes affectant telle ou telle situation en raison des opinions différentes, voire contradictoires, formulées par certaines des personnes auditionnées. Sans doute, les quelques interrogations subsistantes révèlent-elles, à leur manière, tant les importantes lacunes voire défaillances constatées dans le fonctionnement de l'accès au droit et à la justice dans ces territoires que le manque de coordination voire de dialogue entre les différentes institutions concernées.

2. Dans le cadre de cette étude, la CNCDH a mené des auditions sur des thématiques traitées par l'ensemble des avis la composant.

Avant d'aborder les thématiques de cet avis, il importe, à titre préliminaire, de rappeler brièvement les normes constitutionnelles régissant le droit applicable dans les territoires ultramarins. Les départements et régions d'outre-mer (DROM) (Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion et depuis récemment, Mayotte³), régis par l'article 73 de la Constitution, répondent au principe d'identité législative. Ainsi, selon ce texte, « *les lois et règlements sont applicables de plein droit* ». Pour autant, l'article 73 prévoit que ces lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptations compte tenu des « caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités ». Les départements et régions peuvent alors obéir ponctuellement à des dispositions dérogatoires. Au contraire les collectivités d'outre-mer (COM) (Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis-et-Futuna, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et la Polynésie française) s'organisent, selon l'article 74 de la Constitution, autour du principe de spécialité législative. Les lois et règlements de la métropole ne sont donc applicables que sur mention expresse dans lesdits lois et règlements. Cependant, certaines normes dites « *lois de souveraineté* » ont vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire de la République, COM comprises. Quant à la Nouvelle-Calédonie, elle est une collectivité d'outre-mer *sui generis* autonome, constitutionnellement reconnue au Titre XIII de la Constitution (articles 76 et 77). Mais s'il est exact de constater que la Constitution distingue les régimes dits d'identité législative et de spécialité législative, la réalité n'est pas aussi tranchée. En effet, si, dans les textes, les distinctions paraissent claires, en pratique, la hiérarchie des normes et l'articulation des compétences locales et nationales se caractérisent par une grande diversité de situations. Ainsi, alors que les collectivités de l'article 74 de la Constitution pour partie (Polynésie française et Wallis-et-Futuna) et la Nouvelle-Calédonie sont soumises au principe, assorti d'exceptions, de spécialité législative, ce dernier reste résiduel à Saint-Barthélemy et Saint-Martin et absent de Saint-Pierre-et-Miquelon.

S'ajoute à cette dichotomie et aux différences statutaires propres à chacun des territoires ultramarins, la possible soumission à un statut coutumier ou de droit local. En effet, l'article 75 de la Constitution prévoit que « *les citoyens de la République qui n'ont pas le statut civil de droit commun [...] conservent leur statut personnel tant qu'ils n'y ont pas renoncé* ». Dans plusieurs collectivités ultramarines, la Guyane, Mayotte⁴, la Nouvelle-Calédonie et les îles Wallis-et-Futuna, des citoyens sont ainsi régis par un statut coutumier. Cette articulation entre droit commun et droit local vient encore accroître la complexité normative et la diversité du droit applicable dans les outre-mer.

De plus, des contextes locaux difficiles constituent des obstacles supplémentaires pour les justiciables lorsqu'ils veulent accéder au droit et à la justice. En effet, d'une manière générale, la fragilité et l'inégale répartition de l'ensemble des services publics sur les territoires, les contraintes budgétaires y afférentes, le défaut de communication et de coordination des acteurs locaux, les difficultés économiques et sociales des ultramarins,

3. Mayotte est passée du principe de spécialité législative à celui de l'identité législative depuis la loi organique n° 2010-1486 du 7 décembre 2010. Néanmoins, la Cour des comptes relève que « *le passage à l'identité législative, pourtant consubstantiel à la départementalisation, n'est pas encore achevé, bien après la transformation effective du statut de Mayotte* ». <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000042.pdf>.

4. Pour préparer à la départementalisation de 2011, le statut civil local a progressivement été effacé au profit du statut civil de droit commun, par le biais d'ordonnances successives.

freinent le développement d'une politique d'accès au droit et à la justice appropriée, apte à assurer à chacun une connaissance suffisante de ses droits et des moyens de les exercer. Or ces difficultés communes aux outre-mer mais de façon variable, sont décuplées en Guyane et à Mayotte.

S'agissant de la Guyane, aussi vaste que le Portugal, la collectivité est marquée par l'étendue de son territoire et la distance entre ses communes, l'importance de sa population étrangère et/ou en séjour irrégulier, la présence de frontières fluviales avec le Surinam et le Brésil ou maritime avec l'océan atlantique, et les indicateurs socio-économiques très faibles de ses populations dès lors que l'on s'éloigne de la frange côtière (Cayenne, Kourou). Plus encore, la Guyane est marquée par les carences de l'état civil, principalement pour les populations vivant dans l'ouest du pays, qui privent celles-ci de toute existence juridique vis-à-vis de l'administration, et, partant, les empêchent de procéder à toute démarche administrative ou juridique⁵. Ces difficultés sont encore aggravées par un maillage territorial disparate des services publics (notamment du service public de la justice), par une mauvaise couverture des moyens de communication (routes en nombre limité, absence de transports en commun, barrages routiers⁶, réseaux Internet et téléphonique insuffisamment développé, accès à l'électricité limité et défaillant...), par un faible nombre tant des associations que des professionnels du droit, concentrés à Cayenne. On le voit, l'inégalité de l'accès au droit et aux services publics en Guyane n'est plus à démontrer⁷. En outre, si les obstacles à un accès physique au juge sont déjà difficiles à surmonter, le fonctionnement des juridictions est également mis à mal par une insuffisante prise en compte des spécificités locales⁸.

À Mayotte, la départementalisation a entraîné une modification considérable des modes de vie de la population qui a dû assimiler rapidement et brutalement une transition vers un statut de droit civil commun. Alors que l'organisation judiciaire a été profondément modifiée, la question de l'accès à la justice et du bon fonctionnement de celle-ci n'a pas été traitée en priorité. De plus, malgré l'instauration d'une commission de révision de l'état civil en 2005, la campagne de rectifications judiciaires en vue d'assurer un état civil de droit républicain à l'ensemble des Mahorais n'est toujours pas achevée (plus de 3 000 dossiers restent encore à traiter). Ainsi, comme en Guyane, de nombreuses personnes ne peuvent accomplir de démarches administratives faute de disposer d'un état civil. Au regard de ces éléments, force est de constater qu'à Mayotte, tant la politique d'accès au droit et à la justice que le bon fonctionnement de la justice peinent à se mettre en place bien qu'il s'agisse aujourd'hui d'un département. Sans compter d'autres facteurs aggravants comme un manque de développement manifeste de l'île (indicateurs socio-économiques très faibles, éducation défaillante, forte mortalité infantile), des déficiences certaines de l'ensemble des services publics et une mise en œuvre

5. Voir : CNCDH, *Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, assemblée plénière du 23 février 2017, JORF n° 0061 du 12 mars 2017, texte n° 33, voir *supra* chapitre III.

6. *Ibid.*

7. Voir notamment le compte rendu du déplacement du Défenseur des droits en octobre 2016, « Accès aux droits et aux services publics en Guyane », décembre 2016.

8. Voir *infra* p. 440 : II. L'accès à la justice et à une justice de qualité.

défaillante des politiques publiques. Enfin, l'augmentation de la population⁹, en partie du fait de l'immigration, conduit à un engorgement systématique de l'ensemble des structures, toutes sous-dimensionnées, et au premier chef des juridictions; de plus, comme en Guyane, les spécificités locales de Mayotte ne sont pas suffisamment prises en compte dans le traitement des contentieux.

Dans ce contexte, l'accès à la connaissance du droit et de la justice pour les justiciables ultramarins, spécialement de Guyane et de Mayotte, s'avère particulièrement difficile (1). Quant aux graves dysfonctionnements affectant les juridictions, ils empêchent l'accès à une véritable justice de qualité dans ces deux territoires (2).

I. L'accès à la connaissance du droit et de la justice

La *Charte nationale de l'accès au droit*, adoptée en février 2017, rappelle que « l'accès au droit doit être effectif pour tous les citoyens »¹⁰. La CNCDH salue l'adoption d'une telle charte qui démontre une forte volonté politique d'améliorer l'accès au droit pour toutes les personnes présentes sur le territoire de la République. La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de rendre effectif, dans chacun des douze territoires ultramarins, l'ensemble des propositions formulées par la Charte précitée, en portant une attention particulière à Mayotte et à la Guyane. Un comité de suivi ayant été prévu aux fins de rendre compte semestriellement de la mise en œuvre des mesures prescrites par celle-ci, la CNCDH veillera à l'efficacité de ce suivi, notamment à l'égard de Mayotte et de la Guyane. En effet, comme on l'observera dans cet avis, de nombreuses difficultés limitent l'effectivité de ce droit pour tous dans les outre-mer. Cet accès au droit est notamment rendu plus difficile par la multiplicité des entraves mises à la connaissance du droit et de la justice par les justiciables dans les outre-mer. Cependant, pour endiguer ce phénomène, des initiatives originales et adaptées aux contextes et spécificités ultramarins ont été mises en œuvre.

9. Selon l'INSEE, depuis 2007, la population de Mayotte augmente fortement, à un rythme moyen de 2,7 % par an, même si la croissance de la population tend à s'atténuer par rapport aux années antérieures.

10. La Charte a été adoptée par le ministre de la Justice et sept associations et fédérations. Elle vise à définir des objectifs et des moyens de mise en œuvre afin de renforcer l'accès au droit des personnes les plus démunies. Cette Charte s'inscrit dans le cadre du renforcement de l'accès au droit, consacré notamment par la loi de modernisation de la justice du XXI^e siècle (dite J21). http://www.justice.gouv.fr/art_pix/charte_nationale_acces_droit_20170221.pdf

A. Les entraves à la connaissance du droit et de la justice

L'accès au droit, c'est-à-dire la connaissance du droit applicable, suppose, au premier chef, l'intervention d'acteurs ou de structures aptes à fournir toutes informations utiles au justiciable. Or, globalement, il faut déplorer une mauvaise connaissance du droit dans les outre-mer, liée à plusieurs facteurs.

a. Les entraves liées à l'histoire, la géographie, la culture et la langue

À Mayotte, l'histoire du territoire est l'une des explications avancées. En effet, à la suite de la récente départementalisation de 2011, un statut de droit commun venu supplanter un statut de droit local a été appliqué aux Mahorais. La départementalisation a par ailleurs bouleversé l'organisation administrative et judiciaire du territoire¹¹ en donnant notamment la compétence exclusive aux juridictions de droit commun de statuer sur tout contentieux. L'ancienne justice coutumière de droit musulman, la justice cadiale, a été profondément modifiée par la départementalisation qui a cessé de la reconnaître officiellement. Pour autant, les cadis, juges de droit musulman des tribunaux islamiques et coutumiers¹², n'ont pas disparu même si leur rôle a été sensiblement modifié¹³. Après l'abandon du projet répété de les réintégrer dans l'institution judiciaire¹⁴, ils sont

11. Ordonnance n° 2010-590 du 3 juin 2010 portant dispositions relatives au statut civil de droit applicable à Mayotte et aux juridictions compétentes pour en connaître; ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le département de Mayotte; décret 2011-338 du 29 mars 2011.

12. Il y avait auparavant une justice cadiale, en parallèle de la justice de droit commun, rendue par des juges musulmans appelés « cadis » et répartis dans 17 tribunaux cadiaux; elle s'appliquait aux personnes relevant du statut de droit local. Les cadis exerçaient trois types d'activités : judiciaire, notariale et sociale/administrative (médiation en qualité d'autorité morale et religieuse).

13. L'ordonnance du 3 juin 2010 a dépossédé les cadis de leurs attributions. En effet, elle prévoit que le juge de droit commun est désormais exclusivement compétent pour connaître de toutes les affaires relatives à l'application du statut civil de droit local, même si le droit local peut continuer à s'appliquer entre les personnes relevant du statut coutumier. Le Code de procédure civile prévoit, pour le juge de droit commun, la possibilité de commettre une personne de son choix, telle qu'un cadi, pour l'éclairer par une consultation sur des questions relevant du droit coutumier. Cependant, en pratique, ces fonctions de médiation sociale ainsi reconnues aux cadis sont peu utilisées.

14. La réintégration des cadis aurait pu être actée dans la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer, mais elle a finalement été votée sans cette proposition. À ce titre, certaines des personnes auditionnées par la CNCDH s'interrogent sur le choix, au moment de la départementalisation, de faire disparaître la justice cadiale. Par exemple, le Syndicat de la magistrature considère que les cadis auraient pu être formés et associés au fonctionnement de la justice de droit commun (rapport du Syndicat de la magistrature sur la situation de la justice à Mayotte, 2014). Plus spécifiquement, le bâtonnier actuel de Mayotte, encourage, quant à lui à leur donner une place dans le système juridictionnel, au titre de la résolution amiable des conflits, notamment par le biais de l'aide à la médiation.

aujourd'hui des « médiateurs sociaux de la République »¹⁵. Ils ne sont plus officiellement consultés par les juges et les fonctionnaires de droit commun et il n'existe plus de partenariat entre les deux entités, ce que les cadis regrettent.

Comme le souligne le Défenseur des droits, « le statut de droit commun désormais appliqué aux Mahorais n'a pas été suffisamment expliqué aux habitants qui ont vu leurs habitudes bouleversées et continuent de fait à faire appel aux cadis »¹⁶. En effet, on constate une mauvaise compréhension par les Mahorais de la disparition de la justice cadiale et *de facto* de la justice de droit commun désormais applicable. Cette méconnaissance de l'articulation entre droit commun républicain, justice cadiale et droit local crée des situations d'incompréhension, et engendre un non-recours à la justice de droit commun. En effet, une grande partie de la population mahoraise (notamment les personnes âgées de plus de 40 ans et celles disposant de faibles ressources financières) préfère continuer à recourir aux cadis pour régler ses différends ou litiges (familiaux, fonciers ou de voisinage...) plutôt que de s'adresser à la justice de droit commun. Les cadis eux-mêmes manifestent une certaine défiance à l'égard de celle-ci¹⁷. Ce n'est qu'en cas d'échec de la conciliation coutumière ou encore d'incompétence constatée par le cadi (notamment en matière pénale) que ce dernier renvoie vers les juridictions de droit commun. La CNCDH recommande la mise en place d'une discussion approfondie entre le ministère de la Justice et les cadis sur le rôle qui pourrait leur être reconnu au sein de la justice française, afin de profiter au mieux de leur fort enracinement dans une bonne partie de la population mahoraise¹⁸.

Cette situation, ajoutée à des dysfonctionnements de l'institution judiciaire¹⁹, crée un fossé entre la justice de droit commun et les justiciables mahorais, et empêche l'établissement d'une relation de confiance entre la population et la justice de la République. Par exemple, comme l'ont mentionné plusieurs des personnes auditionnées, s'agissant de la prise en charge des mineurs, en matière civile comme en matière pénale, il existe une sorte de « conflit de modèle éducatif » entre les tenants d'une conception traditionnelle locale et les défenseurs d'une approche institutionnelle²⁰.

15. Cette préconisation avait été faite par un rapport parlementaire (rapport d'information du Sénat n° 675 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, de MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, *Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis*, juillet 2012). Les cadis sont des fonctionnaires du département de Mayotte, depuis 1986. Jusqu'en 2004, ils étaient sous l'autorité du préfet pour être ensuite sous l'autorité du président du conseil départemental. Depuis 2011, ils sont regroupés au sein de la mission de médiation sociale du conseil départemental. Ils ont à leur disposition un bureau, des secrétaires et un greffier.

16. Défenseur des droits, compte rendu de mission sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte, mars 2013, p. 24.

17. Audition du cadi Ridjali Inssa, 4 mai 2017.

18. On renverra en ce sens aux diverses propositions faites notamment par le Syndicat de la magistrature et le bâtonnier de Mayotte. Voir *supra* note 14.

19. Voir *infra* II. L'accès à la justice et à une justice de qualité.

20. D'après la contribution écrite de M. Benjamin Banizette, certains Mahorais, considérant que la justice républicaine applicable aux mineurs est trop clémentine à leur égard, désignent ces mineurs sous l'appellation d'« enfants du juge ».

En Guyane, le même phénomène de mauvaise connaissance, voire d'ignorance du droit, et l'absence de recours à la justice qui peut en découler, est observé. À ce titre, Maître Patrick Lingibé, ancien bâtonnier de Cayenne, considère que l'histoire pourrait expliquer en partie le phénomène « *d'inculture juridique* » de la majorité de la population guyanaise²¹. En effet, la non-adhésion de la population guyanaise à la norme juridique française s'explique par son « *importation abrupte* » sans mesures d'accompagnement ni d'explications au cours du siècle dernier. Des chercheurs complètent ce constat en avançant que, pour les populations autochtones²² régies essentiellement par des règles coutumières, le recours aux services publics dont celui de la justice pour la résolution de leurs problèmes, est difficile et peu usuel. Ainsi écrivent-ils, « *ce sont les règles ancestrales qui donnent la primauté à cette justice par rapport à l'organisation française. La justice française apparaît subsidiaire, alors que dans nos textes, elle est prioritaire. Cela entraîne, que, dans certaines familles, qu'il s'agisse des parents ou des enfants, chacun se trouve dans une situation d'ignorance par rapport aux lois "on ne demande pas un droit qu'on ne connaît pas". Un autre aspect marquant concerne par exemple le droit de faire appel d'un jugement. Ce droit n'existe pas dans le droit coutumier* »²³. En outre, les populations éloignées, qui ignorent les règles juridiques françaises (nationalité, état civil, divorce, filiation, adoption, autorité parentale, etc..), les découvrent souvent, soit *a posteriori* une fois confrontées à la situation litigieuse, soit par le « bouche-à-oreille », ce qui est source de nombreuses et regrettables inexactitudes et confusions²⁴. Le conseil départemental d'accès au droit (CDAD) de Guyane a fait part à la CNCDH de l'existence d'une forte demande en ce sens de la population guyanaise, consciente de ne pas connaître suffisamment ses droits. Ainsi, au fur et à mesure que de nouvelles permanences d'information juridique se sont développées, elles ont été rapidement submergées par les demandes.

Toujours en Guyane, et en raison d'un très faible niveau de vie, la connaissance de l'ensemble de leurs droits n'est pas directement à la portée de certains justiciables guyanais. En effet, pour ces justiciables impécunieux, accéder au droit se résume seulement à accéder aux seuls droits de première nécessité : par exemple, comment disposer d'un logement, comment accéder aux allocations familiales pour élever ses enfants, comment scolariser ces mêmes enfants, le tout présupposant que l'impétrant soit en situation régulière et dispose d'un état civil. En revanche, l'information relative au droit de la responsabilité, civile ou pénale, au droit matrimonial (qui implique que les partenaires soient mariés ou pacsés), au droit des successions, au droit de la filiation [chez une population de tradition matrilineaire], ainsi qu'aux actions en justice en découlant, sont des questions tout à fait secondaires, pour ne pas dire étrangères à leurs préoccupations. En outre, comme cela a été rapporté à la CNCDH, une partie de la population guyanaise préfère se tourner vers le préfet ou le maire pour obtenir des informations juridiques alors que cela ne relève pas de leur mission.

21. *Genèse de l'accès au droit en Guyane*, Patrick Lingibé. Article consultable sur site : http://www.blada.com/chroniques/2001/102-Genese_de_l_acces_au_droit_en_Guyane.htm

22. Voir CNCDH : *Avis sur la place des peuples autochtones dans les territoires ultramarins français : la situation des Kanaks de Nouvelle-Calédonie et des Amérindiens de Guyane*, op. cit., voir supra chapitre III.

23. *Justices en Guyane. À l'ombre du droit*, (dir.) de Sylvie Humbert et Yerri Urban, Paris, La Documentation française, 2016, p. 299.

24. Contribution écrite conjointe de Mmes Christine Codol et Mirian Fouchier.

Au-delà des exemples guyanais et mahorais, on notera également qu'en Nouvelle-Calédonie, l'accès à la connaissance de la norme juridique applicable peut s'avérer difficile pour les personnes de statut civil coutumier et pour celles relevant du statut de droit commun, ainsi que pour les professionnels du droit eux-mêmes. En effet, l'articulation entre les règles coutumières et celles de droit commun soulève de nombreuses interrogations voire des conflits entre elles²⁵. De plus, même si la complexité juridique explique, de manière générale, les difficultés éprouvées par les justiciables ultramarins à être informés du droit applicable, la Nouvelle-Calédonie souffre aussi d'une organisation administrative et judiciaire qui s'est considérablement complexifiée au gré des transferts progressifs des compétences de l'État à la collectivité. Si bien que la population, dont une majeure partie est peu diplômée et même peu instruite, a beaucoup de mal à connaître le texte législatif ou réglementaire en vigueur s'appliquant à sa situation. S'il existe la base de données « *juridoc* »²⁶, celle-ci peut être difficile d'accès pour le justiciable dépourvu de connaissances juridiques de base.

Enfin, la barrière de la langue constitue un frein important à la connaissance du droit et de l'institution judiciaire à Mayotte et en Guyane. Le constat est particulièrement frappant à Mayotte : 40 % de la population mahoraise ne parlant pas la langue française²⁷, de nombreux Mahorais s'orientent mal dans l'ensemble des services publics, et plus particulièrement, comme on le verra en seconde partie, dans celui de la justice. Il semble toutefois que les structures d'accès au droit et les associations aient recruté des personnes bilingues voire de véritables interprètes²⁸, dont la présence indispensable doit être encore renforcée. Néanmoins, il est intéressant d'observer que, en l'absence de ces personnes bilingues ou de ces interprètes, la solidarité mahoraise est telle qu'il est possible à un justiciable de solliciter un membre de son entourage afin qu'il l'assiste pour l'accomplissement de telle ou telle formalité administrative ou, en cas de procès, lors d'une audience. Une telle solidarité joue également en Guyane où, de nombreux usagers des services publics ne parlant pas français viennent accompagnés d'une tierce personne qui joue le rôle d'interprète lors des permanences d'information juridique proposées par le CDAD, ou à l'occasion de rendez-vous avec des administrations (Caisse d'allocations familiales, Sécurité sociale...). Ces usagers peuvent également faire appel à des tiers pour rédiger par exemple leur demande en justice ou leur recours, mais moyennant souvent une rémunération élevée.

25. Soulignons qu'actuellement une équipe universitaire, sous l'égide des professeurs Pascale Deumier et Étienne Cornut, recense la jurisprudence coutumière et travaille sur la question de l'intégration de la coutume dans le corpus juridique. L'idée est d'inventorier et de transcrire les principales règles, orales par définition, de droit coutumier dans l'idée de faciliter l'accès de tous à ce droit. Rapport de recherche décembre 2016, *L'intégration de la coutume dans le corpus normatif contemporain en Nouvelle-Calédonie*, LARJE, université de Nouvelle-Calédonie et équipe de droit privé, université Jean-Moulin Lyon 3.

26. www.juridoc.gouv.nc

27. *Plurilinguisme, politique linguistique et éducation, Quels éclairages pour Mayotte?* (dir.) de F. Laroussi et F. Liénard, publications de l'université de Rouen et du Havre, 2012. Le taux avancé fait l'objet de nombreuses discussions et les estimations peuvent parfois être contradictoires. Le SADJAV du ministère de la justice considère quant à lui que « *plus de la moitié de la population ne parle ni écrit la langue française* ».

28. S'agissant cependant de la structure même du CDAD mahorais, il convient de souligner que deux des trois agents du CDAD de Mayotte parlent couramment le shimaoré, et l'une, en plus, le malgache (shibushi).

b. Les entraves liées aux structures d'accès au droit : un maillage territorial disparate et insuffisant

À ces premières entraves s'ajoutent des difficultés matérielles avérées d'accès à ces structures, celles-ci étant, soit inexistantes, soit défaillantes, soit éloignées géographiquement. Certains critiquent le fait que la Chancellerie ait tenté de parer à ces difficultés par la seule augmentation significative des budgets²⁹. En effet, même si cette augmentation des crédits en faveur de l'accès au droit et à la justice (Programme 101) dans les départements d'outre-mer entre 2012 et 2017³⁰ mérite d'être saluée, il faut toutefois noter que cette augmentation à hauteur de 3 % est nettement inférieure à l'augmentation des crédits sur l'ensemble du territoire français (7,8 %). Elle doit en plus être nuancée dès lors que la Guyane a vu ses crédits diminuer de 14 % sur cette période. En outre, la répartition des crédits au titre de l'accès au droit reste inégale puisque, par exemple, en 2016 La Réunion a reçu plus de 50 % des crédits quand Mayotte n'en a reçu que 3,1 % et la Guyane 7,8 %. Enfin, il convient de souligner que sur cette période, d'une manière générale, environ 90 % des crédits sont alloués au financement de l'aide juridictionnelle, ce dont il se déduit que seuls les 10 % restants sont alloués à l'accès à la connaissance des droits, à l'aide aux victimes et à la médiation familiale. Même si le financement de l'aide juridictionnelle est fondamental, la CNCDH considère que cela ne dispense pas le gouvernement d'une réflexion plus globale et plus ambitieuse sur l'accès au droit et à la justice dans l'ensemble des territoires ultramarins. L'examen des éléments subséquents rend cette politique d'autant plus nécessaire.

Le manque de coordination entre les différents acteurs est particulièrement marqué en Guyane et à Mayotte. Aussi, dès lors que la *Charte nationale de l'accès au droit* souhaite renforcer la coopération entre les CDAD et le secteur associatif, et développer un réseau actif de partenaires aux niveaux national, régional et départemental³¹, la CNCDH portera toute son attention à son application, en général et en particulier dans ces deux territoires.

Une offre défectueuse de structures d'accès au droit

La principale structure d'accès au droit et à la justice est le CDAD³². Ce dispositif est complété par le « réseau judiciaire de proximité » composé des maisons de justice et du droit (MJD) et des points d'accès au droit (PAD). Dans les outre-mer, on constate que le maillage territorial d'accès au droit est disparate d'un territoire à un autre. Ainsi La Réunion fait-elle figure de bonne élève avec un maillage assez exceptionnel de points d'accès aux droits - 31 PAD et un CDAD -, alors que la Guyane, territoire dont

29. Audition de M. Yves Tamet, 19 avril 2017.

30. Avis n° 3117 de l'Assemblée nationale rédigé au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2016, p. 6 et 7.

31. Voir *supra* note 10.

32. Créé par la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 *relative à l'aide juridique*, le Conseil départemental d'accès au droit est un groupement d'intérêt public dont les missions couvrent le recensement des besoins, la mise en place d'une politique, l'identification des dispositifs en place et l'animation d'un réseau de différents intervenants comprenant des travailleurs sociaux, des associations d'aide aux victimes et des professionnels du droit.

la superficie est plus de trois fois supérieure, ne dispose que de sept PAD et d'un CDAD et Mayotte, de six PAD et un CDAD alors même que la superficie y est huit fois inférieure et la population près de trois fois inférieure à celle de La Réunion. Quant à la Nouvelle-Calédonie, dont la population avoisine les 275 000 habitants, répartis sur plus de 18 000 km², elle ne dispose ni de CDAD, ni de PAD *stricto sensu* ni de MJD, aucune politique globale d'accès au droit n'étant menée sur le territoire. Depuis 2012, s'il existe un CDAD dans chaque département d'outre-mer, toutes les collectivités d'outre-mer n'en possèdent pas. En outre, les MJD sont très peu nombreuses : une à Saint-Laurent-du-Maroni, en Guyane, une à Fort-de-France, en Martinique, et une aux Abymes, en Guadeloupe. Selon le ministère de la Justice, les CDAD des outre-mer sont confrontés aux mêmes difficultés que les CDAD de métropole : le manque de financement, de ressources humaines et de mobilisation des partenaires.

À la suite de la départementalisation de 2011³³, le CDAD de Mayotte a été créé en 2012³⁴ et installé à Mamoudzou. Un effort de création de permanences décentralisées par rapport à Mamoudzou doit être souligné : des permanences hebdomadaires d'information, délocalisées dans six points d'accès au droit ont en effet été instaurées³⁵. Ces PAD, répartis sur quasiment l'ensemble du territoire, permettent à la population d'éviter les déplacements trop longs. Comme cela a été rapporté à la CNCDH, ils fonctionneraient convenablement même si de très faibles moyens financiers et humains³⁶ ne leur permettent pas d'exercer l'ensemble de leurs missions. On constate que le nombre de personnes reçues en 2016 par le CDAD dans l'ensemble de ses permanences est en baisse par rapport à 2014 et 2015³⁷, sans qu'on connaisse les raisons précises de cette baisse. Au titre de ses permanences d'information juridique, le CDAD intervient surtout sur des questions liées à la nationalité, à l'état civil, aux affaires familiales, et à l'aide à la rédaction³⁸. On peut regretter qu'au sein des permanences effectuées par le CDAD, et ce pour des raisons budgétaires, on ne compte plus d'avocats depuis deux ans (l'ancien bâtonnier ayant souhaité que les consultations offertes dans le cadre de

33. L'ordonnance 2012-395 du 23 mars 2012 a étendu à Mayotte l'application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 *relative à l'aide juridique*.

34. Avant la création du CDAD, c'était le conseil territorial d'accès au droit qui assurait officiellement l'accès au droit. Il faisait l'objet d'une convention tripartite entre le tribunal de première instance, la préfecture et le conseil départemental, avec mise à disposition d'un salarié du conseil départemental. Néanmoins, le centre s'occupait alors également du traitement des dossiers d'aide juridictionnelle, ne laissant que peu de place à la politique d'accès au droit.

35. Les points d'accès au droit sont situés à Bandrélé, au greffe détaché du tribunal d'instance Sada, à la prison de Majicavo, à la maison du service public d'Hamjago, à Pamandzi (Petite terre), et au TGI de Mamoudzou (à Kawéni).

36. Trois agents ont été recrutés : une secrétaire générale (à temps plein 39 heures) et deux juristes (à temps partiel). Néanmoins, une des deux juristes, enceinte, n'a pas été remplacée : les cinq permanences doivent donc être gérées par deux personnes alors même que la secrétaire générale doit gérer en plus la partie administrative, comptable et budgétaire. En outre, seuls trois membres financent le CDAD, ce qui oblige à des recrutements uniquement de CDD de six mois, renouvelables une fois.

37. Statistiques transmises par le CDAD de Mayotte au titre du bilan de l'année 2016.

38. *Ibid.*

l'accès au droit soient désormais rémunérées)³⁹. En conséquence, le partenariat entre le CDAD et le barreau a été suspendu depuis 2015. Néanmoins, il semble que des discussions soient en cours avec le nouveau bâtonnier pour remédier à cette situation. La CNCDH souhaite vivement que le barreau retrouve sa place privilégiée au sein du CDAD. Enfin, il faut souligner la présence, depuis peu, d'un service d'accueil unique du justiciable (SAUJ)⁴⁰ au sein du TGI de Mamoudzou, permettant aux justiciables d'être informés de leurs droits, de leur possibilité d'engager des formalités et démarches et de se renseigner sur les procédures existantes. Le SAUJ fonctionne en lien très étroit avec le CDAD de Mayotte.

La Guyane, quant à elle, dispose d'un CDAD, de deux PAD au sens strict du terme⁴¹ et de cinq autres lieux de rencontres entre usagers et personnels du CDAD⁴², inégalement répartis sur le territoire. De nouvelles permanences d'information juridique mensuelles ont été mises en place par le CDAD dans les communes de Matoury et de Macouria en janvier 2017, ce qui permet sans aucun doute d'élargir un peu la couverture de l'offre d'information⁴³. Mieux encore, à l'issue des travaux effectués actuellement au TGI de Cayenne, un SAUJ va être installé en octobre 2017, ce que la CNCDH salue, puisque cela constituera une nouvelle structure d'accès au droit pour les justiciables guyanais. Néanmoins, ces créations restent insatisfaisantes au regard des besoins du département dès lors que le réseau d'accès au droit ne couvre au total que 5 % du territoire⁴⁴.

Si le CDAD de Guyane a été créé en 1996, il est resté relativement inactif jusqu'en 2012-2013. Installé au tribunal de grande instance (TGI) de Cayenne, juridiction qui connaît de graves dysfonctionnements et de mauvaises conditions de travail⁴⁵, il n'est composé que de deux agents, une juriste basée à Kourou qui se déplace jusqu'à Saint-Laurent-du-Maroni, et une coordinatrice qui s'occupe du secteur de Cayenne et se déplace parfois dans les communes de l'intérieur. L'ensemble des populations des villes et villages n'a pas accès aux permanences et aux informations juridiques du CDAD. À l'ouest, il est très difficile d'aller au-delà de Maripasoula (et encore seulement en avion). À l'est, une semaine de permanence avait été organisée à Camopi, en octobre 2016, de concert avec des services de la préfecture. À la suite de cette initiative, la mairie de Camopi avait demandé que soit instaurée une permanence mais cette demande

39. Selon l'actuel bâtonnier de Mayotte, M. Ahmed Idriss, l'Ordre des avocats réfléchit actuellement à la mise en place de consultations gratuites dans des mairies de grandes villes, où les justiciables venant de plus petites communes alentours pourraient également bénéficier de ces consultations. Une convention-type avec les mairies concernées devrait être soumise à la signature prochainement.

40. Le SAUJ a été créé par la réforme de la justice du XXI^e siècle et est une modalité d'organisation de l'accueil de la juridiction, dont la compétence est élargie à d'autres juridictions de l'arrondissement judiciaire et qui s'inscrit dans une volonté d'améliorer l'offre de service de l'accueil afin de rendre la justice plus accessible.

41. Antenne de justice à Kourou et maison de justice et du droit à Saint-Laurent-du-Maroni.

42. Au CDAD au sein du TGI de Cayenne, à la maison de Quartier Brutus à Cayenne également, à Saint-Georges de l'Oyapock, à Maripasoula ainsi qu'au centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly.

43. La commune de Grand-Santi avait effectué une demande au CDAD afin de se voir octroyer une permanence juridique mais cela n'a pu être accepté par le CDAD en raison de coûts financiers et humains trop importants.

44. Contribution écrite du Syndicat de la magistrature.

45. Voir *infra* II. L'accès à la justice et à une justice de qualité.

n'a pu être satisfaite en raison de la distance géographique et des coûts engendrés pour le CDAD. Il est clair que les moyens humains et financiers du CDAD sont très insuffisants pour couvrir tout le territoire⁴⁶, l'activité intense et croissante⁴⁷ rendant l'accomplissement des fonctions épuisantes, et les déplacements générant des coûts sans précédent⁴⁸. La problématique la plus aiguë aujourd'hui a trait au financement de toutes les activités entreprises ou à entreprendre, si bien que l'objectif du CDAD est seulement de survivre en cherchant des financements pour pérenniser les points d'accès au droit existants⁴⁹. Les permanences d'information juridique, assurées majoritairement par le CDAD, connaissent assurément le succès mais la demande est telle que, parfois, pour obtenir une simple information, il faut s'inscrire sur une liste d'attente de plusieurs semaines.

Si le CDAD a œuvré pour redynamiser la MJD de Saint-Laurent-du-Maroni, celle-ci demeure à ce jour encore défaillante. En effet, les avocats, les notaires et les huissiers de justice ne veulent plus y tenir de permanences du fait de l'éloignement à partir de Cayenne. Le barreau revendique en effet une indemnisation de ses frais de déplacement entre Cayenne et Saint-Laurent-du-Maroni, les deux localités étant distantes de près de 300 kilomètres⁵⁰. Il semble d'ailleurs qu'actuellement il n'y ait des permanences de consultation juridique des avocats qu'à Kourou et à Cayenne, et seulement depuis un an. Seuls le service pénitentiaire d'insertion et de probation, le Centre d'information sur les droits des femmes et des familles de Guyane (CIDFF) et le délégué du Défenseur des droits sont établis de manière continue à Saint-Laurent-du-Maroni. Le CDAD et plusieurs associations y proposent, quant à eux, des permanences. Le ministère de la Justice a fait part de sa volonté d'élargir le nombre d'intervenants⁵¹, ce dont se félicite la CNCDH. Il convient également de souligner, pour le regretter, que le poste de greffier à la MJD, non pourvu, est vacant depuis 2014. L'activité de la MJD est pourtant fondamentale dès lors que, s'agissant du seul PAD de l'ouest guyanais, elle joue un rôle de premier plan dans l'orientation juridique, l'aide aux victimes, les médiations, les informations d'ordre administratif et judiciaire, le guichet unique de greffe. Pour l'ensemble de ces raisons, il est essentiel que la MJD soit restaurée dans ses différentes missions, effectivement et pleinement. Il convient néanmoins de constater que, pour la partie occidentale du territoire au-delà de Saint-Laurent-du-Maroni, l'accès au droit est quasiment inexistant, ce qui, pour la CNCDH, est inadmissible.

46. Au titre d'une subvention initiale pour l'année 2017, par exemple, le Service de l'accès au droit et à la justice et de l'Aide aux victimes (SADJAV) du ministère de la Justice a dévolu 27 000 euros au CDAD de Guyane. Le budget alloué par le SADJAV est d'ailleurs en baisse depuis deux années. Il faut toutefois souligner que la préfecture de Guyane occupe une place importante dans le financement du CDAD. En 2016 notamment, l'augmentation significative du budget de la part de la préfecture de Guyane a permis le recrutement d'une juriste.

47. Le nombre de personnes reçues dans les diverses permanences juridiques assurées par le CDAD augmente de façon très importante puisqu'en 2015, 1 252 personnes ont été reçues et en 2016, 1 941 personnes.

48. Selon l'ancienne coordinatrice du CDAD Guyane, les frais de déplacement (pour la coordinatrice et pour la juriste) s'élèveraient à 9 000 euros par an ce qui représente un coût de 500 euros de frais par personne et par mois.

49. Contribution écrite conjointe de Mmes Christine Codol et Mirian Fouchier.

50. Le CDAD avait proposé de rémunérer les avocats au titre de leurs frais de déplacement, mais cela n'a pas été accepté par le SADJAV.

51. Contribution écrite du SADJAV.

Plus généralement, que ce soit en Guyane ou à Mayotte, le fonctionnement des structures d'accès au droit repose essentiellement sur la capacité du personnel en place à rester motivé dans un contexte de pénurie généralisée. Ainsi, en Guyane, les actions d'accès au droit menées sont-elles fortement dépendantes des acteurs locaux, des bénévoles d'associations ou encore des fonctionnaires, qui tous, trop souvent, ne sont que de passage⁵². L'on peut observer et regretter que des actions ponctuelles ou des dispositifs promouvant l'accès au droit et élargissant l'offre de structures n'aient pas été reconduits après le départ de leurs initiateurs. Si les motifs budgétaires constituent l'essentiel des blocages au développement de permanences d'accès au droit en Guyane, force est de constater que la géographie⁵³ et les particularismes humains et culturels du territoire n'ont pas été suffisamment pris en compte pour permettre au CDAD de mener à bien ses missions.

L'ouest et l'est guyanais (aux frontières des fleuves) étant particulièrement marqués par le déficit de structures d'accès au droit, il serait intéressant qu'au moins un membre du CDAD puisse prendre part de manière systématique aux pirogues administratives itinérantes⁵⁴, mises en place par la préfecture, dirigées soit par le sous-préfet de Saint-Laurent-du-Maroni (concernant le Maroni), soit par le sous-préfet des communes de l'intérieur (concernant l'Oyapock), qui associent plusieurs services publics (tels que la Sécurité sociale, Pôle emploi ou encore la Caisse d'allocations familiales). Néanmoins, si les pirogues administratives opérant sur l'Oyapock sont régulières (environ une fois par mois), celles fonctionnant sur le Maroni semblent être suspendues à ce jour. Il conviendrait de systématiser et pérenniser ces dispositifs⁵⁵, d'associer l'ensemble des acteurs pertinents à ces pirogues (CDAD, associations, ...) et de s'assurer que la préfecture coordonne l'ensemble du dispositif, efficacement et effectivement, palliant ainsi les difficultés dénoncées à ce jour⁵⁶. Cette réforme contribuerait, en mutualisant les

52. Par exemple, en raison d'une charge de travail trop importante, les personnes occupant le poste de coordinateur(trice) au sein du CDAD de Guyane ne restent pour la plupart qu'un an voire un an et demi. Seule la dernière coordinatrice est restée près de trois ans en poste.

53. Par exemple, le compte rendu de la mission conduite par Yvette Mathieu, préfète, chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane de janvier 2015 (p. 45) (dénommé ci-après rapport du Défenseur des droits sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, janvier 2015), souligne que les permanences des juristes du CDAD représentent 76 heures de consultations par mois auxquelles il faut ajouter une contrainte incompressible de nombreuses heures de transport (22 heures).

54. En octobre 2016, le CDAD avait participé à une de ces pirogues administratives sur l'Oyapock et plus précisément à Camopi. La participation n'a plus été renouvelée, en raison du manque de moyens humains et de disponibilité de la part des salariés du CDAD, mais aussi d'un manque de coordination et d'organisation de la part de la préfecture. Il semblerait que tous les acteurs pertinents n'aient pas encore été correctement identifiés et que ces missions ne soient pas suffisamment anticipées pour permettre à l'ensemble de ceux-ci d'y participer.

55. Compte rendu du déplacement du Défenseur des droits en octobre 2016, « Accès aux droits et aux services publics en Guyane », décembre 2016, p. 36. Le Défenseur des droits « *souhaite que soit renforcé le dispositif des missions administratives itinérantes sur les fleuves qui apparaît comme une adaptation nécessaire à une situation singulière d'éloignement mais dont les programmations calendaires, souvent trimestrielles, ne s'avèrent pas assez soutenues* ».

56. Le manque d'automatisme du dispositif, d'anticipation pour prévenir les différents acteurs participants aux pirogues et d'information de la population de la venue de ces pirogues ont été dénoncés par le CDAD.

coûts de transport, à assurer un meilleur accès au droit aux populations établies dans des communes isolées tout le long des deux fleuves.

Il faut déplorer également le total engorgement du CDAD, même à Cayenne⁵⁷. Or de telles difficultés conduisent à l'émergence d'un phénomène dénoncé à plusieurs reprises devant la CNCDH, ainsi que par le Défenseur des droits, à savoir la présence de faux avocats, ou encore de fausses associations, qui font payer des consultations pourtant gratuites et/ou délivrent des informations juridiques erronées. En monnayant ainsi indûment leurs services⁵⁸, ces personnes physiques ou morales se comportent en véritables escrocs aux dépens des justiciables.

Par ailleurs, il existe très peu d'échanges et de coordination entre les différents acteurs de l'accès au droit (santé, éducation, justice, secteur social), ce qui ne favorise en rien l'émergence de solutions locales⁵⁹. Ce manque de coordination entraîne également une méconnaissance profonde de l'ensemble des structures d'accès au droit disponibles, bien que toutes soient situées sur le même territoire. Plus encore, il a été rapporté à la CNCDH qu'en Guyane, l'ignorance de la nature et de l'objet du CDAD par ses acteurs naturels est totale, la structure étant seulement perçue comme « *un des services du tribunal* », destiné à « *organiser des permanences d'accueil et d'information* ». L'expression d'une si faible volonté de mise en commun des compétences de ses membres⁶⁰, en empêchant le CDAD de remplir l'ensemble de ses missions, s'avère extrêmement regrettable.

Un réseau de délégués du Défenseur des droits à développer

On constate que le recours au Défenseur des droits est beaucoup moins fréquent dans les outre-mer qu'en métropole, les outre-mer ne comptabilisent ainsi que 1,6 % des réclamations de l'ensemble des dossiers reçus par les délégués⁶¹. Cela peut s'expliquer par la faible connaissance tant du mécanisme de plainte auprès du Défenseur des droits que de l'institution elle-même, mais aussi par le fait que le réseau des délégués du Défenseur des droits est assez dispersé et moins développé qu'en métropole⁶². Par exemple, à Mayotte, il n'y a que deux délégués, intégrés au CDAD, qui proposent en tout trois demi-journées de permanence par semaine⁶³. En Polynésie française, une seule déléguée assure une permanence d'une journée par semaine. En Nouvelle-Calédonie,

57. Contribution écrite de Mme Mirian Fouchier, ancienne coordinatrice du CDAD de Guyane (en poste entre 2014 et 2015) : les demandes étaient tellement nombreuses que même à Cayenne, les personnes intéressées faisaient la queue de longues heures (dès 5h du matin) pour avoir la chance de poser leur question durant les heures d'ouverture. En moyenne, une seule personne reçoit de vingt à trente personnes lors de chaque permanence à Cayenne (demi-journée).

58. Rapport du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, janvier 2015, p. 30.

59. Contribution écrite du Syndicat de la magistrature.

60. Contribution écrite de M. Bruno Lavielle.

61. Rapport du Défenseur des droits, sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, janvier 2015, p. 40.

62. Outre la présence de délégués, deux conseillers de la direction du réseau territorial du Défenseur des droits sont également en poste pour traiter des réclamations (un pour La Réunion et Mayotte et un pour la Guyane).

63. Un troisième poste de délégué à Mayotte devrait être pourvu début 2018.

alors qu'il n'y a actuellement qu'un seul délégué, un second devrait être nommé en Province Nord au début de l'année 2018. En revanche, en Guyane, depuis le 1^{er} janvier 2017, le réseau comporte neuf délégués. De plus, cinq jeunes ambassadeurs des droits auprès des enfants (JADE) exercent, pour la première fois en cette année scolaire 2016-2017, une activité d'information auprès des élèves et acteurs locaux, de concert avec les Centres d'entraînement aux méthodes d'éducation active (CEMEA) et en partenariat avec le rectorat. Ces ambassadeurs ont notamment été formés par le barreau de Cayenne sur diverses thématiques telles que la prévention de la violence ou le rôle des professionnels de justice. Un dispositif de ce type existe également à Mayotte (6 JADE) et à La Réunion (10 JADE). La CNCDH souligne l'intérêt d'une telle initiative dans ces territoires et encourage à la pérenniser pour l'année scolaire 2017-2018.

Un tissu associatif fragile à consolider

La mise en œuvre effective d'une politique d'accès au droit ne peut se faire qu'au moyen d'un réseau associatif solidement structuré et bien ancré localement dès lors que ces associations sont des acteurs majeurs d'une telle politique, intervenant au plus près des populations ultramarines, notamment au sein des MJD et des PAD. Or, de manière générale, selon la commission des lois de l'Assemblée nationale « *le tissu associatif pour l'accès au droit et à la justice ainsi que l'aide aux victimes est aujourd'hui insuffisant pour répondre de manière satisfaisante à l'ensemble des besoins des justiciables des départements d'outre-mer* »⁶⁴. Même s'il convient de souligner la présence d'associations d'aide aux victimes en Guadeloupe, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon et en Guyane, on ne peut que regretter que seule l'association d'aide aux victimes de Martinique (ADAVIM) ait également pour objet de proposer de la médiation pénale⁶⁵.

Globalement, le tissu associatif dans son ensemble manque de coordination et de ressources financières⁶⁶, et ce, y compris lorsque ces associations sont rattachées à des associations métropolitaines. Actuellement, certaines font face à de graves difficultés financières en raison du retrait d'importants financeurs, retrait conduisant même à des liquidations judiciaires⁶⁷. Les associations présentes dans les outre-mer souffrent d'une certaine fragilité et d'une durée de vie souvent brève, ce qui donne lieu à leur renouvellement permanent. Situation d'autant plus regrettable que toutes dépensent une immense énergie pour améliorer le quotidien des populations ultramarines.

64. Avis de l'Assemblée nationale n° 258 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2013 et rappelé en 2015 dans l'avis n° 3117 de l'Assemblée nationale rédigé au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi de finances pour 2016.

65. Néanmoins, il y a dans les territoires ultramarins plusieurs associations de médiation familiale.

66. L'ensemble des associations œuvrant en faveur de l'accès au droit et d'aide aux victimes vivent essentiellement de bénévolat et de subventions versées par les collectivités locales, le Fonds social européen (FSE) et le ministère de la Justice.

67. À ce titre, l'association pour l'accès au droit et d'aide aux victimes (ADAVI) de Nouvelle-Calédonie fait actuellement face à de graves difficultés. L'ADAVI a mentionné un important désengagement de certaines communes calédoniennes qui inquiète beaucoup l'association sur son devenir.

Plus particulièrement à Mayotte, comme cela a été mentionné à plusieurs reprises lors d'auditions devant la CNCDH, le réseau associatif reste trop peu dense, mal structuré et surtout insuffisamment coordonné pour pouvoir répondre aux besoins réels de la population. En outre, en raison notamment du manque de financement, les associations œuvrent de manière sectorisée tant par leur objet que du point de vue géographique⁶⁸. La CNCDH a reçu des informations convergentes sur le fait que quelques structures associatives font face à un déficit d'encadrement intermédiaire et supérieur et de compétence qui porte préjudice à leur bon fonctionnement. Il convient toutefois de saluer l'existence de nombreuses initiatives de la part des associations présentes sur place, qu'elles soient des structures reconnues au niveau national (Médecins du Monde, La Cimade, Ligue des droits de l'homme,...) ou plus petites et/ou locales parmi lesquelles, en Polynésie française, l'association polyvalente d'actions judiciaires (APAJ) dont les interventions s'étendent au-delà de Tahiti jusqu'aux îles Marquises⁶⁹. Néanmoins, ces actions se trouvent à nouveau freinées par un manque de moyens humains et financiers et un manque de coordination.

La force du secteur associatif repose surtout sur la dynamique des bénévoles. D'ailleurs en Guyane, certains d'entre eux ont bénéficié de formations leur permettant de répondre aux questions les plus fréquentes (droit de la nationalité, de la filiation, droit pénal, droit du travail, droit des victimes,...)⁷⁰ et d'orienter correctement les justiciables. Comme cela a été évoqué précédemment, s'agissant de la complexité juridique et du manque de formation des professionnels du droit, la difficulté de la tâche tient à ce que les problématiques, très complexes, requièrent un personnel compétent, familier des spécificités locales, ce qui constitue un frein financier pour les associations ; seules quelques-unes ont pu embaucher un juriste, alors que pour la majorité des autres, ce sont des bénévoles qui assurent une telle mission. Néanmoins, il faut se féliciter que les associations tiennent des permanences dans les PAD, même si elles admettent elles-mêmes qu'en dehors du secteur de Cayenne l'accès à l'information juridique reste très difficile à obtenir.

Au regard des difficultés ainsi exposées, la CNCDH souligne la pertinence, en raison de leur actualité, des recommandations formulées en 2015 par la commission des lois de l'Assemblée nationale en vue de l'adoption de la loi de finances 2016⁷¹. Ces recommandations appellent à « *consolider les associations les plus fragiles* », « *mettre à profit les associations qui sont bien implantées, pour accroître la couverture géographique de ces territoires et étendre le champ d'action des associations, lorsque celles-ci sont*

68. Par exemple, l'association ADAVI, qui a en principe une vocation territoriale, devrait intervenir dans les trois provinces de la collectivité (Province Sud, Province Nord et Province des îles Loyauté). Il se trouve qu'elle n'intervient qu'en province Sud, principalement sur Nouméa et le Grand Nouméa. À la fin des années 1990, on trouvait des permanences dans les îles Loyauté puis Province Nord mais, faute de financement, elles n'ont pas été renouvelées. Pour remédier à cet inconvénient, la Province Nord a mis à disposition un prestataire (le dispositif est entièrement financé par la Province Nord) qui intervient dans les points d'accès au droit, permettant ainsi un accès au droit gratuit pour les personnes de statut commun ou coutumier. Ce prestataire intervient dans neuf communes de la Province Nord.

69. Entretien de Mme Christine Lazerges avec Mme Cécile Moreau, directrice de l'APAJ, 6 juin 2017.

70. Contribution écrite conjointe de Mmes Christine Codol et Mirian Fouchier.

71. Avis de l'Assemblée nationale n° 3117 *op. cit.*

spécialisées, vers un public plus large » et « accorder une attention particulière à la formation des personnels des associations d'accès au droit et à la justice, situées dans les départements d'outre-mer ».

Un accès difficile aux professionnels du droit

Les professionnels du droit (avocats, notaires, huissiers⁷² ...) constituent également des acteurs essentiels de l'accès au droit et à la justice. Néanmoins, une fois encore, on constate que l'offre n'est assurée de manière ni suffisante ni équivalente dans l'ensemble des outre-mer. À titre de comparaison, le barreau de la Martinique compte 191 avocats inscrits pour une population d'environ 385 000 d'habitants⁷³ alors que celui de Mayotte ne compte que 37 avocats inscrits pour une population estimée à 212 000 habitants⁷⁴. De même en Guyane, seuls 80 avocats sont inscrits pour une population de 252 000 habitants⁷⁵. Presque tous les avocats sont établis à Cayenne, seuls deux d'entre eux étant installés à Saint-Laurent-du-Maroni. De plus, les avocats ne donnent pas de consultations foraines, cela n'ayant jamais été accepté par le barreau pour des raisons financières. En Nouvelle-Calédonie, qui concentre une population de 269 000 habitants⁷⁶, 120 avocats sont inscrits au barreau, une large majorité d'entre eux exerçant en Province Sud alors qu'on compte seulement un avocat établi en Province Nord et un en Province des îles Loyauté.

D'une manière générale, les avocats sont surtout concentrés dans les chefs-lieux. En Polynésie française, la quasi-totalité d'entre eux est installée à Papeete, seuls deux d'entre eux étant établis sur l'île voisine de Moorea. En l'absence de tout professionnel du droit sur les autres îles, il arrive parfois que les gendarmes (lorsqu'il y en a), suppléent, pour certaines de leurs attributions, les notaires et les huissiers⁷⁷. Il existe néanmoins des consultations gratuites à Tahiti, et certaines mairies relayent ces consultations en faisant intervenir des bénévoles; mais une fois encore, peu d'associations viennent compléter ces permanences. Il convient cependant de souligner la présence d'un greffe permanent au tribunal de Nuku Hiva (îles Marquises), qui assure, outre ses missions classiques de greffier, un véritable accès au droit et à la justice pour les habitants. C'est une bonne pratique qu'il convient de maintenir. En outre, au tribunal de première instance, les magistrats eux-mêmes sont parfois conduits à rédiger les requêtes de justiciables. Concernant la présence des avocats, et comme cela a été rapporté à la Commission, des discussions ont été engagées avec l'ordre des avocats de Polynésie française afin que l'avocat désigné pour assurer la permanence pénale puisse, lorsqu'il se déplace dans certaines îles, dispenser en même temps des consultations en matière civile. Cependant, les audiences pénales étant particulièrement chargées, il est difficile

72. Par exemple, il n'y a que deux huissiers à Mayotte.

73. Source : INSEE (données de 2014).

74. Source : INSEE (données de 2012). Il faut néanmoins souligner que ce nombre est régulièrement contesté et que la situation démographique exponentielle est telle qu'il est aujourd'hui nettement supérieur.

75. Source : INSEE (données de 2014).

76. Source : INSEE (données de 2014).

77. Contribution écrite du Syndicat de la magistrature.

pour l'avocat de libérer du temps pour un entretien⁷⁸. De tels éléments conduisent à constater, pour le déplorer, que les justiciables des outre-mer ne disposent pas du même accès à un avocat que les justiciables métropolitains.

À ce propos, un grave dysfonctionnement affectant les îles de Wallis-et-Futuna⁷⁹ a été porté à l'attention de la CNCDH. En effet, pour remédier à l'absence d'un barreau sur ce territoire, des « *citoyens défenseurs* »⁸⁰, agréés par le président du tribunal de première instance, sont chargés de la défense et de l'assistance gratuites des Wallisiens et Futuniens, moyennant une rétribution⁸¹. Choisis parmi les personnes maîtrisant la langue française, ils doivent être titulaires, si possible, d'un diplôme de l'enseignement supérieur, mais ne bénéficient pas nécessairement d'une formation juridique préalable. Si « *ce système spécifique n'empêche en rien les justiciables de s'adresser au barreau de leur choix pour assurer leur défense* »⁸², l'accès matériel à ce barreau reste néanmoins très compliqué dès lors que les avocats les plus proches sont installés à Nouméa, et ne peuvent se déplacer autant que nécessaire, en raison notamment de contraintes financières. En conséquence, faute d'avoir accès à un véritable avocat, les justiciables concernés disposent d'une défense au rabais, ce qui crée une regrettable rupture d'égalité entre justiciables. En outre, la population totale des îles étant estimée à seulement 15 000 habitants, le risque de possibles conflits d'intérêt est réel. Face à cette situation, et dans l'attente d'un remède pérenne et respectueux de l'égalité de tous les justiciables dans l'accès au droit d'être assisté par un avocat, la CNCDH recommande qu'une formation juridique minimale soit assurée à ces citoyens défenseurs.

B. Des initiatives originales adaptées aux spécificités ultramarines

Pour remédier à la mauvaise connaissance, par les justiciables ultramarins, de la norme juridique applicable, et de la manière de faire valoir leurs droits, des journées d'information, de formation, de sensibilisation et de prévention mais aussi des interventions dans les médias ou en milieu scolaire sont organisées par les acteurs de l'accès au droit dans les outre-mer, à l'instar de celles pratiquées en métropole.

78. Audition du Syndicat de la magistrature, 19 avril 2017.

79. Audition de M. Patrick Lingibé, 19 avril 2017.

80. Dernier alinéa de l'article 814 du Code de procédure pénale : « *Dans les territoires des îles Wallis-et-Futuna, il peut être fait appel pour les attributions dévolues à l'avocat par les articles 63-4 à 63-4-3 à une personne agréée par le président du tribunal de première instance. Lorsque cette personne n'est pas désignée par la personne gardée à vue, elle l'est d'office par le président de cette juridiction. Les dispositions de l'article 63-4-4 et celles du deuxième alinéa du présent article sont applicables à la personne choisie, qui en est informée par l'officier de police judiciaire.* »

81. Article 23-2 de l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna.

82. Assemblée nationale, compte rendu analytique officiel, séance du mercredi 14 mai 2008. <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cra/2007-2008/156.asp>

Certaines initiatives, bien que ponctuelles, méritent d'être mentionnées car elles s'adaptent tout particulièrement aux spécificités locales et remédient notamment aux difficultés linguistiques. Que ce soit en Guyane ou à Mayotte, le multiculturalisme et le multilinguisme tendent à être pris en considération dans la mise en place des outils de communication élaborés par les CDAD, avec cependant plus ou moins de succès, en raison soit d'un manque de moyens humains ou/et financiers, soit d'un défaut de coordination soit d'un manque de volonté du personnel concerné.

Par exemple, les fiches juridiques mises à disposition sur le site internet du CDAD de Guyane ont été traduites en portugais, en sranan tongo⁸³ et en anglais, afin d'être accessibles au plus grand nombre de personnes vivant sur le territoire⁸⁴. À Mayotte, un guide d'information sur les violences faites aux femmes, élaboré par le CDAD en partenariat avec la déléguée aux droits des femmes et la préfecture⁸⁵, a été traduit en shimaoré. La CNCDH se félicite des spécificités des populations ultramarines qui tendent à être prises en compte dans certaines actions de sensibilisation et d'information des CDAD de Guyane et de Mayotte, et elle encourage la multiplication d'initiatives aussi prometteuses.

Néanmoins, d'une manière générale, les difficultés liées à la non ou mauvaise connaissance de la langue française persistent. À titre d'illustration, des brochures d'information (sur les procédures ne nécessitant pas l'assistance obligatoire d'un avocat) et des formulaires mis à disposition du public par les juridictions et PAD de l'ouest guyanais⁸⁶ n'ont toujours pas été traduits, malgré des demandes répétées des associations et du personnel du CDAD. Cet état de fait est d'autant plus regrettable que cette partie du territoire est particulièrement marquée par la présence de populations amérindiennes et bushinenge, ou aussi venant du Surinam, qui ne maîtrisent pas toujours la langue française. De même, à Mayotte, il y a une dizaine d'années, le guide de présentation du CDAD était disponible en français et en shimaoré, mais cette initiative heureuse n'a pas été renouvelée.

Même si ces traductions sont évidemment nécessaires, il faut souligner que l'usage des brochures et flyers comme seul canal de diffusion d'information juridique n'est pas suffisamment adapté à la réalité locale de certains territoires ultramarins comme la Guyane et Mayotte, marqués par un fort taux d'illettrisme. De plus, et d'une manière générale, les outre-mer sont des espaces où l'oralité continue à occuper une place particulièrement importante. À ce titre, il est regrettable que d'autres canaux de diffusion d'information non écrite mis en place n'aient pas été pérennisés. Pour sa part, le CDAD de Guyane avait formé le projet, il y a quelques années, de développer l'information

83. Créole surinamien.

84. <http://cdad-guyane.fr/fiches-juridiques/>. Ces fiches juridiques renseignent notamment les justiciables sur différentes thématiques prégnantes en Guyane dont l'état civil, le droit des étrangers et en particulier la question de l'acquisition de la nationalité française.

85. Version en français : <http://www.mayotte.pref.gouv.fr/content/download/5048/42705/file/Guide%20Violence%20fran%C3%A7ais.pdf> et version en shimaoré : <http://www.mayotte.pref.gouv.fr/content/download/5047/42701/file/Guide%20Violence%20shimaor%C3%A9.pdf>. Ce guide est destiné à faire connaître leurs droits aux femmes victimes de violences mais également à les informer des soutiens qu'elles pourraient solliciter. Près de 3.000 guides ont été publiés et distribués aux organismes susceptibles d'accueillir des victimes.

86. Ces brochures sont mises à disposition par la chambre détachée du tribunal de grande instance et par la maison de justice et du droit à Saint-Laurent-du-Maroni.

juridique par radio, mais ce projet n'a pu aboutir. À Mayotte, des magistrats, auxiliaires de justice et avocats intervenaient sur la radio Mayotte 1^{re} pour fournir des consultations juridiques dans un but de compréhension de l'appareil judiciaire à la fin des années 1990 puis en 2013. La seconde édition, intitulée *Faites entrer la justice*, n'a fonctionné que quelques mois, à cause de l'indisponibilité, fréquemment liée à la brièveté de leurs fonctions sur le sol mahorais, des différents protagonistes de l'émission radiophonique. Cette disparition est d'autant plus regrettable que l'émission connaissait un vif succès. Actuellement, le CDAD de Mayotte envisage de se rapprocher des télévisions et radios locales afin de diffuser régulièrement des spots en français et shimaoré sur les principales démarches à effectuer en matière de nationalité et d'état civil. On saluera également une initiative conduite à La Réunion qui perdure et mérite d'être soutenue : celle de Radio Free Dom, station de radio la plus écoutée du département, devenue au fil des années un relais indispensable de l'accès au droit et à la justice dans le département. Créée en 1981, cette radio a notamment fondé sa renommée sur l'émission *Droit de Parole* au cours de laquelle intervient Madame Aude Palant Vergoz, juriste, membre du CDAD et présidente de l'Union des Consommateurs de La Réunion. Cette émission, d'une durée d'une heure, permet aux auditeurs de recevoir des conseils dans le domaine principalement du droit de la consommation⁸⁷. Radio Free Dom diffuse également sur son site Internet des informations relatives aux actions menées par le CDAD réunionnais et à l'ouverture de nouveaux PAD. La CNCNDH se doit de saluer de telles initiatives et d'encourager leur maintien. Elle recommande aux acteurs locaux, particulièrement à Mayotte et en Guyane, de réfléchir, dans le respect de la tradition orale et du multilinguisme propres à ces territoires, à la mise en œuvre d'actions de diffusion d'information juridique à partir prioritairement des médias locaux tels la radio et la télévision. Une telle mesure suppose un financement approprié de la part du ministère de la Justice, dans le cadre des dépenses relatives à l'accès au droit.

S'agissant de l'enseignement, une innovation mérite d'être saluée. À Mayotte, en 2016, la création d'un diplôme universitaire dit « *Valeurs de la République et religions* » a permis d'apprendre à la population l'articulation pouvant exister entre droit musulman anciennement applicable et droit commun en vigueur. Initialement destiné aux cadis, il est aujourd'hui ouvert à un large éventail de participants (fonctionnaires, société civile, étudiants...). L'objectif du diplôme est de « *contribuer à une meilleure insertion de la pratique des religions dans le cadre des lois de la République* », notamment en améliorant la connaissance des normes applicables aux institutions et activités religieuses et celle des principes républicains. La CNCNDH souhaite que ce diplôme soit pérennisé.

D'autres actions plus ponctuelles tentent également de s'adapter au contexte de certaines collectivités ultramarines et à leurs particularités. L'une des spécificités de Mayotte et de la Guyane est l'importance de la population jeune. Selon des estimations de 2012 et 2013, à Mayotte, 60 % de la population a moins de 25 ans et en Guyane, près de 60 % de la population a moins de 30 ans⁸⁸. Ainsi, il convient de s'assurer tout parti-

87. Centre régional Information Jeunesse de La Réunion, fiche d'information, « Se défendre comme consommateur », <http://www.crij-reunion.com/Vie/fiches/5.501.pdf>

88. Source : INSEE.

culièrement de la mise à disposition d'informations à l'égard des mineurs et des jeunes adultes, afin de promouvoir leur accès au droit. À ce titre, plusieurs actions méritent d'être soulignées. Par exemple, Maître Patrick Lingibé, a pris l'initiative d'organiser, au cours de l'été 2017, un colloque sur les droits de l'enfant en présence de la Défenseure des enfants. Ce colloque, qui réunira différents acteurs, aura pour but de créer une synergie autour de la question de la prise en charge des mineurs en Guyane, afin de dégager des pistes de réflexion et de sensibiliser les autorités à cette problématique. Il sera également l'occasion de la signature, par le barreau, d'une convention ayant pour objet la constitution d'un groupe d'avocats formés spécialement à la défense des mineurs qu'ils suivront tout au long de leurs parcours, si possible par le même avocat. La CNCDH salue l'ensemble de ces initiatives.

Autre action intéressante, un « *passport pour la majorité* » a été initié par le CDAD de Guyane afin d'informer les jeunes atteignant la majorité de leurs droits et devoirs⁸⁹. En parallèle, le CDAD organise des visites du TGI à destination des collégiens et lycéens pour les sensibiliser aux métiers de la Justice et, plus généralement, favoriser leur accès à l'information juridique. Les élèves ont également la possibilité d'assister à des audiences de comparution immédiate. À Mayotte en 2014 puis en Martinique en 2016, en collaboration avec les services de la protection judiciaire de la jeunesse, les CDAD ont mis à la disposition des établissements scolaires l'exposition « *13/18, question de justice* ». Cette exposition interactive, qui permettait d'échanger avec les élèves et de leur apporter des connaissances sur la loi et la citoyenneté, s'inscrivait à la fois dans une politique d'information et de prévention. La CNCDH se félicite de ces initiatives qui mériteraient d'être renouvelées voire pérennisées pour certaines d'entre elles.

Pour parer cette fois aux difficultés géographiques, et notamment rapprocher les justiciables des points d'accès au droit situés parfois à plusieurs heures de transport collectif, y compris l'avion, des initiatives originales ont été mises en place afin de leur permettre d'accéder physiquement à l'information juridique. La CNCDH a souhaité mettre en avant quelques-unes de ces initiatives.

En Guyane, l'Union des jeunes avocats (UJA) a mis en place en juillet 2013 « *les pirogues du droit* », ayant pour objet d'offrir gratuitement une consultation juridique aux populations des communes isolées. Durant une semaine, la pirogue a stationné dans les villages du fleuve. L'UJA a bénéficié de l'appui financier et logistique du Conseil général qui a mis à disposition les pirogues nécessaires aux déplacements et s'est assuré de la disponibilité de salles municipales dédiées aux consultations programmées dans les différentes communes. Les habitants, informés à l'avance de ces consultations, d'une durée d'une demi-journée à une journée entière, avaient la possibilité de s'inscrire

89. Le projet a été initié en partenariat avec le TGI, le barreau, l'Agence départementale d'information sur le logement (ADIL), la gendarmerie, la police nationale, le rectorat et la mission locale. Ce document permet aux jeunes qui accèdent à la pleine capacité civile, civique et politique, d'appréhender les changements qui s'imposent à eux à leur majorité et les différents actes juridiques qui peuvent les engager. Ce « *passport* » a vocation à les accompagner au quotidien et à faciliter la sollicitation des acteurs aptes à les guider et les accompagner dans leurs démarches. Le « *passport pour la majorité* » est diffusé dans l'ensemble des établissements scolaires du secondaire. Des flyers réalisés à partir de certains chapitres du *passport* sont également diffusés (« être majeur et devenir responsable », « organiser sa vie privée »), <http://cdad-guyane.fr/actions-du-cdad/>

sur des listes afin d'en bénéficier. Les avocats ont été sollicités essentiellement sur des questions de droit des étrangers et d'état civil. Cette opération, qui avait mobilisé de nombreux avocats et avait permis une intervention auprès des habitants de l'ouest guyanais, n'a malheureusement pas été renouvelée. En effet, la poursuite d'une telle opération s'est avérée compliquée en raison des contraintes météorologiques et de la disponibilité totale qu'elle réclamait de la part des avocats. On saluera la décision prise par le CDAD de coordonner désormais le dispositif afin d'en favoriser la mise en place, et d'assurer le suivi régulier des demandes⁹⁰. Ainsi une nouvelle session est-elle, en principe, prévue pour l'été 2017, avec pour partenaires l'UJA et le CDAD. Elle durera, comme précédemment, une semaine et se déroulera sur quatre sites, les quatre ou cinq avocats sollicités étant rémunérés par le CDAD. À terme, il est envisagé de pérenniser la pratique (au moins une fois par an) mais aussi de la réformer afin d'y inclure les magistrats, juges du siège et membres du parquet, dans le but d'accroître l'offre d'information juridique⁹¹. Cette réforme, que la CNCDH ne peut qu'encourager, permettrait en outre de faire bénéficier le dispositif d'un financement du ministère de la Justice pour rémunérer les participants. Une fois consolidé, il pourrait également inclure des représentants d'associations, notamment d'aide aux victimes. Afin de s'assurer du succès de cette initiative, il conviendra de veiller tout particulièrement à la diffusion de l'information relative à la tenue de ces pirogues auprès de la population.

Autre initiative intéressante, cette fois en Martinique, la création d'un « Justibus »⁹². Dénommé *Ti tak dwa lakay-zot*, qui signifie en créole « *un peu de droit chez vous* », ce mécanisme a été mis en place au mois de mars 2006. Cette permanence juridique itinérante, aménagée en bureau mobile, assure un service public au plus près des citoyens. Il constitue également un formidable outil de diffusion du droit, contribuant de la sorte à une meilleure garantie de l'égalité dans l'accès au droit. La permanence est assurée par un membre du CDAD, mis à disposition par l'Union départementale des associations familiales (UDAF). Juriste de formation, le membre informe et oriente les citoyens. Le Justibus permet à chacun, et notamment aux plus démunis, de bénéficier d'une information générale sur ses droits et obligations, d'une aide dans l'accomplissement des démarches y afférentes, et de consultations juridiques gratuites délivrées par des professionnels du droit (avocats, huissiers ou notaires). Des plannings, affichés au tribunal de grande instance à Fort-de-France, dans les mairies et les antennes de justice, informent les justiciables du passage du bus. Ces plannings sont également disponibles sur le site du CDAD. Cinq permanences d'une matinée, voire d'une journée, sont organisées chaque semaine dans différents lieux.

90. En effet, à l'occasion de ses permanences de consultation juridique mensuelles, le CDAD, dont les salariés sont mieux identifiés par la population que les avocats, peut assurer le suivi des dossiers qui ont été créés dans le cadre de ces pirogues du droit, ce que les avocats ne pourraient pas faire dès lors qu'ils ne se déplacent pas dans les communes de l'intérieur.

91. Mme Frédérique Agnoux a déclaré à la CNCDH qu'elle a actuellement le projet, en partenariat avec le CDAD, d'intégrer une de ces pirogues du droit, fin juin 2017. Cela devrait lui permettre d'organiser des audiences civiles et pénales.

92. Site internet du Conseil départemental d'accès au droit de Martinique, <http://www.cdad-martinique.justice.fr/justibus.php>

En conclusion, au vu de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus, et en raison de l'insuffisance des pratiques actuelles au regard des besoins réels des citoyens ultramarins, la CNCDH recommande la réalisation d'une étude d'impact par le ministère de la Justice dans les douze territoires ultramarins. Cette étude, qui pourrait se faire à l'aide de statistiques, sondages et enquêtes de terrain, permettrait d'évaluer la connaissance par les citoyens ultramarins des normes juridiques en vigueur, et des différentes institutions leur permettant de faire valoir leurs droits. Sur le fondement de cette étude, la CNCDH recommande au ministère de la Justice de conduire une réflexion globale visant à repenser la structuration de l'offre d'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, en évitant toute approche uniforme, calquée sur la situation de la métropole. Pour mener à bien une réforme de cette envergure, il importera de s'appuyer sur les initiatives locales ayant fait leur preuve, de les renforcer, de les multiplier en fonction des besoins de chaque population concernée, de fédérer les acteurs locaux pour une meilleure coordination de leurs actions, mais aussi et surtout d'augmenter significativement les budgets alloués à l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer.

II. L'accès à la justice et à une justice de qualité

La multiplicité des difficultés constatées dans la connaissance du droit et de l'institution judiciaire par les populations ultramarines conduit mécaniquement à un second constat, dressé à plusieurs reprises devant la CNCDH : le recours au juge y est plus rare qu'en métropole, même si le phénomène est impossible à chiffrer. À notre connaissance, aucune réflexion sur la corrélation existant entre les deux constats n'a à ce jour été menée par le ministère de la Justice. À ce titre, la CNCDH recommande au ministère de la Justice la mise en place d'une telle réflexion, point de départ essentiel à la mise en œuvre effective d'un accès à la justice pour tous les citoyens ultramarins. Il est bien d'autres obstacles que le seul manque d'information juridique sur le chemin parcouru par le justiciable ultramarin pour accéder au juge, tous liés au contexte local. De plus, une fois ceux-ci franchis, ce même justiciable se voit fréquemment confronté à des difficultés liées au fonctionnement même de la juridiction saisie. Et c'est particulièrement vrai, une fois encore, en Guyane et à Mayotte.

A. Les réalités locales, obstacles à l'accès à la justice

À l'issue des auditions conduites par la CNCDH, il est apparu que trois raisons principales peuvent expliquer les difficultés rencontrées par les justiciables pour accéder au juge : une organisation judiciaire inégalement répartie sur les territoires d'abord, des difficultés liées à la détermination postale ensuite, et une aide juridictionnelle défailtante enfin.

a. L'éloignement des structures

Quelques chiffres pour commencer : pour près de 2 600 000 citoyens ultramarins, le service public de la justice comprend actuellement 343 magistrats et 925 fonctionnaires de justice⁹³. Néanmoins, les différents acteurs ne sont pas répartis de façon égale sur les territoires ultramarins. Aussi des remèdes inégalement efficaces ont-ils été trouvés pour rapprocher, notamment, le justiciable du juge.

L'inégale répartition des juridictions

À Mayotte, si la départementalisation a impliqué une transformation et une restructuration de l'organisation administrative et judiciaire conformément à la tradition républicaine⁹⁴, celles-ci semblent avoir été mal anticipées, notamment en matière budgétaire⁹⁵. Mayotte conserve ainsi quelques singularités qui préjudicient à un accès effectif à la justice. Premier constat, elle est la seule collectivité relevant de l'article 73 de la Constitution qui ne constitue pas un ressort de cour d'appel. Il n'existe qu'une chambre détachée de la cour d'appel qui se trouve à... Saint-Denis de La Réunion. Cette singularité est particulièrement regrettable ne serait-ce que pour la définition d'une politique pénale propre au territoire, et normalement mise en œuvre par le parquet général. En 2012 déjà, un rapport du Sénat faisait état des difficultés de fonctionnement de la chambre de l'instruction de la cour d'appel⁹⁶ dues à son éloignement géographique par rapport à la cour d'appel située à La Réunion, qui semblent perdurer. La CNCDH rappelle la recommandation exprimée par le Sénat de « *mettre en place, à moyen terme, une cour d'appel à Mayotte, en lieu et place de la chambre d'appel détachée de la cour d'appel de La Réunion* ». La CNCDH invite le ministère de la Justice à engager une réflexion sur cette proposition qui permettrait au justiciable d'exercer de manière plus effective son droit à un juge du second degré et répondrait aux spécificités de la situation Mahoraise. Une telle création apparaît néanmoins difficile compte tenu du coût engendré, par rapport à un volume de contentieux probablement faible.

93. <http://www.justice.gouv.fr/organisation-de-la-justice-10031/lordre-judiciaire-10033/juridictions-judiciaires-doutre-mer-24277.html>

94. Ordonnance n° 2011-337 du 29 mars 2011 modifiant l'organisation judiciaire dans le département de Mayotte.

95. Rapport d'information du Sénat n° 675 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) à la suite d'une mission effectuée à Mayotte du 11 au 15 mars 2012, de MM. Jean-Pierre Sueur, Christian Cointat et Félix Desplan, *Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis*, juillet 2012.

96. Dans ce rapport de 2012, est cité le témoignage d'un ancien bâtonnier de l'ordre des avocats de Mayotte qui dénonçait les effets pervers liés au choix de la chambre détachée en précisant qu'« *en matière pénale, lorsqu'une information judiciaire est ouverte, les avocats disposent d'un délai de six mois pour soulever les nullités de procédure. Aujourd'hui, si un avocat dépose une requête en ce sens, celle-ci est irrecevable en raison de l'absence de greffes détachés de la chambre de l'instruction à Mayotte. La procédure est également irrecevable si la nullité de procédure est envoyée par fax ou par lettre recommandée avec accusé de réception. C'est pourquoi les avocats sont obligés de solliciter leurs collègues à La Réunion pour régulariser leurs requêtes. Toutefois, les avocats réunionnais ne sont pas toujours disposés à remplir cette formalité, sauf pour les dossiers payants* ».

En Guyane, mise à part la chambre détachée du TGI de Cayenne qui se trouve à Saint-Laurent-du-Maroni⁹⁷, l'accès au juge est rendu très difficile par l'éloignement géographique dès lors que toutes les institutions judiciaires sont concentrées à Cayenne⁹⁸. Pour le justiciable guyanais, le déplacement vers Cayenne suppose l'engagement de frais de transport et d'hébergement dissuasifs pour lui. En outre, l'horaire nécessairement matinal de certaines audiences peut conduire à un taux élevé de décisions réputées contradictoires, même si, comme cela a été rapporté à la CNCDH, devant les juridictions civiles, les justiciables, plus respectueux des convocations judiciaires, se présentent autant qu'ils le peuvent aux audiences malgré la distance (à condition qu'ils en aient été informés). La situation est nettement différente devant le juge pénal, où, il est quasiment impossible de s'assurer de la présence d'une victime aux audiences de comparution immédiate compte tenu des délais très courts dans lesquels les audiences sont organisées. À ce titre, il faut saluer l'important effort de coordination effectué conjointement par le parquet de Cayenne, le bureau d'aide aux victimes et le CDAD, pour s'assurer que les victimes sont informées des démarches à opérer pour faire valoir leurs droits ainsi que de la date des audiences⁹⁹, effort qu'il convient de maintenir. La situation financière de ces victimes, l'ignorance de la date et de la tenue des audiences en raison des difficultés de détermination d'adresse postale¹⁰⁰, ainsi que les contrôles effectués sur les axes routiers sont également des facteurs qui entrent en jeu pour expliquer leur absence fréquente aux audiences¹⁰¹.

En outre, à partir de 2008, en l'absence d'un conseil des prud'hommes, faute de candidats et donc d'élections des conseillers prud'hommes, le contentieux du droit du travail a été délaissé. La situation s'est un peu améliorée en 2012 à la suite de la décision, prise par l'ancien premier président de la cour d'appel, de déléguer la fonction à un juge d'instance, délégation devenue depuis, quasi permanente. Il semblerait qu'une telle situation ait vocation à perdurer au moins jusqu'en 2018¹⁰². Pour autant, les conséquences de celle-ci sont graves dès lors qu'on observe une déjudiciarisation de fait du contentieux conduisant à l'impunité des entreprises. Ainsi, même après 2012,

97. Voir *infra*.

98. À ce titre, le Défenseur des droits souligne dans son rapport sur l'accès aux droits et aux services publics en Guyane, *op.cit.*, que « *le recours au droit est anormalement démobilisé au regard de la taille de la population et continue à faiblir* », les causes en étant diverses : « *Éloignement des centres administratifs, coûts induits de la mobilité, tenue aléatoire des permanences administratives, insuffisance des moyens, complexité des conditions d'accès aux droits, ou encore l'augmentation de la fréquentation des guichets administratifs.* » Il poursuit en dénonçant le déséquilibre de la couverture territoriale des services administratifs (concentrés à Cayenne) qui crée une discrimination entre citoyens dès lors que l'accès à un service public génère un coût pour certains (éloignés de Cayenne et de sa périphérie) et pas pour d'autres (établis à proximité de cette ville). En outre, non contents d'être trop peu nombreux, les quelques moyens de transport public collectifs sont très onéreux. Or, une grande partie de la population guyanaise dispose de revenus très insuffisants.

99. Contribution écrite conjointe de Mmes Christine Codol et Mirian Fouchier.

100. Voir *infra*.

101. À titre d'exemple un aller-retour Cayenne/Saint-Georges de l'Oyapock en taxi collectif coûte 80 euros. Un aller-retour Cayenne/Grand-Santi en avion coûte, quant à lui, 150 euros. Le niveau de vie mensuel médian est de 695 euros. Source : INSEE.

102. Il a été rapporté à la CNCDH que le conseil des prud'hommes, composé de quarante conseillers, devrait normalement se réinstaller en 2018 puisque la prochaine désignation de conseillers aura lieu le 31 décembre 2017.

de multiples violations des droits des travailleurs liées à l'exploitation aurifère illégale continuent à échapper à la justice. De plus, par ricochet, cela a entraîné des retards dans le contentieux d'instance qui est un contentieux de proximité. À ce titre, la CNCDH souhaite tout particulièrement que la situation ne perde pas au-delà de 2018 et que soit assurée la reconstitution rapidement de la juridiction avec la mise à disposition de locaux expressément dédiés à ce contentieux.

De quelques remèdes apportés à l'éloignement du juge

Audiences foraines et chambres détachées sont les principaux moyens de lutter contre l'éloignement géographique du juge.

Des audiences foraines ont ainsi été instaurées en Guyane¹⁰³. Trimestrielles, elles sont en principe organisées à Grand-Santi, Papaïchton et Maripasoula, pour une durée variant entre deux jours et une semaine. Leur organisation implique une importante préparation en amont, pour les déplacements et l'hébergement de la délégation – composée d'un représentant du siège, du parquet et d'un greffier – ainsi que pour la convocation des justiciables et leur accueil au sein des mairies des communes. Les justiciables sont informés de la tenue de ces audiences par lettre recommandée ou par l'intermédiaire du représentant de chaque mairie qui dispose d'une liste des personnes convoquées. Le CDAD lors de ses déplacements dans l'intérieur de la Guyane informe les justiciables de la tenue des audiences et du déroulement des procédures. Mises en place dans un premier temps afin de traiter des contentieux liés à la nationalité, ces audiences foraines servent aujourd'hui à pallier l'absence de juges spécialisés à la chambre détachée de Saint-Laurent-du-Maroni. C'est notamment le cas pour le contentieux relatif aux mineurs. À ce jour, les audiences foraines sont difficiles à organiser (elles sont même actuellement suspendues) en raison de coûts de déplacement et d'hébergement des magistrats qui ne sont pris en charge que partiellement¹⁰⁴, et également des problèmes de sécurité. La CNCDH estime que, pour remédier aux difficultés de financement actuelles, les magistrats itinérants pourraient, dans un premier temps, se rapprocher des pirogues administratives gérées par la préfecture¹⁰⁵, à condition que l'anticipation de telles missions et leur coordination par les magistrats et les services préfectoraux¹⁰⁶ soient effectives. Dans un second temps, et sur le long terme, le ministère de la Justice devra régler, outre ces problèmes de sécurité, ces difficultés financières¹⁰⁷.

103. Mme Christine Codol, alors magistrat déléguée à la chambre détachée du tribunal de grande instance de Cayenne, à Saint-Laurent-du-Maroni, a créé ces audiences. Seules les audiences avaient lieu en audience foraine. L'audience était ensuite tenue à Saint-Laurent-du-Maroni à une date indiquée à l'occasion de ces audiences.

104. Voir *infra* note 118.

105. Voir *supra* I. L'accès à la connaissance du droit et à la justice.

106. En août 2016, une magistrate aurait dû participer avec son greffier au voyage de l'une de ces pirogues. Malheureusement, l'opération a dû être reportée, la magistrate étant informée tardivement de ce report. Depuis, selon les informations reçues, le dialogue semble rompu entre les magistrats qui se rendent habituellement en audience foraine et la préfecture, ce qui est regrettable.

107. Voir *infra*.

À l'instar de la Guyane, et en raison de l'éclatement des territoires, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, l'accès à la justice passe également par des actions menées au plus près des justiciables¹⁰⁸ et en premier lieu des audiences foraines. En Polynésie française, ce sont les deux juges affectés aux deux sections détachées du tribunal de première instance de Papeete qui composent ces audiences. Les déplacements en audiences foraines se font sur les principales îles et plusieurs fois par an. Le Code de procédure civile polynésien prévoit la possibilité de former une requête verbale dans tous les contentieux relevant des audiences foraines¹⁰⁹, ce qui permet au magistrat d'être saisi oralement et directement à l'occasion de ces audiences. Malheureusement, comme en Guyane, l'existence de ces audiences foraines semble menacée par des problèmes budgétaires, alors même que celles-ci garantissent aux populations ultramarines un égal accès à la justice.

Pour leur part, les chambres détachées remédient, elles aussi, à l'éloignement du juge. Il en a ainsi été créé dans les principales juridictions civiles en Nouvelle-Calédonie¹¹⁰, Polynésie française¹¹¹ et à Saint-Martin¹¹². En Guyane, en 2013, une chambre détachée du tribunal de grande instance de Cayenne a été créée à Saint-Laurent-du-Maroni. Elle traite par délégation de la plupart des contentieux intéressant les justiciables de l'ouest de la Guyane, et plus particulièrement des affaires familiales et des demandes de jugement déclaratif de naissance¹¹³. Cependant, non seulement elle n'est composée que de deux juges¹¹⁴ mais encore elle ne comporte aucun juge spécialisé¹¹⁵. De plus, très peu d'interlocuteurs sont présents sur place : seulement deux avocats, aucun huissier de justice, aucun médiateur civil... En conséquence, cette chambre peine à trouver sa place même si les audiences sont maintenues. Autre grave difficulté, l'impossibilité pour les magistrats de faire exécuter leurs décisions en raison également de l'absence des services adéquats (Service pénitentiaire d'insertion et de probation (SPIP), Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), foyers pour enfants en danger et Aide sociale à l'enfance (ASE)). De telles carences empêchent tout recours effectif à la justice pour l'ensemble de l'ouest guyanais.

108. Contribution écrite du Syndicat de la magistrature.

109. Article 444 du Code de procédure civile de Polynésie française.

110. Le tribunal de première instance de Nouméa dispose de deux chambres détachées, à Koné et Lifou, composées de deux magistrats à Koné et d'un magistrat à Lifou.

111. Le tribunal de première instance de Papeete compte deux sections détachées à Nuku-Hiva et Raiatra. Les deux magistrats qui y sont affectés dans ces deux sections se déplacent également en audiences foraines où ils interviennent essentiellement sur des contentieux fonciers et sur commission rogatoire du juge des enfants ou du juge de l'application des peines.

112. Depuis fin 2015, une chambre détachée du tribunal de grande instance de Basse-Terre a été créée à Saint-Martin, couvrant les ressorts de Saint-Martin et Saint-Barthélemy.

113. Antérieurement à la chambre détachée, la présence judiciaire était limitée à la présence d'un greffe permanent, justifiée essentiellement par un nombre important de dépôt de demandes d'acquisition de nationalité française et par des audiences foraines tenues de manière très ponctuelle par des magistrats du TGI de Cayenne pour traiter surtout des contentieux correctionnel et familial.

114. Il faut donc en faire venir un troisième pour les audiences collégiales.

115. Aucun juge des enfants (alors que la moitié de la population est mineure), aucun juge d'instruction, aucun juge de l'application des peines et pas non plus d'auxiliaires de justice...

Si le Syndicat de la magistrature a prôné la création d'un TGI à Saint-Laurent-du-Maroni en lieu et place de l'actuelle chambre détachée¹¹⁶, le premier président de la cour d'appel de Cayenne considère pour sa part qu'implanter un tribunal de grande instance de plein exercice à Saint-Laurent-du-Maroni n'est aucunement une nécessité dès lors que l'activité judiciaire ne progresse pas et a même plutôt tendance à décroître dans plusieurs contentieux, malgré la hausse de la population dans l'ouest guyanais¹¹⁷. Le haut magistrat estime qu'il conviendrait d'abord de développer l'accès au droit auprès de la population pour qu'elle sollicite davantage les juges de la chambre détachée, avant d'envisager la création d'un tribunal de grande instance de plein exercice à Saint-Laurent-du-Maroni. Finalement, l'accord de Guyane, adopté le 21 avril 2017 à la suite d'importants mouvements sociaux, prévoit la création d'un TGI dans la commune afin de remédier à l'absence de juges spécialisés. La CNCDH, malgré les réserves émises quant à l'opportunité d'une telle création, recommande néanmoins la mise en place d'un TGI à Saint-Laurent-du-Maroni, conformément à l'accord de Guyane, et souligne que l'ensemble des institutions judiciaires, y compris les auxiliaires de justice, doit y être associé afin d'assurer un bon fonctionnement de la juridiction. De plus, la CNCDH recommande au ministère de la Justice de proposer rapidement une feuille de route pour la création du TGI (échancier, financement...) afin que la continuité entre l'ancien gouvernement, signataire de cet accord, et le nouveau, soit assurée.

Toutefois, comme l'écrit le Syndicat de la magistrature, et la CNCDH se joint à ce constat, *« les rares dispositions spécifiques qui permettent au juge de se rapprocher des habitants (chambres détachées, audiences foraines) sont aujourd'hui menacées par des contraintes budgétaires. »* En effet, un obstacle réglementaire empêche le remboursement intégral des frais de déplacement des magistrats lorsqu'ils assurent les audiences foraines ou composent les chambres détachées, les contraignant à refuser d'assurer ces fonctions¹¹⁸. La CNCDH déplore d'autant plus le poids de ces contraintes budgétaires, qu'elles privent de tout accès à un juge les populations les plus isolées et les plus fragiles. Elle souhaite attirer l'attention du ministère de la Justice sur cette situation en lui recommandant de prendre un nouvel arrêté sur les conditions et modalités de remboursement des frais engagés par les magistrats et les greffiers, dans le but de

116. Audition du Syndicat de la magistrature, 4 avril 2017.

117. Discours de rentrée judiciaire (janvier 2017) du premier président de la cour d'appel de Cayenne.

118. Le décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 *fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État* et l'arrêté du 3 juillet 2006 *fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État* (articles 1 à 3 du présent arrêté) pose un taux maximal pour l'indemnité de mission pouvant être attribuée à l'occasion d'une tournée égale à 70 % du taux maximal de l'indemnité de mission applicable dans la collectivité d'outre-mer (soit 70 % de 90 euros = 63 euros par jour de remboursement). S'agissant tout particulièrement de la Guyane, les personnes auditionnées par la CNCDH ont indiqué qu'une telle somme ne suffisait même pas à couvrir les frais d'hébergement, et précisé qu'un montant de 115 euros par jour serait plus approprié à la réalité. Une telle situation conduit à de graves réalités telles que la survenance d'accidents de la route pour le personnel de l'institution judiciaire qui, pour éviter d'avancer des frais supplémentaires, font l'aller-retour Cayenne-Saint-Laurent-du-Maroni dans la journée. Une discussion intersyndicale est actuellement menée en Guyane avec le premier président de la cour d'appel de Cayenne pour trouver une solution.

l'adapter aux réalités locales ultramarines et au coût de la vie, plus élevé qu'en métropole (en Guyane, la différence est estimée à 40 %).

b. Les difficultés de détermination de l'adresse postale et d'acheminement du courrier

Même si elle excède le champ du seul accès à la justice pour affecter l'ensemble des services publics, on constate que, notamment en Guyane et à Mayotte, la domiciliation problématique des justiciables en raison tant de la spécificité de l'habitat local que d'un découpage foncier non abouti, fait obstacle à un accès effectif à la justice. Trop souvent, les convocations, faute de pouvoir être délivrées aux justiciables concernés, sont renvoyées à la juridiction pour défaut d'adresse du destinataire. Ces situations entraînent un fort taux d'absence à l'audience¹¹⁹, les parties n'ayant pas reçu leurs convocations. Par conséquent, tant en Guyane qu'à Mayotte, les procédures par défaut, au civil comme au pénal, sont fréquentes (il est très difficile de s'assurer de la preuve de l'information reçue par les justiciables) et les décisions contradictoires à signifier (au pénal) ou réputées contradictoires (au civil) sont également nombreuses.

En Guyane, aux difficultés posées par la présence de logements sauvages et campements illégaux, viennent s'ajouter des problèmes d'homonymie, une très forte mobilité de la population (qui n'effectue pas toujours le transfert postal) et des dysfonctionnements de La Poste (longs délais d'acheminement). En outre, nombre de villages n'étant pas accessibles en voiture faute de routes praticables, les distributions par les agents de la Poste se font en début de piste dans des dizaines voire des centaines de boîtes aux lettres, regroupées en masse¹²⁰. Sans compter le fait que de nombreuses personnes ne disposent pas même d'adresse pour des raisons pécuniaires¹²¹. Enfin, au-delà de ces difficultés, on observera que la remise des citations est rendue difficile par le manque d'huissiers, ceux-ci étant concentrés à Cayenne. Aussi ce manque est-il compensé par l'intervention de gendarmes ou agents de la mairie, assermentés ayant pour mission de notifier les assignations aux justiciables.

S'agissant de Mayotte, le cadastre y est complètement défaillant, et le grand nombre de bidonvilles, installés notamment autour de Mamoudzou, pose de nombreuses difficultés à l'institution judiciaire pour s'adresser aux justiciables. À ce titre, le Plan Mayotte 2025 a prévu une mesure visant à « *faciliter l'accès au droit* » « *en arrêtant un schéma*

119. Selon M. Benjamin Banizette, à Mayotte, on compte en moyenne 50 % d'absence des parties aux audiences dans les juridictions mahoraises, bien que cela varie en fonction des contentieux. En Guyane, selon la directrice de greffe du TGI de Cayenne, Mme Anne Lepage, le taux d'absence des parties aux audiences en raison de ces difficultés serait de l'ordre de 10 à 20 %.

120. Par exemple, l'adresse est présentée comme ceci : *Monsieur X, PK20, Maripasoula*. Cela signifie qu'au point kilométrique 20 où se situent des centaines de boîtes aux lettres, se trouvera la boîte postale de Monsieur X. Cependant, selon la directrice de greffe du TGI de Cayenne, un travail a été entrepris par la DRFIP, la collectivité territoriale de Guyane et les quatre communautés de communes pour améliorer le dispositif d'adresse postale (nomination et numérotation des rues). Ce travail est toujours en cours.

121. Selon le rapport du Défenseur des droits sur l'égal accès aux droits et aux services publics en Guyane, *op. cit.*, p. 31, les domiciliations postales coûtent de 30 à 40 euros.

de domiciliation pour les personnes ne disposant pas d'adresse»¹²². La CNCDH salue l'adoption de ce plan et invite les pouvoirs publics à le mettre rapidement et effectivement en œuvre. Eu égard aux contentieux portant sur la nationalité (tribunal d'instance) et la rectification des actes d'état civil (tribunal de grande instance), une pratique réaliste s'est développée : la convocation par téléphone (par exemple, pour informer le justiciable d'une convocation ou du prononcé d'une décision de justice le visant ou encore de l'absence de certains documents) suivie d'un accueil au tribunal par un vacataire qui, dans le cas d'une décision de justice, la remet à l'intéressé en personne contre signature¹²³. En outre, au pénal, les victimes sont ré-avisées par le greffe et les prévenus sont cités par voie d'huissier¹²⁴. De même, au civil, les parties sont elles aussi ré-avisées par le greffe qui autorise parfois les demandeurs à faire citer les défendeurs par voie d'huissier (notamment pour le contentieux des affaires familiales)¹²⁵. Ces pratiques réalistes démontrent bien l'impérieuse nécessité pour l'autorité judiciaire de recourir à des moyens pragmatiques pour s'assurer que les justiciables ont connaissance, notamment de leur convocation, et pourront ainsi assister aux audiences.

Si les codes de procédure civile et de procédure pénale se sont longtemps avérés contraignants en imposant le plus souvent le recours aux convocations par lettre recommandée ou lettre recommandée avec demande d'avis de réception, on saluera les réformes récentes, tant en matière civile¹²⁶ que pénale¹²⁷, de la transmission de convocations, d'avis ou autres documents adressés à des justiciables. Désormais, les justiciables pourront ainsi être convoqués ou recevoir des avis ou documents par voie électronique (étant entendu courriels ou SMS), tant en matière civile que pénale. Cette généralisation du recours à la communication électronique permet d'assurer une réception en principe quasi instantanée des envois, et ce dans l'intérêt des justiciables, en évitant le recours à des envois postaux qui peuvent présenter des inconvénients conduisant aux difficultés exposées ci-dessus, une lourde charge financière pour les juridictions mais aussi en termes de ressources humaines.

La CNCDH considère que ces nouveaux outils mériteraient d'être davantage développés dans les outre-mer (mais également en métropole), à l'instar de l'information transmise par le biais téléphonique (comme c'est notamment et actuellement le cas dans une

122. <http://www.mayotte.pref.gouv.fr/content/download/5164/43644/file/Mayotte%202025%20Une%20ambition%20pour%20la%20R%C3%A9publique%20-%20document%20strat%C3%A9gique.pdf> p. 23.

123. Audition de M. Benjamin Banizette, 28 mars 2017.

124. Selon le président du tribunal de grande instance de Mamoudzou, Monsieur Laurent Sabatier. Il dénonce cependant la présence de seulement deux huissiers, rendant très compliquées ces citations.

125. *Ibid.*

126. Article 748-1 du Code de procédure civile.

127. Article 803-1, II du Code de procédure pénale, dont le second alinéa a été introduit par la loi du 16 février 2015 (loi n° 2015-177 du 16 février 2015 *relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures*) qui permet à l'autorité judiciaire de substituer l'envoi par voie électronique d'avis, convocations ou documents adressés à des personnes, à l'envoi actuel par lettre simple, lettre recommandée ou lettre recommandée avec demande d'avis de réception, mais « à la condition que la personne y ait préalablement consenti par une déclaration expresse recueillie au cours de la procédure », et ce dans toutes les phases de la procédure (enquête, instruction, jugement, exécution ou application de la peine. Circulaire d'application de la partie II de l'article 803-1 http://www.textes.justice.gouv.fr/art_pix/JUSD1506962C.pdf

moindre mesure à Mayotte). Néanmoins, le recours à la voie électronique ne saurait être envisageable dans tous les outre-mer, et notamment en Guyane et à Mayotte où il est incontestablement inadapté¹²⁸. En effet, en Guyane, la fracture numérique entre le littoral et le reste du département est incontestable, d'autant que dans les communes les plus isolées, l'alimentation en électricité n'est ni continue ni fonctionnelle. De même, à Mayotte, l'accès à un ordinateur et à l'Internet reste inaccessible à une large partie de la population. Toutefois, dans l'un et l'autre des territoires, l'utilisation du téléphone portable est, lui, très démocratisé. En Guyane, contacter le justiciable par voie de SMS serait particulièrement adapté¹²⁹, mais seulement à condition que la couverture téléphonique fonctionne sans interruption et que les réseaux ne soient plus aléatoires. En outre, dans l'ouest guyanais, une partie de la population ne disposant que d'un abonnement téléphonique étranger (surinamais), il faudrait que les juridictions acceptent de prendre en charge un coût qui peut s'avérer plus élevé. À Mayotte, les interlocuteurs interrogés par la CNCDH ont également considéré qu'une telle possibilité serait un gros avantage pour pouvoir contacter et convoquer les justiciables. Néanmoins, dans l'un et l'autre des territoires, même avec ce moyen de communication, les difficultés liées à l'illettrisme et à une mauvaise compréhension du français persisteraient. En outre, pour des raisons financières, les abonnements ne pouvant parfois être renouvelés, les changements de numéros s'enchaînent, ce qui empêche d'assurer une continuité dans le contact des justiciables. La CNCDH recommande au ministère de la Justice de mener une réflexion approfondie sur la possibilité d'utiliser le SMS comme un nouveau mode de communication pour contacter les justiciables tout en conservant les modes classiques. Il conviendra de s'assurer que les juridictions mahoraises et guyanaises mobilisent tous les modes de communication avec les justiciables (courriers, SMS, appels téléphoniques voire emails) en s'assurant particulièrement de la compréhension des messages, pouvant nécessiter notamment une traduction¹³⁰. S'agissant tout particulièrement de l'envoi par SMS, il sera indispensable au préalable de s'assurer prioritairement de la bonne réception et la bonne compréhension de son contenu. Évidemment, le développement de ces moyens de communication ne peut être assuré sans un financement approprié tant des nouveaux coûts ainsi engendrés et de la diversification du travail des greffes.

128. Néanmoins, selon la directrice du greffe du TGI de Cayenne, la convocation par internet pourrait être envisageable en passant par la possibilité pour les justiciables guyanais d'utiliser Internet dans les maisons de services publics, dans les mairies qui disposent d'espaces numériques, dans les deux MJD de Guyane ou encore en ayant recours aux cyber espaces mis en place en Guyane.

129. À ce titre, la directrice du greffe du TGI de Cayenne indique que des groupes de travail vont se réunir prochainement pour évoquer les possibilités de convocation par SMS ou par email.

130. Par exemple, Mme Nadia Bergouniou-Gournay, présidente de la chambre d'appel de Mamoudzou, préconise, lorsque l'intéressé n'est pas assisté d'un avocat, la traduction de l'ensemble de ces communications en shimahoré. On pourrait également penser à une traduction en shibushi.

c. Les défaillances de l'aide juridictionnelle

Un accès effectif à la justice implique que les personnes les plus démunies puissent bénéficier de l'assistance gratuite d'un avocat¹³¹ lorsqu'elles saisissent un juge pour faire valoir leurs droits. En raison d'indices socio-économiques particulièrement faibles, l'aide juridictionnelle est très développée dans les outre-mer¹³², mais selon des modalités diverses¹³³. Les difficultés rencontrées dans sa mise en œuvre semblent nombreuses, tant pour les avocats que pour les justiciables. Néanmoins, des informations contradictoires ont été apportées à la CNCDH, certains considérant que l'aide juridictionnelle fonctionne relativement bien, quand d'autres mettent en cause son fonctionnement : constitution difficile des dossiers, bureaux d'aide juridictionnelle défaillants, délais très longs de paiement des avocats dont, au surplus, l'ensemble des frais engagés ne seraient pas pris en compte.

La situation des avocats

Sur l'ensemble du territoire de la République, l'aide juridictionnelle constitue l'essentiel de la dépense prévue pour la mise en œuvre de la politique d'accès au droit et à la justice : 90 % du budget du Programme 101 sont attribués à la « mission justice »¹³⁴ (dont il faut souligner l'augmentation des crédits alloués pour les territoires ultramarins ces dernières années). Toutefois, seuls 2 % du budget total dédié à l'aide juridictionnelle sont consacrés aux outre-mer (soit 6 millions d'euros) : entre 0,4 % et 0,5 % est accordé pour chaque barreau ultramarin¹³⁵.

Les particularités géographiques et autres spécificités de certains territoires d'outre-mer ont pour conséquence d'exposer les avocats à des frais qui ne sauraient être comparés à ceux des avocats exerçant en métropole¹³⁶. La référence à des paiements insuffisants et tardifs¹³⁷ a été faite à de multiples reprises lors des auditions menées par la CNCDH, une insuffisante prise en compte des réalités géographiques des outre-mer

131. Articles 47 et 48 de la Charte européenne des droits fondamentaux et 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

132. Par exemple, selon le rapport du Défenseur des droits sur l'égal accès aux droits et aux services publics, *op. cit.*, p. 29 : en Guyane, 60 % de la population y est éligible. L'aide juridictionnelle est toutefois moins développée en Guadeloupe (qui comporte Saint-Barthélemy et Saint-Martin).

133. Le dispositif d'aide juridictionnelle de droit commun (loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 *relative à l'aide juridique* et décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 *relative à l'aide juridique*) est applicable en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, en Polynésie française, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon. Un dispositif spécifique d'aide juridictionnelle en matière pénale est applicable en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna (ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 *relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna* et décret n° 93-1425 du 31 décembre 1993 *relatif à l'aide juridictionnelle en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna*).

134. Les chiffres de 2015, 2016 et 2017 montrent que l'AJ constitue près de 90 % du budget du Programme 101.

135. Audition de M. Yves Tamet, 19 avril 2017.

136. Avis du Sénat n° 146 présenté au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi de finances pour 2017, p. 25.

137. Il a été rapporté à plusieurs reprises à la CNCDH que les avocats, notamment à Mayotte, peinent à recevoir leur attestation de fin de mission.

étant régulièrement dénoncée. L'aide juridictionnelle n'intègre pas le remboursement des frais supplémentaires de déplacement, d'hébergement et de restauration occasionnés par ces réalités, à une exception près¹³⁸. La plupart des avocats étant installés dans les chefs-lieux des territoires ultramarins, ils doivent effectuer plusieurs heures de voiture, de pirogue, de bateau, d'avion même, pour se rendre dans un lieu de garde à vue ou une juridiction. Par exemple, un avocat de Cayenne se rendant à la chambre détachée de Saint-Laurent-du-Maroni doit effectuer un aller-retour de plus de 500 kms dont les frais de transport, de repas et d'hébergement (car il est difficile de faire un aller-retour dans la même journée) demeurent à sa charge. Une telle situation est particulièrement regrettable puisqu'en Guyane par exemple, 80 % des avocats interviennent au titre de l'aide juridictionnelle. Au total, et d'une manière générale, les coûts ainsi engendrés y sont si démesurés que les refus de la part des barreaux d'effectuer ces déplacements se multiplient, une telle situation étant inacceptable pour que les droits de la défense des justiciables soient pleinement assurés. Pour parer à ces difficultés, la CNCDH considère que le ministère de la Justice doit revoir sa législation actuelle en la matière pour l'ensemble des territoires ultramarins afin que les frais de déplacement, de repas et d'hébergement des avocats leur soient remboursés. La situation actuelle, qui porte gravement préjudice aux justiciables ultramarins, ne saurait perdurer davantage. Néanmoins, une telle réforme législative ne saurait viser de la même manière tous les outre-mer. Le ministère de la justice doit impérativement prendre en compte dans la détermination des montants à rembourser les distances géographiques et le coût de la vie de chaque territoire ultramarin. À cette fin, la CNCDH recommande d'intégrer au sein du budget de l'aide juridictionnelle (Programme 101 « Accès au droit et à la justice ») un volet spécifique pour les barreaux des outre-mer, qui permettrait de prendre en compte ces difficultés, sans commune mesure avec celles de la métropole.

La situation des justiciables

Le recours à l'aide juridictionnelle est compliqué pour le justiciable : les avocats sont parfois trop peu nombreux¹³⁹, la possibilité de retirer le dossier en ligne est difficile car la couverture Internet est limitée, et les bureaux d'aide juridictionnelle sont localisés dans le TGI qui se trouve lui-même dans le chef-lieu (distance géographique, horaires d'ouverture insuffisants...)¹⁴⁰. Aussi, y compris par ignorance du mécanisme, les justiciables se présentent-ils souvent non assistés (au moins à la première audience).

À Mayotte, le dysfonctionnement principal concerne le Bureau d'aide juridictionnelle (BAJ). Actuellement, il n'est ouvert que deux matinées par semaine, ce qui est clairement insuffisant au regard de la population de Mayotte et du nombre potentiel de bénéficiaires de l'aide juridictionnelle. En outre, depuis plusieurs mois déjà, l'unique

138. À l'exception de la Nouvelle-Calédonie qui relève d'un régime à part, seuls les avocats de Polynésie française bénéficient d'une prise en charge de leurs frais de déplacements (article D 17-4 du 30 décembre 1991 et D 38 du 10 octobre 1996). Pour les autres territoires ultramarins, c'est l'article 55 du décret n° 93-1425 du 31 décembre 1993 (modifié par le décret n° 2012-397 du 23 mars 2012) qui règle la question des frais de déplacement, qui n'incluent donc pas la location de voiture, de repas et d'hébergement.

139. Voir *supra* I. L'accès à la connaissance du droit et à la justice.

140. Audition de M. Yves Tamet, 19 avril 2017.

personne qui y travaille ne disposant plus d'un local dédié, les dossiers sont traités à l'accueil du Tribunal de grande instance de Mamoudzou¹⁴¹. Plus généralement, d'autres dysfonctionnements de ce BAJ ont été dénoncés à la CNCDH : les agents en charge du traitement des dossiers ne seraient pas suffisamment formés et les formulaires mis à disposition des justiciables seraient incomplets. En outre, il arrive parfois que des personnes se déplaçant depuis le sud de l'île jusqu'à Mamoudzou se voient refuser l'enregistrement de leur demande au motif que le système informatique est défaillant ou encore que le quota de personnes accueillies dans la journée est atteint... La CNCDH considère qu'une telle situation porte atteinte aux principes de continuité du service public et d'égalité de tous devant la loi. De plus, si certains dossiers déposés en dehors des deux matinées d'ouverture du BAJ sont admis, mais sans la preuve du dépôt, d'autres sont refusés, ce qui oblige le justiciable, souvent éloigné, à revenir un autre jour. Dans la mesure où les horaires sont aussi restreints, il serait nécessaire que le BAJ accepte de recevoir les dossiers mais surtout fournisse un récépissé au demandeur. Quant aux décisions de rejet ou d'admission de la demande d'AJ, elles font l'objet d'une notification par courrier simple, et non avec accusé de réception, ce qui, vu l'ampleur des problèmes de domiciliation précédemment exposés, ne saurait perdurer. En revanche, il semble que les demandes d'aide juridictionnelle soient accueillies avec souplesse.

En Guyane, la longueur excessive des délais d'instruction de la demande d'AJ – parfois jusqu'à un an¹⁴² – a longtemps constitué un problème majeur. Aujourd'hui, selon le bureau d'aide aux victimes, les délais sont devenus plus raisonnables¹⁴³.

B. Le fonctionnement défectueux des juridictions

Durant les auditions, quatre difficultés ont été spécialement pointées : les conditions matérielles d'accueil des justiciables, les moyens humains de la justice, les expertises et l'interprétation et les contentieux spécifiques.

a. Des conditions matérielles d'accueil des justiciables et des professionnels du droit souvent déplorables

La faiblesse des moyens immobiliers de la justice judiciaire est criante, à Mayotte comme en Guyane. À ce propos, à plusieurs reprises, les personnes entendues par la CNCDH ont souligné préalablement que l'approche immobilière des structures et institutions judiciaires ne tenait pas suffisamment compte des spécificités ultramarines,

141. À l'heure où est achevée la rédaction de cet avis : juin 2017.

142. *Guide juridique sur l'accès aux droits en Guyane*, Ligue des droits de l'homme, septembre 2015, p. 34 <http://www.ldh-france.org/wp-content/uploads/2015/09/GUIDE-D-ACCES-AUX-DROITS-EN-GUYANE.pdf>. Sur l'intervention du premier président de la cour d'appel de Cayenne, les délais de traitement des dossiers d'aide juridictionnelle ont été réduits, passant de 150 jours à 33 jours en deux ans.

143. Selon le Bureau d'aide aux victimes, les délais d'instruction se situent aujourd'hui entre deux à trois mois.

et notamment des conditions climatiques¹⁴⁴. Aussi la CNCDH enjoint-elle au gouvernement et au parlement de mener une réflexion approfondie avec les acteurs concernés pour que la construction à venir des infrastructures judiciaires prenne davantage en compte les contraintes climatiques.

S'agissant de Mayotte, en 2012, un rapport sénatorial considérait que « *malgré des progrès indéniables liés à la départementalisation, les conditions d'accueil et la qualité des locaux sont inacceptables et préjudiciables à l'autorité de la justice* »¹⁴⁵. Force est de constater, à regret, que ce constat est encore vrai aujourd'hui. Le tribunal de grande instance, situé en banlieue de Mamoudzou, au cœur d'une zone industrielle¹⁴⁶, est matériellement très difficile d'accès sans un moyen de locomotion individuel (on rappellera qu'il n'y a pas de transport en commun sur l'île). Cependant, un nouveau bâtiment dont les importants travaux ont été achevés en juillet 2016, est venu compléter les deux anciens bâtiments. Mais la cour d'appel s'est engagée à verser un loyer pendant quinze ans pour ce nouveau tribunal, alors que le montant total de la location excède largement le coût qu'aurait coûté la construction d'une cité judiciaire au centre de Mamoudzou. Dans un rapport de 2014, le Syndicat de la magistrature s'est donc interrogé sur les choix budgétaires de l'État qui refusait d'investir dans la construction d'un nouveau palais de justice alors qu'il aurait pu accueillir un nouveau tribunal sur des terrains lui appartenant¹⁴⁷. Ce constat ayant conservé toute son actualité, la CNCDH se joint aux interrogations syndicales. Ainsi, elle recommande qu'une réflexion approfondie soit conduite sur la construction d'une cité judiciaire à Mayotte, qui regrouperait l'ensemble des juridictions et services attenants en un seul et même lieu.

S'agissant de la sécurité des bâtiments, qui posait gravement question, la CNCDH se félicite¹⁴⁸ que des travaux aient été menés et achevés au début de l'année 2017. Mais, si la construction de ce nouveau bâtiment constitue une amélioration notable pour les justiciables, des insuffisances demeurent liées notamment à des défauts de conception.

144. À cet égard, l'avis du Sénat n° 146 sur le projet de loi de finances 2017 *op. cit.*, considère que les particularités locales et les conditions climatiques des outre-mer sont sous-estimées. La Commission a en effet souligné que l'approche immobilière du ministère de la Justice « *restait calée sur celle connue en métropole* » en soulignant que l'absence de prise en compte suffisante des conditions climatiques entraînait des surcoûts de fonctionnement pour la maintenance et l'entretien des locaux. Maître Lingibé, ancien bâtonnier de Cayenne et membre du Conseil national des barreaux estime qu'un équipement conçu pour dix ans en métropole voit, dans les outre-mer, sa durée réduite de moitié.

145. Rapport d'information du Sénat n° 675, *Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis*, *op. cit.* En outre, deux rapports successifs de la Commission consultative départementale de sécurité ont proposé en 2012 de fermer les bâtiments au motif que la sécurité des personnels et des usagers n'était pas assurée, invoquant notamment des difficultés d'accès des secours et un mauvais état des installations électriques.

146. L'ancien tribunal, qui était situé au centre de Mamoudzou, a été dévasté par un cyclone en 2005 et les seuls locaux encore disponibles et susceptibles d'accueillir une telle activité judiciaire ont été ceux où est actuellement situé le tribunal. Alors que cette situation aurait dû être temporaire, les projets de reconstruction proposés en 2007-2008 en lieu et place de l'ancien tribunal n'ont pas été suivis d'effet, faute, à l'époque, d'une véritable volonté politique.

147. Rapport du Syndicat de la magistrature sur la situation de la justice à Mayotte, 2014. Disponible sur http://www.syndicat-magistrature.org/IMG/pdf/rapport_mayotte_2014.pdf

148. Désormais, l'accès au parking s'effectue par digicode et l'entrée est dotée de portiques de sécurité et de vigiles.

Le rapport sénatorial précité¹⁴⁹ précisait qu'il n'existait en 2012 qu'une seule salle d'audience utilisée à la fois par le TGI et la chambre d'appel, mais cette dernière, depuis son déménagement dans un autre bâtiment, dispose désormais d'une salle d'audience propre. Le rapport dénonçait également le fait qu'une seule salle étant prévue pour les avocats et leurs clients, les éducateurs de la PJJ et les agents du SPIP, la confidentialité des relations entre les avocats et leurs clients n'était pas assurée. Les sénateurs préconisaient l'installation de nouveaux locaux, différents, pour les avocats, le SPIP et les éducateurs mais cette préconisation est restée sans effet. La CNCDH regrette ce *statu quo* et demande instamment au ministère de la Justice de mettre immédiatement en place cette mesure. Quant aux avocats, dénonçant de graves difficultés dans les conditions de leur accueil¹⁵⁰, ils ont appelé au boycott de la rentrée judiciaire d'octobre 2016.

Enfin, les logiciels et matériels informatiques mis à disposition du personnel judiciaire sont très en deçà des moyens dont auraient besoin les juridictions ultramarines¹⁵¹, même si la situation des juridictions métropolitaines mériterait également d'être considérablement améliorée sur ce point. Par exemple, le TGI de Mamoudzou est la dernière juridiction de France à ne pas bénéficier du logiciel CASSIOPEE¹⁵² pourtant essentiel dans l'information des victimes et dans l'amélioration du délai de traitement des procédures, particulièrement longues à Mayotte. Le logiciel devrait néanmoins être installé en septembre 2017, ce dont la CNCDH se réjouit tout en veillant à l'effectivité de cette installation.

Si la situation à Mayotte, très dégradée, est loin d'assurer une justice de qualité suffisante pour le justiciable, il semble que celle des juridictions de Cayenne ne soit pas plus enviable. Le tribunal d'instance de Cayenne est mal configuré et d'importantes questions de sécurité et d'accueil des justiciables restent en suspens. La salle d'audience, inadaptée car trop petite (80 places maximum), pose en plus de graves problèmes de sécurité en cas d'incendie, une évacuation rapide étant impossible. Par ailleurs, le bâtiment, qui comporte trois étages mais aucun ascenseur, est totalement inaccessible aux

149. Rapport d'information du Sénat, *Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis*, op. cit.

150. Motion du barreau de Mayotte du 24 octobre 2016, disponible sur <http://lejournaldemayotte.com/wp-content/uploads/2016/10/Motion-Avocats.pdf>. Par exemple, les avocats n'ayant pas assez de badges pour pouvoir entrer dans les bâtiments, la motion relève que : « Les membres du Barreau ne peuvent pénétrer au sein du tribunal de grande instance qu'avec le badge du personnel de sécurité ou celui du chargé de l'entretien des espaces verts ». De même, la motion fait état du fait que « malgré la construction d'un nouveau bâtiment dont les installations sont vantées, force est de constater l'absence de locaux adaptés à destination des avocats pour consulter les dossiers de nature pénale permettant de garantir la confidentialité de l'entretien avec les justiciables avant l'audience ; le local servant de case pour les avocats est coincé entre des WC et la sourcière, sans que le manque d'hygiène de cet emplacement que les avocats subissent n'émeuve personne ».

151. Par exemple, le greffe détaché du tribunal d'instance de Sada ne dispose pas du logiciel IP WEB, qui n'a d'ailleurs été installé au TI de Mamoudzou qu'à l'été 2016. L'IP Web permet un gain de temps considérable pour les justiciables et les juridictions dès lors que ce logiciel permet un traitement automatisé des données dont le but est de dématérialiser les échanges entre les huissiers de justice et les tribunaux d'instance en matière de requête en injonction de payer.

152. CASSIOPEE : Chaîne applicative supportant le système d'information orienté procédure pénale et enfants.

personnes en situation de handicap. Enfin, certains services sont si saturés qu'ils dysfonctionnent gravement¹⁵³.

Au tribunal de grande instance, l'insécurité des justiciables et du personnel judiciaire a été également dénoncée¹⁵⁴, notamment par la commission de sécurité préfectorale qui, en 2014, a émis un « *avis défavorable à la poursuite de l'activité* » du tribunal au motif que « *l'état du bâtiment présente beaucoup de danger pour le public et les agents* »¹⁵⁵. Malgré les alarmes lancées par divers rapports successifs, il a fallu attendre plusieurs années pour qu'un programme de rénovation de l'immeuble abritant le TGI soit engagé. Les travaux ont commencé en juin 2016 et devraient se terminer, au mieux, en 2018. La CNCDH recommande donc qu'une attention accrue soit portée aux recommandations portées par les commissions de sécurité. Néanmoins, malgré l'engagement de ces travaux, les conditions d'accueil restent déplorables tant pour les professionnels que pour les justiciables. En outre, l'absence d'un local dédié aux avocats pose de graves problèmes de confidentialité. Le juge des enfants, pour sa part, dispose d'une salle d'attente commune aux mineurs suivis en assistance éducative et aux mineurs pénalement poursuivis, et qui de plus jouxte la salle d'audience correctionnelle où circulent des majeurs menottés et escortés. Enfin, si le bâtiment qui abrite la cour d'appel pose moins de difficultés, ses locaux et installations étant dans un état satisfaisant¹⁵⁶, il est, comme les autres institutions à Cayenne, inadapté dès lors qu'il ne possède pas de salle d'audience affectée à la cour d'assises, ni de circuit de circulation réservé aux détenus.

De plus, comme à Mayotte, s'ajoutent des problèmes matériels de disponibilité des bureaux, de manque de photocopieuse (une seule est partagée par quatre services) ou encore d'ancienneté des ordinateurs, l'utilisation de portables ne datant que de 2016. L'accès à l'inter/tranet est limité parce que trop lent, les visioconférences (sans haute définition) sont incertaines et les salles d'audiences ne sont pas sonorisées. Sans compter des problèmes occasionnels de pannes d'électricité et d'infiltrations d'eau.

153. Il a été rapporté à la CNCDH que, pour accéder au service de la nationalité, certaines justiciables arrivent parfois dès 5 heures du matin.

154. En février 2014, les magistrats, greffiers et fonctionnaires ont exercé leur droit de retrait à cause d'un risque d'effondrement de la charpente de la toiture du TGI, une première dans l'histoire de la justice française. Leurs courriers successifs envoyés au ministère de la Justice sont demeurés sans réponse.

155. Rapport de visite de la Commission d'arrondissement de Cayenne pour la sécurité contre l'incendie et les risques de panique dans les établissements recevant du public, de la préfecture de la région de Guyane, 2014. La Commission avait dressé un constat alarmant de la non-conformité des structures, du délabrement, de la vétusté et de la défectuosité des installations techniques, ainsi que du risque d'incendie le tout étant incompatible avec une évacuation du public et du personnel efficace. En 2013, le rapport de la mission d'inspection santé, sécurité au travail de l'Inspection générale des services judiciaires, Inspection des juridictions du ressort de la cour d'appel de Cayenne, sonnait déjà l'alarme sur « *le risque incendie, lui-même en lien direct avec la non-conformité des installations électriques, mais également avec les stockages de papier et de cartons dans espaces de travail et les circulations. Il incombe donc aux autorités compétentes de privilégier le traitement de l'archivage dans les juridictions et de poursuivre la mise en conformité et en sécurité des locaux et des installations* ».

156. Rapport de la mission d'inspection santé, sécurité au travail de l'Inspection générale des services judiciaires, 2013, *op.cit.*

En effet, pour répondre à ces nombreux maux, la création d'une cité judiciaire dont tous s'accordent à dire qu'elle est absolument indispensable¹⁵⁷ est envisagée depuis plus de vingt ans. L'accord de Guyane, adopté le 21 avril 2017, acte enfin la construction de cette cité tant attendue. Néanmoins, on ne peut que s'interroger sur la viabilité et la faisabilité d'un tel projet dès lors qu'aucune modalité de mise en œuvre (budget, échéancier...) n'a été envisagée¹⁵⁸. La CNCDH, qui recommande fortement la construction de cette cité judiciaire, veillera donc, avec une attention particulière, à ce que les engagements pris avant les dernières élections soient tenus par le nouveau gouvernement¹⁵⁹. Dans l'attente d'une telle construction, la CNCDH recommande au ministère de la Justice de débloquer rapidement des fonds pour remédier aux dysfonctionnements des différentes juridictions et effectuer les aménagements nécessaires afin que l'accessibilité, la sécurité et l'accueil de tous, justiciables, avocats, magistrats, fonctionnaires et auxiliaires de justice, soient enfin assurés.

b. Une politique de ressources humaines à améliorer

Les difficultés rencontrées par le ministère de la Justice dans les affectations des magistrats et fonctionnaires au sein des juridictions ultramarines ont longtemps fait écho à celles qui peuvent être rencontrées dans l'hexagone et d'une manière générale dans l'ensemble de la fonction publique d'État (attrait variable des postes offerts, forte rotation des personnels, faible mobilité des agents « locaux »...) ¹⁶⁰. C'est pourquoi « *la direction des services judiciaires a développé depuis plusieurs années des dispositifs d'information afin de développer l'attractivité de ces destinations, notamment à l'attention des auditeurs de justice lors de leur formation à l'École nationale de la magistrature* » ¹⁶¹. De même, le Plan Mayotte 2025 dans un objectif plus général visant à « *achever la départementalisation de manière adaptée et progressive* », souhaite « *améliorer l'organisation des juridictions* », notamment « *en mettant en place des mesures incitatives afin d'améliorer l'attractivité du territoire pour les professions judiciaires* » ¹⁶². La CNCDH salue ce vœu et veillera à sa réalisation pleine et entière.

Depuis 2007, la Direction des services judiciaires (DSJ) propose des postes dans les outre-mer aux auditeurs de justice, et ce en raison de la pénurie de candidats survenue auparavant pour certains postes ¹⁶³. Le ministère de la Justice relève que la situation en termes de postes vacants n'est pas pire qu'en métropole – elle est même parfois meilleure –, en l'absence de vacance de poste, en raison de l'effort fourni par la DSJ à cet égard

157. Discours de rentrée judiciaire du premier président de la cour d'appel de Cayenne, janvier 2017. Audition de Mme Christiane Taubira, 4 mai 2017. Audition du Syndicat de la magistrature, 18 avril 2017.

158. Audition de Mme Christiane Taubira, 4 mai 2017.

159. Dans le cadre de l'accord de Guyane, la mise en place d'un comité interministériel des mesures mises en œuvre par l'État a été décidée.

160. Avis n° 146 du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2017, *op. cit.*, p. 29.

161. *Ibid.*, p. 31.

162. <http://www.mayotte.pref.gouv.fr/content/download/5164/43644/file/Mayotte%202025%20Une%20ambition%20pour%20la%20R%C3%A9publique%20-%20document%20strat%C3%A9gique.pdf> p. 8.

163. Depuis 2007, 77 auditeurs de justice ont pris leurs fonctions dans les outre-mer et 11 autres devraient les rejoindre en septembre 2017.

(en son sein, des équipes, en proportion plus nombreuses que celles de la métropole, sont spécifiquement dédiées aux ressources humaines des juridictions ultramarines), ce dont la CNCDH se félicite. Cette situation très nouvelle peut néanmoins dissimuler des disparités entre ressorts de cour d'appel¹⁶⁴ ainsi qu'une mauvaise répartition du travail entre magistrats, certains juges spécialisés étant surchargés¹⁶⁵ et certains contentieux étant sous-estimés¹⁶⁶. En outre, si le nombre de magistrats est parfois suffisant en juridictions, ce n'est pas le cas de celui des fonctionnaires chargés de les assister (personnes de catégories C et greffiers). La Guyane en est un exemple, étant en plus observé que parfois les compétences mêmes de ces derniers sont remises en cause.

Il est également ressorti de plusieurs auditions que les dimensions culturelles et les particularités sociales de la Guyane et de Mayotte n'étaient pas suffisamment enseignées aux magistrats métropolitains primo-arrivants, avant leur prise de fonctions. Or, afin d'assurer un fonctionnement de qualité de la justice ultramarine, il est impératif de tenir compte de l'ensemble de ces spécificités, y compris de la diversité institutionnelle des territoires qui, si elle est un facteur indéniable de complexité juridique pour les justiciables¹⁶⁷, l'est également pour les magistrats¹⁶⁸ et auxiliaires de justice, requérant de leur part un surcroît de travail de mise à jour. De plus, la connaissance des cultures locales peut s'avérer cruciale pour gérer les contentieux, notamment en matière familiale ou pénale. Le constat ainsi dressé est d'autant plus préoccupant que très peu de magistrats (ou avocats) exerçant dans les outre-mer seraient ultramarins et directement issus de ces cultures. En Guyane et à Mayotte, les études de droit s'arrêtent à la Licence 3. Il n'existe aucune préparation au concours de l'École nationale de la magistrature (ENM) ni d'ailleurs d'Institut des études judiciaires (IEJ). Pour

164. Il peut même arriver que la cour d'appel soit en sureffectif. Par exemple, au TGI à Mamoudzou, il y aura à la rentrée de septembre 2017, 17 magistrats pour quinze postes, ce qui représente un nombre trop important de magistrats par rapport à la charge de travail. L'on peut se demander s'il ne s'agit pas de compenser le fait que les dossiers sont plus longs à traiter, en raison notamment de la barrière de la langue.

165. Voir *infra*. En Guyane, les juges spécialisés sont sur-sollicités pour le service général et sont en difficulté pour gérer leurs cabinets. Notamment, les juges de l'application des peines, les juges des enfants et les juges d'instruction ont une surcharge de dossiers (entre 150 à 160 par cabinet) et un nombre de détenus à gérer bien supérieur à celui de leurs collègues de métropole. Si le pénal représente 70 % du contentieux en Guyane, cette proportion n'est pas prise en compte dans le calcul des effectifs. Finalement, même sans vacance de poste, la juridiction reste en sous-effectif.

166. Par exemple, à Mayotte, des milliers de personnes n'ont toujours pas d'état civil (plus de 3 000 dossiers sont encore en stock) et le contentieux du droit des étrangers est lui aussi clairement sous-estimé (sur ce point, voir CNCDH, *Avis relatif aux droits des étrangers et au droit d'asile dans les outre-mer*, adopté le 26 septembre 2017, JORF n° 0276 du 26 novembre, texte n° 41).

167. Voir *supra* I. L'accès à la connaissance du droit et à la justice.

168. Avis n° 146 du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2017, *op. cit.*, p. 26-29. L'avis rappelle que « les éventuelles carences législatives ou réglementaires accroissent le risque d'insécurité juridique et d'obsolescence du droit pour les justiciables. Pour mémoire, dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative, les modifications législatives ou réglementaires n'y sont, en principe, applicables que par une mention expresse ou s'il est établi qu'une telle modification relève de la catégorie des "lois de souveraineté". Ce principe a une influence décisive sur l'état du droit applicable et requiert une connaissance fine de ces règles par les magistrats et les auxiliaires de justice ». En outre, s'agissant plus particulièrement du statut coutumier, les rapporteurs de l'avis poursuivent : « En Guyane et à Mayotte, les justiciables régis par ce statut, comme les litiges relatifs aux terres coutumières, relèvent des juridictions civiles de droit commun. Cette particularité requiert, là encore, des magistrats des connaissances complémentaires par rapport à leurs collègues. »

préparer le concours, il faut donc se rendre dans les Antilles, pour les Guyanais, à La Réunion pour les Mahorais, ou carrément en métropole. Par conséquent, très peu de Guyanais, et plus généralement d'ultramarins, se présentent au concours de l'ENM. Ce constat est d'autant plus regrettable qu'un magistrat ultramarin ne connaîtra pas les difficultés d'adaptation que rencontrent souvent ses collègues métropolitains. En revanche, la situation des avocats est quelque peu différente. Par exemple, les avocats exerçant en Guyane sont globalement d'origine locale et ont été formés aux Antilles. Une antenne de l'université des Antilles va d'ailleurs être créée à Cayenne, ce que la CNCDH tient à saluer.

La formation des magistrats aux outre-mer tend à réduire ces difficultés au moins en partie. La DSJ a développé en ce sens plusieurs dispositifs afin d'offrir aux futurs magistrats, des formations nécessaires à leur prise de fonction¹⁶⁹. Ainsi, un référent des outre-mer a été mis en place à l'ENM et des journées d'accueil pour les primo-arrivants ont été organisées. En outre, dans le cadre de la formation initiale à l'ENM, la DSJ assure une première présentation des postes dans les outre-mer aux auditeurs de justice au début de leur formation tandis qu'une seconde intervention a lieu quelques mois avant le choix des postes¹⁷⁰. Au cours de cette seconde présentation, des magistrats en poste dans les outre-mer, ou y ayant exercé, font part de leur expérience. Dans le cadre de la formation continue, l'ENM propose également une session intitulée «*être magistrat en outre-mer*» d'une durée de cinq jours, offrant une approche multidisciplinaire, qui mêle aux magistrats des sociologues, des anthropologues, des historiens... La CNCDH salue la mise en place de telles formations, qu'elle encourage sans aucun doute à pérenniser.

Malgré ces dispositifs, le système de mutation des magistrats dans les outre-mer nuit à la continuité du service public¹⁷¹, au bon fonctionnement des juridictions, au suivi des dossiers, à la pérennisation des initiatives individuelles fécondes, au maintien des relations avec les avocats. Certes, la règle des trois ans de la première affectation est appliquée avec souplesse aux magistrats exerçant en outre-mer et ce, comme l'a précisé la SDRHM¹⁷², pour tenir compte de leur situation personnelle au regard des spécificités d'un premier poste en juridiction ultramarine. Néanmoins, cette durée reste brève pour pouvoir s'adapter aux singularités locales, qu'elles soient culturelles ou juridiques. En outre, un magistrat quittant un poste situé dans les outre-mer, donc adapté à une culture et un maillage juridique différents de ceux de la métropole, ne peut renouveler l'expérience dans les outre-mer. En effet, le Conseil supérieur de la magistrature a instauré la règle «*outre-mer sur outre-mer ne vaut*» qui empêche les affectations

169. Contribution écrite de la direction des services judiciaires, sous-direction des ressources humaines des magistrats.

170. *Ibid.*

171. S'agissant tout particulièrement de la Guyane, le Défenseur des droits considère que la «*rotation rapide des agents du service public, tous secteurs confondus, a des conséquences lourdes sur la continuité des services publics et le suivi des dossiers*» et que par conséquent, «*soumis à ces instabilités permanentes et pré-judiciaires, les citoyens guyanais perdent progressivement confiance*». Décision n° 2017-078 du Défenseur des droits du 14 février 2017.

172. Contribution écrite de la Direction des services judiciaires, sous-direction des ressources humaines des magistrats.

successives dans les outre-mer tant sur le même territoire que sur un autre territoire ultramarin. La règle étant fort critiquée, il semble que le Conseil supérieur de la magistrature réfléchisse actuellement à son aménagement, réforme à laquelle la CNCDH se montre très favorable. Enfin, en raison toujours de cette rotation, certains magistrats assurent l'intérim d'autres postes vacants alors qu'ils n'en ont pas forcément les compétences. De même, l'obligation de mobilité des greffiers ne facilite pas, elle non plus, la continuité du service.

c. Des difficultés en matière d'expertise et d'interprétation

Comme cela a été rapporté à la CNCDH, de manière générale, et à l'instar de la métropole, les experts exerçant à Mayotte ou en Guyane (médecins, psychiatres, psychologues, informaticiens...) sont rémunérés très tardivement, voire parfois jamais, ce qui a pour conséquence que certains d'entre eux, pourtant locaux et ultramarins, refusent d'effectuer une expertise¹⁷³. Un remède a été trouvé : des experts métropolitains, se rendent dans les outre-mer, y restent quelques jours et effectuent plusieurs expertises. Pour autant le remède est imparfait dès lors qu'il génère des coûts très importants pour les juridictions concernées et qu'en outre, les experts, une fois repartis en métropole, ne peuvent être présents lors des audiences. De plus, autre inconvénient, les experts, locaux ou métropolitains, ne disposant pas de bureaux attitrés, ils doivent emprunter celui d'un magistrat. C'est pourquoi, alors même que l'ensemble de ces difficultés avait déjà été pointé par le rapport de 2012 précité du Sénat¹⁷⁴, la CNCDH regrette vivement que la situation n'ait pas évolué depuis. S'agissant des audiences, et en raison de l'absence fréquente des experts, on constate un usage exagéré de la visioconférence dans certaines juridictions ultramarines au regard du respect du principe du contradictoire, notamment en Guyane. Ainsi, devant la cour d'assises de Guyane, les débats perdent en qualité en raison d'un recours quasi permanent à la visioconférence. En outre, comme l'a entendu la CNCDH, la visioconférence, qui plus est de mauvaise qualité car non conforme aux normes technologiques actuelles, serait souvent utilisée avec des retards nuisibles à la bonne tenue de l'audience tandis que certaines auditions se verraient raccourcies en raison de contraintes horaires¹⁷⁵. La CNCDH recommande un usage raisonnable de la visioconférence et une amélioration de sa qualité technique.

Pour leur part, les coûts liés à l'interprétation constituent également des difficultés majeures évoquées à plusieurs reprises devant la CNCDH, et affectant à la fois l'accès à la justice et le fonctionnement de cette dernière. Il arriverait ainsi fréquemment que le justiciable mahorais ou guyanais soit chargé de trouver lui-même son interprète, situation inacceptable.

173. Audition de M. Philippe Edmond-Mariette, 9 mars 2017.

174. Rapport d'information n° 675 du Sénat, *Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis*, op. cit.

175. Audition de Maître Dominique Monget-Sarrail, 31 janvier 2017.

La situation est particulièrement criante à Mayotte, territoire où une importante partie de la population ne parle pas français. En effet, bien que le français y soit la langue officielle, deux dialectes comoriens et malgache (shimaoré et shibushi) sont également utilisés tant par les Mahorais que par la population immigrée. Or de nombreux dysfonctionnements dans le recours aux interprètes ont été dénoncés à la CNCDH, certains estimant même que l'interprétation était quasiment inexistante¹⁷⁶. Quoiqu'il en soit, le recours massif à ces professionnels entraîne des frais supplémentaires considérables pour les juridictions, aucune ligne budgétaire n'étant prévue par la Chancellerie¹⁷⁷, ce que regrette la CNCDH. Ainsi, jusqu'en septembre 2016, l'équipe de cinq ou six interprètes recrutée par les juridictions mahoraises, était rémunérée à la mission, ce qui a entraîné un coût exorbitant pour le Service administratif régional (SAR), service de la cour d'appel.

Le « Plan Mayotte 2025 » a prévu une mesure visant à « améliorer l'organisation des juridictions en expérimentant un recrutement d'interprètes salariés, ce qui permettra aux juridictions d'avoir à tout moment des interprètes à leur disposition, à ces interprètes d'être rémunérés de manière régulière et constante »¹⁷⁸, dans l'objectif d'« achever la départementalisation de manière adaptée et progressive ». Ainsi, depuis le 1^{er} septembre 2016, deux contrats expérimentaux d'une durée d'une année ont été conclus par la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion, les interprètes étant mis à disposition au tribunal durant toute la semaine, aux heures d'ouverture. Cette mesure devrait permettre à la juridiction de faire d'importantes économies, de s'assurer des compétences linguistiques des interprètes et de mieux gérer leur fonctionnement au sein des juridictions. Même avec un recul encore insuffisant, il semble que la mise en place des contrats d'interprétation ait déjà permis de réduire de manière très conséquente les frais de justice en matière pénale (domaine dans lequel les interprètes concernés sont les plus sollicités). Et un troisième contrat de ce type serait en attente de validation par le ministère. La CNCDH encourage la multiplication et pérennisation de ces contrats.

En Guyane, comme cela a été rapporté à la CNCDH, une fois encore, la multitude de langues parlées par les populations présentes sur le territoire n'est que très partiellement prise en compte avec une tendance marquée à recourir à une « *interprétation maison* », assurée par le greffier, le juge, l'avocat ou même un proche de l'une des parties¹⁷⁹ etc. La CNCDH recommande la mise en place d'un système d'interprétation salarié.

176. Audition de Mme Marjane Ghaem, 30 avril 2017. Voir CNCDH, *Avis sur les droits des étrangers et le droit d'asile dans les outre-mer, le cas particulier de la Guyane et de Mayotte*, adopté le 26 septembre 2017, JORF n° 0276 du 26 novembre 2017, texte n° 41, voir *infra* chapitre VII.

177. Rapport d'information n° 675 du Sénat, *Mayotte : un nouveau département confronté à de lourds défis*, op. cit.

178. <http://www.mayotte.pref.gouv.fr/content/download/5164/43644/file/Mayotte%202025%20Une%20ambition%20pour%20la%20R%C3%A9publique%20-%20document%20strat%C3%A9gique.pdf>, p. 8.

179. Contribution écrite du Syndicat de la magistrature.

d. Des contentieux marqués par des réalités locales

Les particularités locales ont des répercussions sur la nature des contentieux guyanais et mahorais, parfois mal appréhendés par les juridictions, la justice des mineurs illustrant particulièrement ce constat.

La spécificité des contentieux guyanais et mahorais

En Guyane, il faut au préalable mentionner que l'activité judiciaire n'est pas forcément représentative des besoins réels de la population, tant celle-ci est éloignée des structures d'accès au droit et à la justice. C'est pourquoi, la part du contentieux civil est infime par rapport à l'importance de la population, seul le contentieux familial étant conséquent¹⁸⁰ (questions de nationalité ou pensions alimentaires). À Saint-Laurent-du-Maroni, alors même que l'activité globale est pourtant largement constituée par la justice civile, celle-ci est en baisse depuis 2014¹⁸¹.

La situation est tout autre au regard du contentieux pénal¹⁸² dès lors que la Guyane détient un triste record : celui du plus grand nombre des meurtres¹⁸³ perpétrés en France par rapport à la population (42 l'année dernière, soit un chiffre, rapporté au nombre d'habitants, sept fois plus élevé qu'en Seine-Saint-Denis). Ainsi le contentieux pénal représente-t-il 70 % du contentieux total des juridictions judiciaires. Cette situation a conduit les autorités à adopter une politique pénale spécifique adaptée à une délinquance marquée et violente¹⁸⁴. Une circulaire de politique pénale territoriale, en date du 19 février 2013, définit les lignes majeures de cette politique¹⁸⁵. En outre, des mesures supplémentaires ont été prises. Par exemple, le décret de nomination des jurés a été modifié à deux reprises afin d'en augmenter le nombre¹⁸⁶. Face à l'aug-

180. Le contentieux familial représente plus de 50 % du contentieux civil. Il y a très peu de contentieux de tutelles du fait de la forte solidarité familiale qui règne au sein de la population guyanaise. En outre, l'activité juridique commerciale et sociale est particulièrement faible du fait de la structuration de l'activité locale : absence d'industrie et recours au travail dissimulé.

181. 594 saisines en 2014 contre 221 au 31 octobre 2016.

182. La forte criminalité observée en Guyane a un impact sur la situation du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly, unique sur le sol guyanais, où on observe une surpopulation carcérale importante. Voir *Avis de la CNCDH sur la question pénitentiaire dans les outre-mer*, adopté le 18 mai 2017, *JORF* 0138 du 14 juin 2017, texte n° 77.

183. Les meurtres représentent 80 % des crimes violents contre 20 % en métropole.

184. La délinquance majoritaire s'articule autour des infractions de violences (meurtres, violences conjugales, violences aggravées par l'usage d'armes blanches telles des machettes...), des infractions liées à l'orpaillage illégal, de la pêche illégale, de l'entrée et du séjour irrégulier (Brésil, Suriname, Guyana), des cambriolages (aggravés par l'usage d'une arme)... On déplore également une croissance exponentielle du trafic de drogue, principalement le transport de cocaïne *in corpore* par des mineurs, des femmes enceintes, des fratries, le recours à des « mules » étant assez spécifique à la Guyane.

185. Circulaire du 19 février 2013 de politique pénale territoriale pour la Guyane. NOR : JUSD1304818C.

186. Arrêté n° 2016-034-0003 du 3 février 2016 fixant, par commune, le nombre des jurés d'assises pour l'année 2016. Arrêté du 14 mars 2016 portant modification de l'arrêté n° 2015006-0001 du 6 janvier 2015 fixant, par commune, le nombre des jurés d'assises pour l'année 2016.

mentation du contentieux criminel, la cour d'assises a été saturée en 2016¹⁸⁷, avec un stock de 92 affaires pendantes à juger, correspondant à ce qui devrait être traité normalement sur deux années. La cour d'assises a dû statuer tous les jours de l'année, hors vacances scolaires, pour réduire le stock d'affaires à ce qui peut être jugé en un an. Une telle situation entraîne une forte correctionnalisation du contentieux pénal, partant une forte réduction de l'ouverture d'informations judiciaires alors que la plupart des infractions relèveraient normalement de la cour d'assises. Autre conséquence plus générale, les poursuites contre les violences aux personnes sont privilégiées aux dépens des infractions les moins graves, peu poursuivies ; ou bien, les circonstances aggravantes de certains délits¹⁸⁸ ne sont pas prises en compte pour permettre leur jugement à juge unique, en particulier à Saint-Laurent-du-Maroni¹⁸⁹ ; ou encore, les comparutions immédiates sont très fréquentes¹⁹⁰ y compris pour les affaires les plus graves (trois audiences de comparution immédiate par semaine avec en moyenne vingt affaires par audience). Les effets d'une telle situation sont nombreux et graves dès lors que la comparution immédiate ne permet un exercice serein ni de la justice ni des droits de la défense. Nombre de prévenus comparaissent non assistés, le placement en détention provisoire est quasiment systématique et les victimes ont un accès très limité aux audiences. En outre, les alternatives aux poursuites sont très peu utilisées, et s'agissant des mineurs, les compositions pénales n'ont été mises en place qu'en février 2017. De même, les peines d'emprisonnement ferme sont généralement exécutées¹⁹¹, en l'absence d'aménagement dans les cas où la loi l'autorise. Enfin, même si le contentieux lié aux violences intrafamiliales n'irrigue pas majoritairement l'activité pénale guyanaise, on regrettera que les violences conjugales, faute d'être suffisamment mises en avant au sein de la politique pénale, fassent souvent l'objet d'une contraventionnalisation. C'est d'autant plus regrettable que les dispositifs de recueil de plainte et d'assistance aux victimes sont moins développés qu'en métropole, ce qui limite, de fait, la saisine des institutions policière et judiciaire. En outre, tout discours institutionnel et éducatif sur les violences intrafamiliales, y compris sexuelles, n'occupe qu'une place marginale¹⁹². La CNCDH recommande au ministère de la Justice, dans l'ensemble des outre-mer, d'élaborer ou de renforcer toute politique publique existante dans la lutte contre ces violences en associant tous les professionnels du droit et la société civile.

187. Tous les juges du siège, même spécialisés, participent au service général qui vise surtout le contentieux correctionnel ou criminel. Chaque magistrat siège vingt jours par an en cour d'assises, alors qu'en métropole la moyenne est de cinq jours.

188. Par exemple, lorsqu'un vol est commis avec, non pas une mais deux circonstances aggravantes (vol commis par plusieurs personnes et accompagné de violences sur autrui n'ayant pas entraîné d'incapacité totale de travail), il doit être jugé par une juridiction collégiale (article 398-1, alinéa 1, du Code de procédure pénale).

189. Contribution écrite conjointe de Mmes Christine Codol et Mirian Fouchier.

190. « *La problématique migratoire est également utilisée pour justifier le recours à la comparution immédiate : il s'agit de juger les étrangers en situation irrégulière dès leur sortie de garde à vue pour s'assurer de leur présence à l'audience* » a dénoncé le Syndicat de la magistrature dans sa contribution écrite transmise à la CNCDH.

191. Une telle situation conduit à un engorgement de la prison de Rémire-Montjoly et à une surpopulation carcérale. Voir CNCDH, *Avis sur la question pénitentiaire dans les outre-mer*, assemblée plénière du 18 mai 2017, JORF 0138 du 14 juin 2017, texte n° 77, voir *supra* chapitre VIII.

192. À ce titre, un poste de « référent violence » avait été mis en place en 2014 en Guyane. Le référent se déplaçait dans les gendarmeries notamment à Saint-Georges, Saint-Laurent-du-Maroni et Maripasoula mais, par manque de financement, le poste a été supprimé, ce qui est regrettable.

À Mayotte, concomitamment à la départementalisation, la disparition de la justice cadiale a entraîné l'augmentation du contentieux porté devant les institutions judiciaires et administratives. En outre, l'immigration massive produit un impact si fort sur l'ensemble des infrastructures d'accueil de l'île que toutes les institutions, y compris celle de la justice, s'avèrent sous-dimensionnées. Plus précisément, le phénomène de l'immigration (clandestine ou non) pose des problématiques très spécifiques dans le contentieux relatif au droit des personnes, (actions en déclaration de nationalité ou en rectification des actes d'état civil), au droit de la famille (délégation d'autorité parentale, contribution à l'entretien et l'éducation des enfants) et encore en matière pénale. Depuis plusieurs années, non seulement la délinquance connaît une forte augmentation, notamment en matière d'atteintes aux personnes, mais elle devient, surtout depuis 2013, de plus en plus violente. Deux infractions en particulier illustrent la délinquance mahoraise au point de conduire à des politiques spécifiques. Pour la première, liée à l'usage des *kwassa kwassa*¹⁹³, la politique menée consiste à reconduire à la frontière les passagers de l'embarcation et à poursuivre le seul pilote, très fortement rémunéré comme passeur. La seconde infraction, le *look like*, est poursuivie sous la qualification d'escroquerie¹⁹⁴. Mais on trouve aussi d'autres infractions plus connues : infractions sexuelles intrafamiliales, violences avec armes (armes blanches) souvent en réunion au sein de bandes de jeunes, cambriolages en réunion, souvent commis par des mineurs. Plus généralement, en l'absence d'une politique pénale propre à Mayotte, les réalités locales pèsent de tout leur poids ; en conséquence, les difficultés d'identification (en raison notamment d'un état civil défaillant) et/ou de localisation des personnes faisant obstacle à leur poursuite, les classements sans suite pour recherches infructueuses sont fort nombreux. Enfin, à l'instar de la Guyane, l'absence de partenaires pérennes de la justice empêche la mise en place par le seul parquet de mesures alternatives aux poursuites¹⁹⁵ et le recours à la procédure de comparution immédiate est lui aussi fréquent. La CNCDDH recommande au ministère de la Justice de définir et de mettre en œuvre une véritable politique pénale propre à Mayotte.

Une justice des mineurs défaillante

En matière civile comme pénale, la prise en charge des mineurs est globalement défaillante à Mayotte et en Guyane, du fait d'un manque de partenaires, de structures adaptées et de dispositifs pérennes. Ces constats sont particulièrement regrettables au regard du grand nombre de jeunes présents dans ces deux territoires et de leur démographie exponentielle. La CNCDDH recommande au ministère de la Justice d'assurer une justice

193. Le *kwassa kwassa* est un nom d'origine comorienne désignant un canot de pêche. Ces canots sont régulièrement utilisés par des passeurs pour l'immigration clandestine des îles des Comores vers Mayotte. Plus d'une dizaine de milliers de personnes ayant tenté de traverser l'océan par ces canots est décédé depuis une vingtaine d'années.

194. Cela consiste pour une personne en situation irrégulière à prendre un avion pour la métropole avec une pièce d'identité qui a été prêtée ou louée par une personne qui lui ressemble. L'individu prend l'avion et ensuite renvoie la pièce d'identité à son titulaire.

195. Selon le ministère de la Justice, la rotation des agents des administrations et des associations peut contribuer à une mise en œuvre difficile de mesures alternatives telles que la médiation pénale, la mise en place de stages de citoyenneté et de sensibilisation.

spécifique pour les mineurs délinquants en Guyane et à Mayotte, comme les textes l'imposent. En ce sens, il est indispensable de développer les structures partenaires du monde judiciaire, en offrant surtout plus de moyens à la PJJ de l'un et de l'autre des territoires, et en limitant, autant que possible, l'incarcération de ces mineurs.

À Mayotte, en matière civile, le manque de volonté politique et de moyens eu égard à la protection des mineurs en danger a été à plusieurs reprises dénoncé¹⁹⁶. Les structures de prévention, telles que l'ASE, sont déficientes voire inexistantes, et empêchent la prise en charge d'un mineur qui, trop souvent, avant d'être un délinquant, était un mineur en danger. En outre, la Cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP), organe pourtant fondamental de signalement d'un mineur en danger, est engorgée en raison des faibles moyens humains dont elle dispose. En matière pénale, la prise en charge des mineurs délinquants est également défaillante, les dispositifs sont soit inexistantes, soit saturés. Ce constat est d'autant plus regrettable que le nombre de mineurs est particulièrement élevé ; ils errent dans les rues parfois depuis des années, privés d'éducation et livrés à eux-mêmes faute d'une prise en charge par l'ASE. Les juges des enfants étant au nombre de deux et la PJJ étant complètement sous-dimensionnée, des réponses satisfaisantes ne peuvent être apportées à l'ensemble des mineurs présents sur le sol mahorais où le manque d'alternatives à l'incarcération des mineurs est criant (les juges des enfants n'ont en effet peu d'autres choix que de prononcer des peines visant à l'incarcération¹⁹⁷)¹⁹⁸. En outre, il n'existe qu'un seul foyer de placement éducatif de douze places (DAGO TAMA) qui peut recevoir simultanément des mineurs délinquants et des mineurs en danger. On ne trouve non plus ni centre éducatif renforcé (CER), ni centre éducatif fermé (CEF). Un projet de CER, à la demande des ministères des outre-mer et de la Justice, est actuellement à l'étude. Toutefois, afin de mieux prendre en compte les spécificités locales du territoire mahorais au regard du coût exorbitant qu'elles engendrent, la CNCDH considère qu'une réflexion sur la mise en place de microstructures du type lieux de vie et d'accueil (L. V. A)¹⁹⁹ serait particulièrement opportune, les L. V. A permettant un accompagnement personnalisé du mineur, à visée principalement éducative et professionnelle. Pour pallier l'absence de ces dispositifs, les jeunes Mahorais sont envoyés à La Réunion, dans un CER et un CEF comprenant respectivement huit et douze places. Néanmoins, non seulement cet éloignement pose problème en termes de droit au maintien de liens familiaux, mais encore il semble que les jeunes y soient parfois mal acceptés.

196. Rapport de mission du Défenseur des droits sur la situation des droits des enfants à Mayotte, novembre 2015. Rapport de l'IGAS, *Mission d'appui au département de Mayotte sur le pilotage de la protection de l'enfance*, février 2016.

197. Le quartier carcéral pour mineurs de la prison de Majicavo accueille aujourd'hui vingt-huit mineurs pour trente places disponibles. Source : Direction interrégionale des services pénitentiaires d'outre-mer. Données de juin 2017.

198. Alors que le Syndicat de la magistrature considère que le parquet a régulièrement recours aux mesures de réparation pour les mineurs, le ministère de la Justice considère que l'ampleur de ces mesures de réparation est « *bien modeste* », ajoutant qu'en raison du sous-dimensionnement de la PJJ, celle-ci n'est pas à l'heure actuelle en mesure d'en augmenter le nombre.

199. Un centre éducatif fermé d'une capacité de douze places nécessite 3 millions d'euros d'investissement de base puis un coût de 2 millions annuel pour assurer son bon fonctionnement, alors qu'un lieu de vie et d'accueil coûterait 300 000 euros.

En Guyane, de sources concordantes, un fort sentiment d'abandon de la part de l'État se ressent, la politique pénale étant essentiellement concentrée sur la lutte contre l'orpaillage illégal, l'immigration irrégulière et le trafic de drogues, et la question des mineurs négligée. À l'instar de Mayotte, les personnes auditionnées par la CNCDH ont fait état d'une situation catastrophique dans leur prise en charge, en matière tant civile que pénale. S'agissant des mineurs en danger, les défaillances dans les familles d'accueil au titre de l'ASE sont multiples²⁰⁰ : familles d'accueil surchargées, absence d'accompagnement (recrutement, suivi et évaluation insuffisants), cas fréquents de maltraitements physiques et psychologiques, malnutrition... De plus, les enfants étant placés essentiellement aux environs de Cayenne, la séparation d'avec leur famille est parfois quasi définitive. En outre, les foyers éducatifs et associations de prise en charge de ces mineurs manquent cruellement. Pour les mineurs délinquants, on dénombre également très peu de structures adaptées, surtout dans les zones très isolées où pourtant la délinquance juvénile est importante (Saint-Laurent-du-Maroni, Maripasoula, Papaïchton). Il n'y a qu'un seul CER d'une capacité de huit places à Cayenne²⁰¹. Faute de CEF, les mineurs sont envoyés en Guadeloupe, et le risque de déracinement familial est fort. Pour parer à l'absence de structures existantes, à l'inverse de la métropole, les juges des enfants multiplient les recours aux familles d'accueil de la PJJ qui, contrairement aux familles d'accueil de l'ASE, ne semblent pas poser de difficulté majeure. Le centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly dispose d'un quartier pour mineurs de vingt places où y sont actuellement incarcérés quatorze mineurs²⁰².

En conclusion, à l'instar de l'accès au droit, au regard de l'ensemble des éléments exposés ci-dessus, et en raison de dysfonctionnements rendant difficile l'accès à une justice de qualité pour l'ensemble des justiciables ultramarins, en particulier mahorais et guyanais, la CNCDH recommande la réalisation d'une étude d'impact afin d'identifier et recenser les difficultés rencontrées par les justiciables ultramarins pour accéder à la justice. Sur le fondement de cette étude, la CNCDH recommande au ministère de la Justice de conduire une réflexion globale visant à repenser le découpage des juridictions judiciaires, leur accessibilité, leur organisation et leur mode de fonctionnement en Guyane et à Mayotte, en veillant à mieux prendre en compte les contextes locaux dans lesquelles elles s'inscrivent et à leur octroyer davantage de moyens financiers. Cette étude pourrait également envisager la mise en place d'un système de service public de la défense, doté d'un corps de défenseurs fonctionnaires²⁰³. À nouveau, la CNCDH insiste sur la nécessité d'éviter toute approche uniforme, calquée sur la situation de la métropole. Plus particulièrement en Guyane et à Mayotte, cette réorganisation du

200. Voir : CNCDH, *Avis sur l'effectivité de l'accès à l'éducation dans les outre-mer*, adopté le 6 juillet 2017, JORF n° 0269 du 18 novembre 2017, texte n° 77, voir *supra* chapitre II.

201. Le CER prend en charge des garçons âgés de 13 à 17 ans, pour des sessions d'une durée de cinq mois. Six places sont réservées à des jeunes placés par les juridictions guyanaises, une pour un jeune placé par une juridiction de Guadeloupe et une pour un jeune placé par une juridiction de Martinique.

202. Source : Direction interrégionale des services pénitentiaires d'outre-mer. Données de juin 2017.

203. Le système de défense publique est un mécanisme de protection mis à disposition par l'État pour les personnes qui n'ont pas les moyens de faire appel aux services d'un avocat pour garantir leurs droits. Un tel dispositif est notamment appliqué au Brésil, en Équateur et en Argentine. Rapport du Comité des droits de l'homme, sur les 97^e, 98^e et 99^e sessions, A/65/40 (vol. I).

service judiciaire doit prendre en compte les spécificités de ces territoires (telles que la croissance démographique importante). La réorganisation entraînera inévitablement une réflexion sur le système de mutation des magistrats et de l'ensemble du personnel judiciaire, qui nuit à la continuité du service public de la justice. En outre, et pour s'assurer de la prise en considération des spécificités locales de ces deux territoires, il conviendra de repenser les effectifs de ce personnel, notamment des magistrats, afin de mieux les répartir en fonction des contentieux à traiter.

Synthèse des recommandations

Tout au long de cet avis, la CNCDH a formulé un certain nombre de recommandations, récapitulées ci-dessous ; il convient toutefois de se référer aux paragraphes pertinents pour en comprendre la logique et le raisonnement.

L'accès à la connaissance du droit et de la justice

Recommandation n° 1 : La CNCDH, qui salue l'adoption de la *Charte nationale de l'accès au droit*, recommande aux pouvoirs publics de rendre effectif, dans chacun des douze territoires ultramarins, l'ensemble des propositions formulées par celle-ci.

Recommandation n° 2 : À Mayotte, la CNCDH recommande une concertation approfondie entre le ministère de la Justice et les cadis sur le rôle qui pourrait leur être reconnu au sein de la justice française.

Recommandation n° 3 : Le partenariat entre le conseil départemental d'accès au droit de Mayotte et le barreau mahorais ayant été suspendu depuis 2015, la CNCDH recommande que le barreau retrouve sa place privilégiée au sein de la structure départementale.

Recommandation n° 4 : La CNCDH recommande que la maison de justice et du droit de Saint-Laurent-du-Maroni soit restaurée dans ses différentes missions, effectivement et pleinement, et que l'ensemble des acteurs pertinents y soit associé.

Recommandation n° 5 : En Guyane, la CNCDH recommande de systématiser et pérenniser les pirogues administratives tant sur l'Oyapock que sur le Maroni. Il convient également d'associer l'ensemble des acteurs pertinents à ces pirogues (conseil départemental d'accès au droit, associations, ...) et de s'assurer que la préfecture coordonne l'ensemble du dispositif, efficacement et effectivement. À ce titre, elle recommande également aux magistrats itinérants de se rapprocher de la préfecture pour pouvoir y participer.

Recommandation n° 6 : La CNCDH salue la récente création des jeunes ambassadeurs des droits des enfants (JADE) pour le compte du Défenseur des droits en Guyane, à Mayotte et à La Réunion, et encourage à pérenniser cette initiative pour l'année scolaire 2017-2018.

Recommandation n° 7 : La CNCDH s'associe aux recommandations formulées en 2015 par la commission des lois de l'Assemblée nationale en vue de l'adoption de la loi de finances 2016 visant à « *consolider les associations les plus fragiles* », « *mettre à profit les associations qui sont bien implantées, pour accroître la couverture géographique de ces territoires et étendre le champ d'action des associations, lorsque celles-ci sont spécialisées, vers un public plus large* » et « *accorder une attention particulière à la formation des personnels des associations d'accès au droit et à la justice, situées dans les départements d'outre-mer* ».

Recommandation n° 8 : S'agissant des citoyens défenseurs de Wallis-et-Futuna, dans l'attente d'un remède pérenne et respectueux de l'égalité de tous les justiciables dans l'accès au droit d'être assisté par un avocat, la CNCDH recommande qu'une formation juridique minimale soit assurée à ces citoyens défenseurs.

Recommandation n° 9 : La CNCDH recommande aux acteurs locaux de réfléchir, dans le respect de la tradition orale et du multilinguisme propres aux territoires ultramarins, à la mise en œuvre d'actions de diffusion d'information juridique à partir prioritairement des médias locaux tels la radio et la télévision. Une telle mesure suppose un financement approprié de la part du ministère de la Justice, dans le cadre des dépenses relatives à l'accès au droit.

Recommandation n° 10 : La CNCDH salue la création, à Mayotte, d'un diplôme universitaire dit « *Valeurs de la République et religions* », ouvert à un large public, dont elle souhaite la pérennisation.

Recommandation générale : La CNCDH recommande la réalisation d'une étude d'impact par le ministère de la Justice dans les douze territoires ultramarins. Sur le fondement de cette étude, la CNCDH lui recommande de conduire une réflexion globale visant à repenser la structuration de l'offre d'accès au droit et à la justice dans les outre-mer, en évitant toute approche uniforme, calquée sur la situation de la métropole. Pour mener à bien une réforme de cette envergure, il importera de s'appuyer sur les initiatives locales ayant fait leur preuve, de les renforcer, de les multiplier en fonction des besoins de chaque population concernée, de fédérer les acteurs locaux pour une meilleure coordination de leurs actions, mais aussi et surtout d'augmenter significativement les budgets alloués à l'accès au droit et à la justice dans les outre-mer.

L'accès à la justice et à une justice de qualité

Recommandation n° 11 : La CNCDH suggère au ministère de la Justice d'engager une réflexion sur l'opportunité de mettre en place une cour d'appel à Mayotte.

Recommandation n° 12 : La CNCDH recommande la recomposition rapide de la juridiction prudhommale en Guyane ainsi que de la mise à disposition de locaux adaptés.

Recommandation n° 13 : S'agissant des audiences foraines et des chambres détachées, la CNCDH recommande au ministère de la Justice d'adopter un nouvel arrêté sur les conditions et modalités de remboursement des frais engagés par les magistrats et les greffiers, dans le but de l'adapter aux réalités locales ultramarines et au coût de la vie, plus élevé qu'en métropole.

Recommandation n° 14 : En Guyane, la CNCDH recommande la mise en place d'un TGI de plein exercice à Saint-Laurent-du-Maroni et d'une cité judiciaire à Cayenne, conformément à l'accord de Guyane, adopté en avril 2017. À Mayotte, la CNCDH recommande la construction d'une cité judiciaire à Mamoudzou.

Recommandation n° 15 : En Guyane et à Mayotte, la CNCDH recommande au ministère de la Justice de remédier aux difficultés liées à la détermination de l'adresse postale et à l'acheminement des courriers en mobilisant tous les vecteurs de communication pour convoquer les justiciables. La CNCDH recommande qu'une attention particulière soit portée à la traduction de l'ensemble des communications.

Recommandation n° 16 : Pour parer aux difficultés relatives au financement de l'aide juridictionnelle dans les outre-mer, la CNCDH recommande au ministère de la Justice de revoir la législation relative aux conditions et modalités de prise en charge de celle-ci afin que les frais de déplacement, de repas et d'hébergement des avocats leur soient remboursés. À cette fin, la CNCDH recommande d'intégrer au sein du budget de l'aide juridictionnelle un volet spécifique pour les barreaux des outre-mer.

Recommandation n° 17 : La CNCDH recommande l'aménagement de la règle instaurée par le Conseil supérieur de la magistrature, « *oultre-mer sur oultre-mer ne vaut* ». Elle recommande que soit engagée une réflexion par le ministère de la Justice sur le système de mutation des magistrats et de l'ensemble du personnel judiciaire exerçant dans les outre-mer, qui nuit à la continuité du service public de la justice.

Recommandation n° 18 : En Guyane, la CNCDH recommande un usage raisonnable de la visioconférence et une amélioration de sa qualité technique.

Recommandation n° 19 : En Guyane, la CNCDH recommande la mise en place dans les juridictions d'un système d'interprétation salarié. À Mayotte, la CNCDH encourage la multiplication et la pérennisation des contrats d'interprète salarié.

Recommandation n° 20 : La CNCDH recommande au ministère de la Justice, pour l'ensemble des outre-mer, d'élaborer ou de renforcer toute politique publique existante dans la lutte contre les violences intrafamiliales, y compris sexuelles, en associant tous les professionnels du droit et la société civile.

Recommandation n° 21 : La CNCDH recommande au ministère de la Justice de définir et de mettre en œuvre une véritable politique pénale propre à Mayotte.

Recommandation n° 22 : La CNCDH recommande au ministère de la Justice d'assurer une justice spécifique pour les mineurs délinquants en Guyane et à Mayotte, comme les textes l'imposent. En ce sens, il est indispensable de développer les partenariats du monde judiciaire, en offrant surtout plus de moyens à la protection judiciaire de la jeunesse de l'un et de l'autre de ces territoires, et en limitant, autant que possible, l'incarcération de ces mineurs.

Recommandation n° 23 : À Mayotte, la CNCDH recommande au ministère de la Justice une réflexion sur l'instauration de microstructures du type lieux de vie et d'accueil en lieu et place de la construction d'un futur CER.

Recommandation générale : La CNCDH recommande au ministère de la Justice, la réalisation d'une étude d'impact afin d'identifier et recenser les difficultés rencontrées par l'ensemble des justiciables ultramarins pour accéder à la justice. Sur le fondement de cette étude, la CNCDH lui recommande de conduire une réflexion globale visant à repenser le découpage des juridictions judiciaires, leur accessibilité, leur organisation et

leur mode de fonctionnement. Il conviendra également de mieux prendre en compte les contextes locaux dans lesquels ces juridictions s'inscrivent et de leur octroyer davantage de moyens financiers. Cette étude pourrait également envisager la mise en place d'un service public de la défense, doté d'un corps de défenseurs fonctionnaires.

Liste des personnes auditionnées

François BADIE, procureur général près la cour d'appel de Papeete – 8 mars 2017.

Benjamin BANIZETTE, juge au TGI de Mamoudzou et membre du Syndicat de la magistrature - 28 mars 2017.

Justine BARANGER, coordinatrice du CDAD de Guyane – 24 mars 2017.

Michel BEAULIER, procureur général près la cour d'appel de Pau, ancien avocat général à la cour d'appel de Nouméa – 7 mars 2017.

Julie BEUROIS, membre bénévole de l'Observatoire international des prisons et de la Ligue des droits de l'homme de Nouvelle-Calédonie – 11 avril 2017.

Sophie BLANCHY, ethnologue, directeur de recherche émérite au CNRS, Laboratoire d'ethnologie et de sociologie comparative, université Paris-Ouest-Nanterre-La Défense – 17 mars 2017.

Henri DE LA ROSIERE DE CHAMPFEU, premier président de la cour d'appel de Cayenne – 8 mars 2017.

Conseil national des barreaux, représenté par **Yves TAMET**, président de la commission « Accès au droit et à la justice » et **Céline PREVEL**, juriste au sein du pôle juridique – 19 avril 2017.

Christine CODOL, présidente de la chambre commerciale de la cour d'appel de Nîmes, ancienne présidente de la chambre détachée du TGI de Cayenne à Saint-Laurent-du-Maroni (contribution écrite).

Anfiati DJUMBE, responsable du CDAD de Mayotte (contribution écrite).

Philippe EDMOND-MARIETTE, représentant du Bureau de l'outre-mer au sein du Conseil économique, social et environnemental – 26 janvier et 3 avril 2017.

Mirian FOUCHIER, avocate au barreau de Nîmes, ancienne coordinatrice du CDAD de Guyane (contribution écrite).

Marjane GHAEM, avocate au barreau de Mayotte – 30 mars 2017.

Ahmed IDRIS, bâtonnier du barreau de Mayotte (contribution écrite).

Ridjali INSSA, cadî à Mayotte - 9 mai 2017.

Gracieuse LACOSTE, première présidente de cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion – 8 mars 2017.

Thierry LATASTE, haut commissaire de la République française de Nouvelle-Calédonie – 3 avril 2017.

Bruno LAVIELLE, conseiller à la Cour de cassation, ancien président du TGI de Cayenne (contribution écrite).

Elise LEMERCIER, maîtresse de conférences en sociologie, université de Rouen-Normandie – Dysolab - 12 avril 2017.

Patrick LINGIBE, avocat au barreau de Cayenne, ancien bâtonnier du barreau de Cayenne - 19 avril 2017.

Janie MACIA-BUSO, coordinatrice-responsable de l'association d'Accès au droit et d'aide aux victimes (ADAVI) de Nouvelle-Calédonie – 20 avril 2017.

Adrien MICHON, chef de projets & responsable du Centre communal d'action sociale de Pamandzi – 6 avril 2017.

Ministère de la Justice

Direction de la protection judiciaire de la jeunesse (DPJJ), représentée par **Jean MENJON**, **Christelle EVELINGER** et **Frédérique BOTELLA** – 18 avril 2017.

Service de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes (SADJAV), représenté par **Yves BADORC**, **Mélanie BELOT** et **Laurette VERHEYDE** – 18 avril 2017.

Sous-direction des ressources humaines de la magistrature (contribution écrite).

Dominique MONGET-SARRAIL, avocate au barreau du Val-de-Marne, ancienne avocate au barreau de Cayenne – 31 janvier 2017.

Lesley PORTE, présidente du Bureau d'aide aux victimes de Guyane – 11 avril 2017.

Gilles ROSATI, premier président de la cour d'appel de Fort-de-France – 7 mars 2017.

Benoît ROUSSEAU, juge au TGI de Cayenne chargé du tribunal d'instance – 6 avril 2017.

Syndicat de la magistrature, représenté par **Juliane PINSARD** et **Katia DUBREUIL**, secrétaires nationales – 4 avril 2017.

Christiane TAUBIRA, ancienne garde des Sceaux – 4 mai 2017.

Union des jeunes avocats (UJA) de Guyane, représentée par **Cléo SEMONIN** et **Christine CHARLOT**, avocates au barreau de Cayenne – 27 avril 2017.

Union syndicale de la magistrature

Frédérique AGNOUX, magistrate – 17 avril 2017.

Bérengère PRUD'HOMME, procureure adjoint au TGI de Saint-Denis de La Réunion – 21 avril 2017.

Marc VIZY, conseiller outre-mer auprès de la Présidence de la République – 15 mars 2017.

CONCLUSION

Nicole QUESTIAUX,

*membre de la CNCDH, ancienne ministre,
présidente honoraire de section au Conseil d'État*

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) vient, pendant plus d'une année, de consacrer une part importante de ses travaux à la question des droits de l'homme dans les outre-mer.

Cette autosaisine de la Commission, donnant lieu à la série d'avis publiés dans cet ouvrage, a coïncidé avec la très forte implication du Parlement, qui a abouti à l'adoption de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation *relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique*.

Le Gouvernement de l'époque, en présentant le projet de loi, a voulu souligner son importance politique, comparant sa réforme à la départementalisation de 1946. Au-delà en effet d'un lot de mesures mettant à niveau telle ou telle prestation sociale ou économique dans tel ou tel territoire déterminé, il affirmait, pour l'ensemble des territoires, un programme ambitieux : la décision sur le long terme de traiter les enjeux de l'égalité autrement.

Cette question de programmation sera au cœur des débats parlementaires. L'Assemblée est saisie d'un projet fondé sur le concept d'égalité réelle. Il s'agit de savoir comment mobiliser les politiques publiques au service d'objectifs décrits de façon concrète et dont la réalisation s'inscrit dans un temps raisonnable. Le débat se focalise dans une discussion en Commission des lois où le rapporteur amende le projet pour le rendre, dit-il, plus prescriptif et plus complet. Il est donc affirmé que les populations d'outre-mer, qu'elles soient régies par l'article 73 ou par l'article 74 de la Constitution, ont droit à l'égalité réelle au sein du peuple français. Tout ceci a pour contrepartie l'affirmation que l'État et les autres collectivités publiques doivent mettre en œuvre les politiques publiques appropriées. Le contenu de ces politiques est alors évoqué. Il s'agit de résorber, et non seulement de réduire comme dans le texte initial, les écarts de niveau de développement en matière économique, sociale et environnementale, et aussi en matière sanitaire, de différence d'accès aux soins, à l'éducation et à la culture. Il faut encore que les politiques de convergence accélèrent les efforts d'équipement, favorisent l'inclusion des collectivités dans leur environnement et instaurent l'égalité entre les femmes et les hommes.

La coïncidence heureuse entre les travaux parlementaires et ceux qui ont été menés par la CNCDH apporte aujourd'hui trois thèmes de réflexion, et un important matériau pour les nourrir.

L'outre-mer est en retard sur la métropole en termes d'égalité des droits et des inégalités graves persistent à l'intérieur de chaque territoire concerné.

L'effectivité des droits est dépendante d'une mobilisation des politiques publiques qu'il est difficile de mener à bien.

Et au-delà du constat et de la politique, il s'agit pour les citoyens d'outre-mer de s'approprier l'exercice de leurs droits.

Une inégalité constatée et reconnue

Un diagnostic consensuel, tel est l'apport très solide des positions avancées par le Gouvernement de l'époque à l'appui du projet qui allait devenir loi, positions confortées par les débats devant la représentation nationale. Le retard des outre-mer sur la métropole en ce qui concerne l'égalité des droits est constaté et reconnu, de même que la persistance d'inégalités graves à l'intérieur de chaque territoire concerné.

La CNCDH tient à souligner l'importance de ce constat. Le diagnostic vaut par la qualité des moyens mis en œuvre pour l'établir et la convergence remarquable de leurs conclusions. L'état des lieux avait déjà été fait quelques mois plus tôt par le rapport de Victorin Lurel, député de la Guadeloupe, auquel tous les participants au débat parlementaire vont se référer. Parcourant le dossier constitué à cette occasion, la CNCDH estime que le vote de cette loi a été l'occasion pour les administrations et les instances concernées de faire le tour de tout ce qui était disponible comme information, pour étayer leur diagnostic.

On trouve dans le rapport Lurel, dans les rapports de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État outre-mer, dans l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE), dans l'exposé des motifs du projet de loi et dans l'étude d'impact, dans les présentations de la ministre devant les assemblées, dans les rapports des commissions devant les deux assemblées, des données multiples et convaincantes.

Le retard de développement dont souffrent les populations d'outre-mer affecte leur accès aux droits.

Il se décline à partir des critères très divers que retiennent toutes ces instances comme significatifs. Une liste de questions plus particulièrement sensibles et de retards inacceptables du point de vue des droits de l'homme émerge.

Elle comporte notamment le niveau de pauvreté, la précarité des jeunes, l'accès à l'éducation, l'accès au travail, l'accès de tous aux services de la vie courante.

Au fur et à mesure des débats parlementaires, les interventions viennent enrichir l'analyse par telle ou telle touche concrète reflétant l'expérience de l'élu concerné. C'est devant l'Assemblée que l'accent sera mis sur la situation des femmes. Le dossier de presse distribué à la fin des débats va donc se prévaloir comme des mesures phares de la future loi de thèmes précis comme d'expérimenter la scolarité obligatoire de 3 à 18 ans, répondre aux violences faites aux femmes, trouver les gestes symboliques

valorisant l'histoire des territoires, toutes questions insérées dans le texte à l'initiative des députés. Il en sera de même de la discussion au Sénat.

Cette participation active sera, et ce sera noté, essentiellement le fait des élus ultramarins. Mais le texte voté à la majorité à l'Assemblée cheminera dans le même climat jusqu'à recueillir l'unanimité au Sénat. Il sera adopté en fin de compte à l'unanimité.

En 2017, le retard des outre-mer est donc acté solennellement. Et s'il n'est pas habituel, une fois qu'une loi a été adoptée, de relire ses travaux préparatoires, la CNCDH estime qu'ici ils reflètent une prise de conscience. Or le constat correspond totalement à celui qui ressort du regard porté sur la France par les instances internationales auxquelles elle rend compte dans le domaine des droits de l'homme.

La CNCDH vient pour sa part, dans la série d'avis qu'elle a rendus entre février et novembre 2017, de balayer largement le champ. Elle l'a fait à partir des thèmes qu'elle choisissait et avec une méthode plus souple que celle que doivent pratiquer les institutions. Elle recherche le concret et, se plaçant dans l'état d'esprit du citoyen qui entend exercer ses droits, privilégie cette approche.

Il n'est donc pas approprié, dans cette conclusion, de chercher à résumer et encore moins à hiérarchiser les constats et recommandations contenus dans les avis. Il faut les lire chacun pour en entrevoir la portée.

S'agissant des faits, l'apport de la CNCDH vaut confirmation et illustration.

Des failles grossières privent certains groupes de population outre-mer de l'accès à leurs droits.

Il en est ainsi lorsque ce service de base qu'est l'état civil est défaillant. Or la CNCDH a constaté plusieurs situations où les personnes ne parviennent pas à se faire identifier. Elle en vient donc à rappeler dans son avis sur la pauvreté l'importance de garantir l'inscription à l'état civil et la domiciliation de tous les habitants d'outre-mer. Cette recommandation fait écho aux constatations très concrètes fondant l'avis sur l'accès aux droits et à la justice ; d'observations relevées en Guyane et à Mayotte, il ressort que la domiciliation problématique des justiciables fait véritablement obstacle à leurs droits ; les convocations sont retournées à la juridiction pour défaut d'adresse et la justice est rendue avec un taux anormal d'absences à l'audience. À propos du droit à l'éducation, il apparaît que ces questions d'identité ou de domicile sont à l'origine de pratiques discutables lors de l'inscription scolaire et d'un vrai préjudice pour les enfants concernés.

Mais il convient de se reporter à l'avis sur les peuples autochtones et notamment à une recommandation portant justement sur ce point, pour prendre la mesure de ce que signifie pour une partie de la population amérindienne de Guyane ce type de difficultés. Il est tout de même surprenant qu'au ^{xxi}e siècle, un vieil État comme la France puisse être rappelé à l'ordre par le Comité des droits de l'enfant pour un problème de cette nature.

De façon plus habituelle, l'accès aux droits n'est pas toujours aménagé de façon à répondre aux réalités physiques de la géographie. Au fil des avis, reparaissent constamment les conséquences de l'isolement, les distances à franchir pour se soigner, pour aller à l'école, l'obligation d'aller en internat ou de s'expatrier pour recourir aux services

qui ailleurs sont disponibles près de chez soi. Des questions comme l'évacuation des malades ou le transport scolaire touchent alors aux droits de l'homme. Les solutions proposées ne font pas face à l'éclatement des relations familiales ou personnelles, et ne procurent pas toujours les mesures d'accompagnement qui seraient nécessaires. Et de surplus, pèse sur tous les efforts faits l'aléa spécifique du risque de catastrophe, climatique ou volcanique.

De-ci, de-là, la CNCDH a rencontré un problème d'accès aux droits lié à la pratique des langues locales. Il ne concerne pas massivement les populations en cause. Mais là où il existe il affecte sérieusement le sort de groupes précaires, la relation de certains avec le système scolaire, le système de santé ou la justice. Cette question du multilinguisme surgit à n'importe quel moment, créant des poches d'exclusion mal identifiées. Ce qui est dit à ce sujet dans l'avis sur les peuples autochtones se retrouve à propos de l'accès aux droits ou à l'éducation, ou encore des migrations de voisinage.

Cette question de l'accès aux droits n'épuise pas le sujet. Plus globalement, la CNCDH fait à propos des différents thèmes une même observation. Partout présentes outre-mer, les politiques publiques y sont en situation limite. Face aux difficultés récurrentes auxquelles elles font face partout, et notamment en cas de réduction ou d'insuffisance des moyens, elles peuvent très vite se trouver en situation alarmante.

Il en est ainsi si, en certains endroits, la mortalité à l'accouchement est supérieure aux niveaux heureusement très bas qu'il est possible d'atteindre pour le reste de la population. Lorsque ce fait est rapproché d'un nombre élevé de grossesses précoces, c'est que la protection de la mère et de l'enfant laisse à désirer. Il est inquiétant qu'à certains endroits des enfants ne soient pas inscrits à l'école faute d'investissements ou qu'il soit nécessaire de partager la classe entre enfants du matin et ceux de l'après-midi. Au-delà de cela, certains services sont totalement dépassés, tels l'aide sociale à l'enfance qui semble avoir capitulé à Mayotte ou le travail en prison impossible à assurer dans les prisons d'outre-mer. Enfin, lorsque sont évoquées les questions de logement, il est des endroits outre-mer où la situation doit être qualifiée d'indigne. L'éradication de ce fléau a fait l'objet de nombreuses propositions sans succès avéré.

La conclusion qui ressort avec force de l'ensemble des avis est que la maintenance des politiques publiques est un enjeu crucial outre-mer. Dans le débat national sur la bonne utilisation des dépenses publiques, les outre-mer sont au bout de la ligne et particulièrement vulnérables. Les illustrations se retrouvent dans tous les avis. Soit, ils dénoncent l'absence ou l'abandon de politiques préventives comme la PMI. Soit, ils relaient des revendications fortes pour que soient créés de nouveaux investissements, de nouvelles salles de classe, de nouveaux services hospitaliers, de nouveaux tribunaux, de nouvelles places de prison. Sur tous les sujets, une même inquiétude s'exprime sur le manque de personnel ou les aléas d'un recrutement insuffisamment adapté et stabilisé. Et les difficultés concernant l'accès physique aux services font que les effectifs des caisses d'allocations familiales ou l'organisation des transports scolaires deviennent des enjeux relevant des droits de l'homme. La réforme des services publics ne peut s'abstraire des particularités des outre-mer.

Une mobilisation des politiques publiques en direction des outre-mer

Les droits de l'homme outre-mer sont sur bien des points dépendants de l'action publique. Or une impression d'ensemble se dégage de la série de recommandations faites par la CNCDH : il est en fait très difficile de mener avec persévérance une action résolue de promotion des droits de l'homme dans ces territoires.

La cause première de ces difficultés est le retard de développement qui fait sentir ses effets bien au-delà des situations matérielles. Pour en prendre la mesure, il est utile de se reporter au passage pertinent de l'avis sur la pauvreté. Une fois de plus, la situation des plus pauvres vient illustrer des problèmes qui affectent aussi des couches bien plus larges de la population. Outre-mer, on le sait, lorsque l'outil statistique permet la comparaison, on part de bien plus bas, de seuils de pauvreté nettement supérieurs à ceux de la métropole.

Par conséquent, même dans le cas où des politiques correctives ont été menées depuis longtemps et ont abouti à des résultats incontestés, ces politiques sont constamment en situation de rattrapage. Il s'ensuit que les aléas inévitables de toute action, qui connaît ses hauts et ses bas financiers, peuvent aboutir à des situations inacceptables. Elles peuvent l'être davantage encore en raison de l'extrême diversité des situations locales. L'inégalité est interne à chaque territoire, et des difficultés localisées particulièrement difficiles à traiter en résultent. C'est dans ce cadre déjà difficile qu'il faut appréhender toutes les conséquences de l'insularité, de l'isolement de certains territoires ou les risques climatiques et sanitaires propres à leur situation géographique. Au moment où la CNCDH conclut ses travaux, le passage d'un ouragan d'une violence jamais expérimentée sur Saint-Barthélemy et Saint-Martin vient remettre à zéro l'effort public fait dans le passé sur ces territoires.

Les politiques publiques connaissent outre-mer une forme de retard à l'allumage. Conçues, comme il est habituel dans notre pays au niveau national, elles doivent pour s'appliquer outre-mer franchir le réseau juridique complexe qui régit les relations entre l'État et ces territoires. Cette complexité freine les choses dès l'origine comme le montrent les fréquentes remontrances dénonçant le retard dans l'intervention des mesures nécessaires à l'application des textes outre-mer. Par ailleurs, la mise en œuvre de solutions propres à chaque territoire ne peut pas toujours être immédiatement adaptée aux différences considérables existant à l'intérieur de chacun d'eux.

Une politique de promotion des droits de l'homme implique à la fois le citoyen qui les revendique et l'autorité à laquelle il incombe de les rendre effectifs. Or la situation particulière des outre-mer sur le plan constitutionnel et juridique met de la distance entre les responsables des actions et leurs bénéficiaires. Devant les organes internationaux, c'est la République qui est présente, est critiquée, s'explique.

Mais au niveau des réalités de terrain, de multiples rouages administratifs doivent fonctionner. Même les départements, pourtant soumis à la règle commune, connaissent outre-mer cette difficulté. *A fortiori* est-il malaisé, sauf pour les spécialistes, de cerner

les responsabilités de chacun dans les territoires qui disposent d'une large autonomie. Or les autorités locales ne sont pas en première ligne lorsque la France rend compte devant les Nations unies de son action pour les droits de l'homme. Le citoyen d'outre-mer aura parfois du mal à désigner le responsable de ce qu'il estimera être une méconnaissance de ses droits, et comme le relève l'avis sur l'accès au droit et à la justice, les recours classiques n'ont pas toujours l'efficacité voulue.

Cette distance juridique est une constante que les politiques doivent assumer.

La CNCDH a donc été particulièrement sensible à la volonté d'innover exprimée dans la récente loi sur l'égalité réelle. C'est en effet en vue de poursuivre cet objectif que le législateur prévoit des plans de convergence, qui doivent être mis en œuvre dans toutes les collectivités, qu'elles relèvent de l'article 73 ou de l'article 74 de la Constitution. La loi prescrit à l'État, aux collectivités de l'article 73 et à leurs établissements publics d'élaborer un plan de convergence, instrument de planification qui a pour objet de tracer dans une perspective à long terme une trajectoire de réduction des écarts de développement. Cette définition empruntée à l'avis du Conseil d'État sur le texte entraîne, comme indiqué par celui-ci, l'obligation d'établir ce document. Il doit relier des éléments de diagnostic en une stratégie qui recouvre un vaste champ des politiques publiques. Il retrace celles des actions qui seraient déjà prévues par d'autres instruments de programmation. Il indique quels sont les dispositifs d'évaluation et de programmation financière qui sous-tendent les actions. Il comporte un tableau de suivi et fixe les mesures qui sont nécessaires à son alimentation.

Ce sont donc des plans d'orientation, destinés à mettre en place une cohérence à long terme. Ils ne sont pas, malgré cette qualification, dépourvus de portée normative ; le Conseil d'État en a convenu et les travaux préparatoires ne laissent aucun doute sur l'intention du législateur.

La réforme concerne aussi les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution, ainsi que la Nouvelle-Calédonie, ses provinces et leurs établissements publics. Mais cette fois, il est dit que l'État leur propose de mettre en place de tels plans. Ce n'était pas l'intention initiale de l'Assemblée pour laquelle l'établissement des plans devait se faire partout ; mais la solution plus timide résulte d'un amendement du Sénat.

Au vu de ses propres travaux, la CNCDH se déclare favorable à cette innovation du législateur. Il y a dans l'idée de plan de convergence et dans l'intention de se doter des moyens d'en mesurer les effets un retour bienvenu à l'expérience française de planification souple, qui a joué un rôle positif dans la reconstruction après la seconde guerre mondiale. Alors, comme aujourd'hui outre-mer, il s'agissait bien de rattraper un retard de développement.

La CNCDH estime que par cette loi les pouvoirs publics se sont dotés d'un instrument valable pour résorber les inégalités qui pèsent sur les populations d'outre-mer. Dorénavant il existe un mandat clair pour que l'État s'attaque à une cause de retard ; elle provient du fatras administratif qui s'accumule lorsque des questions techniquement complexes sont systématiquement, parce que l'application outre-mer ajoute une difficulté de plus, reléguées au dernier rang des priorités.

Mais pour la CNCDH cette approbation s'accompagne d'une mise en garde. Cet *aggiornamento* administratif n'est pas facile à réaliser.

Pour que les politiques publiques s'impliquent vraiment dans des objectifs de droits de l'homme, il existe un certain nombre de préalables.

Le retard auquel il s'agit de remédier est aussi un retard dans la connaissance des réalités sur le terrain. C'est un constat criant dans tous les domaines explorés par les avis de la CNCDH. Fixer des objectifs précis et des indicateurs de résultat implique un investissement statistique et scientifique. Devant la diversité des situations et la dispersion des territoires, il n'est pas à ce jour à la hauteur des ambitions. Le débat devant le Parlement est révélateur. La liste des indicateurs se voulait au départ conforme aux exigences modernes résultant pour la métropole de la récente loi du 13 avril 2015. Mais les députés apprennent que l'ensemble de ces données n'est pas disponible pour toutes les collectivités ultramarines. Un compromis assez bâtard maintiendra une référence toute théorique à ces indicateurs, qualifiés d'utiles. Mais la liste opérationnelle se réduit à quatre : PIB brut par habitant, taux de chômage, écarts de revenus par habitant et seuil de pauvreté sont des critères très généraux, si on veut suivre la diversité des situations propres aux outre-mer. Les amendements des députés tendant à renforcer le dispositif se sont heurtés au scepticisme du Sénat et ne figurent donc pas dans le texte final.

Il suffit de parcourir les avis de la CNCDH : les lacunes de l'information et l'impossibilité de l'affiner pour connaître les situations à l'intérieur de chaque territoire sont constatées à tout propos. Il s'agit d'un sujet jugé majeur dans l'avis sur la pauvreté. Dans le domaine de la santé, cette faiblesse freine l'adaptation de moyens en investissement et en personnel médical aux besoins des plus démunis. Il en va ainsi dans des territoires vastes et mal desservis comme dans les îles et archipels dispersés, et même à l'intérieur de Wallis-et-Futuna les responsables de l'action butent sur cette difficulté.

La CNCDH insiste sur le fait qu'il n'est pas acceptable que sur le territoire de la République les données scientifiques qui permettent d'orienter l'action publique ne soient pas recueillies partout avec le même degré d'exigence. Le recueil de ces données outre-mer ne peut pas être la dernière roue du carrosse de l'information.

Trois questions politiques récurrentes en dépendent. La première est de cerner les responsabilités. Si l'État est toujours tenu responsable en dernier recours et doit répondre des critiques internationales, la CNCDH s'est trouvée souvent démunie pour évoquer la situation des collectivités autres que les départements et malgré ses intentions n'a pas pu aller très loin dans l'éclairage des différences de situation à l'intérieur des territoires. Il en ressort un tableau des faits qui met artificiellement en lumière les seuls territoires où les données sont disponibles.

La deuxième question est évidemment l'appréciation des résultats. Des politiques correctives sont menées depuis longtemps, mais les avis révèlent des pauses ou des allers et retours. Un seul exemple est parlant : si tout le monde convient de l'importance des politiques de prévention outre-mer, il y a des endroits et des moments où elles se relâchent. La protection de l'enfance n'est pas à la hauteur de la situation des mineurs à Mayotte.

Le troisième enjeu est de faire accepter à la communauté nationale ce qui ne manquera pas d'être une redistribution au profit des populations d'outre-mer. Or s'il n'est pas possible de démontrer qu'il y a progrès, l'effort ne sera pas assumé.

Par ailleurs, les investigations que la CNCDH vient de mener montrent combien pèse la politique du personnel de toutes les administrations concernées, qu'elle relève de l'État ou des nombreuses collectivités concernées. Dans les domaines les plus divers la CNCDH a rencontré une contradiction. Chacun s'accorde à dire qu'il est fondamental, pour être efficace dans l'administration outre-mer, d'avoir une connaissance fine des terrains si divers. Il faut donc constituer des effectifs expérimentés. Ces personnels existent, notamment au niveau national, et sont fortement impliqués, comme la CNCDH a pu le constater à chaque pas de son étude. Mais il est non moins clair que les affectations outre-mer sont souvent de courte durée et ne retiennent pas ceux qui espèrent de grandes carrières. Les acteurs se renouvellent très fréquemment et il semblerait même parfois que leur hiérarchie craigne qu'ils ne succombent à une forme de farniente exotique. Ne voit-on pas en effet dans la magistrature prôner l'idée qu'une affectation outre-mer ne doit pas être renouvelée ?

Ce n'est pas l'ambition de la CNCDH de définir les solutions. Mais une affaire comme les plans de convergence, si elle doit se concrétiser, demande de véritables moyens, et si elle peine à se mettre en place aura tout au plus accusé les malentendus et les frustrations. De son tour d'horizon la CNCDH apporte un témoignage. Il existe dans notre pays une cohorte d'administrateurs ou de politiques qui ont pour les questions qu'elle a traitées plus que du savoir-faire, une véritable passion. Mais ils sont le plus souvent isolés, sur le moment ou le temps passant et ils se parlent entre eux. Le symbole de cette situation a frappé la CNCDH, quand elle a dû noter que le débat parlementaire sur la loi sur l'égalité réelle s'est passé essentiellement entre les élus d'outre-mer et une ministre convaincue originaire de La Réunion. L'unanimité heureuse qui a clos ce débat ne signifie pas que l'ensemble des élus se soient vraiment intéressés aux outre-mer.

Les membres de la CNCDH estiment avoir beaucoup appris de cette incursion dans les questions de l'outre-mer et par leurs expériences et leurs réseaux sont déterminés à lutter contre les obstacles d'ignorance qui freinent les politiques. Elle estime que l'entrée en vigueur de cette loi est une occasion à saisir pour fonder les rapports entre la métropole et les territoires sur un contrat, où les droits de l'homme ont une grande place. Si le projet prend corps, il y a là un enjeu très important pour tous les citoyens de la République, face au regard de la communauté internationale.

La prise en charge de leurs droits par les citoyens des outre-mer

Les droits de l'homme ne sont effectifs que si les personnes concernées s'en saisissent. Or, s'il est un constat commun à tous les avis retracés dans cet ouvrage, c'est que pour les citoyens d'outre-mer, ce geste ne va pas de soi.

Dans chacun des avis, il est recommandé de rechercher une meilleure participation des citoyens d'outre-mer à la définition de leurs droits. C'est une des conclusions immédiates de l'avis sur l'accès au droit et à la justice. Il s'agit aussi d'un thème structurant de l'avis sur la pauvreté, où outre-mer comme partout, il est vivement souhaité que les actions soient définies avec les personnes intéressées, et non seulement pour elles. Et, bien évidemment, les questions délicates concernant la manière de tenir compte des droits des personnes dites autochtones tournent autour de leur représentation. Il est frappant que, lorsque la CNCDH aborde de façon nouvelle pour elle les droits dans le domaine de l'environnement, elle est face au fait que des activités économiques susceptibles d'affecter gravement ces droits sont décidées ou cheminent sans qu'une consultation des populations en cause ait eu lieu en amont. Au contraire, lorsqu'un effort a été fait pour associer les populations locales à la définition d'une stratégie, comme il en a été s'agissant de la santé par ses feuilles de route établies au niveau des territoires, la CNCDH compte beaucoup sur la persévérance de telles pratiques.

En approfondissant l'analyse, il apparaît que la participation rencontre des difficultés propres à l'outre-mer, alors qu'elle pourrait se révéler particulièrement salutaire.

La pauvreté, l'obligation de se battre pour se nourrir, se loger, trouver du travail, faire face aux éléments le cas échéant, tout ceci ne laisse guère de temps pour discuter. Déjà, dans chacun des territoires, et surtout là où le retard de développement est criant, des groupes, des individus ne trouveront pas d'écoute. Ce problème existe ailleurs sur le territoire de la République, et il ne touche pas tous les habitants des territoires ultramarins. Mais lorsqu'il se manifeste, il est difficile à régler. Le concours du mouvement associatif, si important pour pallier les manques, est plus fragile outre-mer. Dans le système pénitentiaire, il est quasi inexistant. Les associations de parents d'élèves n'ont pas l'audience auprès du système éducatif qui est la leur en métropole, et la CNCDH fait une recommandation spéciale pour appeler à leur soutien. Les quelques associations qui veulent aider les étrangers rament en Guyane et à Mayotte devant des tâches qui les dépassent. L'avis sur l'éducation déplore la faiblesse des réseaux culturels.

Le problème décrit dépasse les difficultés que suscite par principe toute consultation des usagers. Il est coloré par la réalité des distances dans des territoires vastes ou insulaires, mal desservis. Il vient aussi du fait que l'interlocuteur est lointain. Plus un problème social est aigu outre-mer, plus encore si l'urgence est grave, plus la réponse se fait au niveau central. Loin de l'intention de la CNCDH de critiquer la mise en mouvement d'une solidarité nationale. Mais l'État est loin, s'il s'agit de lui faire des suggestions, et quand la crise est grave, voici que les ministres sont obligés d'aller sur place.

Cette question de distance ne concerne pas que l'administration. Nous n'avons pas, les uns et les autres, conscience suffisante des solidarités qui nous lient à nos concitoyens d'outre-mer. Pourquoi est-ce qu'au Parlement, un texte qui porte justement sur cette solidarité a été débattu essentiellement entre élus des outre-mer ? Chez les particuliers, au niveau des individus, il existe une grande indifférence aux enjeux de l'outre-mer. L'avis sur l'éducation nous rappelle combien il est difficile de réussir des études longues lorsqu'un jeune doit aller vivre très loin de chez lui. Or sauf exception, les universités et les villes autour d'elles n'organisent pas un véritable accueil.

La question de participation est cruciale, parce que les populations en cause ont beaucoup à dire. Sur la plupart des sujets, les avis font imaginer tout un apport possible de ces populations aux enjeux universels des droits de l'homme.

Face aux résistances, elles sont partantes et prêtes à innover. La télémédecine se met en place dans des zones peu favorisées et par la force des choses semble devoir entrer dans les mœurs plus vite qu'en métropole. Les politiques de prévention et d'éducation sanitaire reçoivent ci et là un soutien populaire qui n'est pas si fréquent. Le vieillissement menace les solidarités traditionnelles, mais il n'est pas impossible qu'elles apportent à terme des solutions bien meilleures que l'hébergement pratiqué en métropole. Quand il n'y a pas assez de médecins à Mayotte ou dans les zones mal desservies de Guyane, l'hôpital pousse ses antennes. Il existe dans le système éducatif un fourmillement d'idées pour valoriser l'expérience locale de la nature ou l'originalité culturelle.

À lire ces témoignages, il devient évident que les formations universitaires devraient se développer davantage sur place. Et s'il n'y a pas assez de médecins ou d'administrateurs partout, il faudra bien en arriver à encourager mieux les vocations locales.

Il y a tout lieu de penser que la population de ces zones largement maritimes et situées hors de la zone de climat tempéré ont beaucoup à dire sur les conséquences humaines du changement climatique. Elles sont en quelque sorte aux avant-postes, susceptibles de ressentir avant l'opinion métropolitaine les conséquences de l'urgence. Ces conséquences obligent à penser dans certains cas à une approche nouvelle des droits, une approche parfois plus collective. Cette réflexion ne nous est pas familière. Mais en lisant l'avis sur les peuples autochtones ou celui sur le droit à un environnement sain, il apparaît bien que le droit de certaines populations sur la terre ou le statut de certains espaces ne sont pas ressentis partout selon nos règles établies. Or sait-on que pour la Cour interaméricaine des droits de l'homme une jurisprudence constante affirme que la possession traditionnelle des terres a des effets équivalents aux titres de plein droit ? Et la Nouvelle-Zélande vient, après des années de résistance de sa population Maori, de reconnaître la personnalité juridique au plus grand fleuve du pays.

Dans le domaine de l'environnement, il serait grand dommage de ne pas tirer parti des relations particulières entre les individus et les terres qu'ils habitent résultant de cultures ancestrales. La Nouvelle-Calédonie fait depuis quelques années l'expérience de ses lois de pays, compromis dont il serait intéressant de faire le bilan.

Au moment où se conclut le travail de la CNCDH, les Assises des outre-mer ont débuté depuis plusieurs semaines. Il s'agit d'une très large organisation d'écoute et de consultation qui doit toucher tous les territoires. La CNCDH s'en réjouit, et demande que la question de l'effectivité des droits de l'homme y tienne une large place.

É T U D E

La France n'est pas hexagonale, la France oublie trop souvent qu'elle n'est pas hexagonale. Trois océans et deux mers tiennent lieu de frontières sur des milliers de kilomètres. Le littoral national français est un des plus longs au monde et peu le savent. Les ultramarins contribuent au pluriethnisme et au multiculturalisme au sein de la République française, chance et richesse indéniables pour celle-ci.

A l'occasion du 70^e anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH), la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) a décidé de consacrer une étude à l'effectivité des droits de l'homme dans les outre-mer français, territoires trop souvent oubliés des politiques publiques nationales, avec des spécificités qui leur sont propres et peu ou mal appréhendées. L'année 2017 a notamment été marquée par l'adoption de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation *relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique* qui vise à réduire les inégalités entre les Outre-mer et l'hexagone. Dans ce contexte, notre Commission, Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme, a souhaité se concentrer sur l'accès aux droits de l'homme, condition nécessaire à leur effectivité.

Sur le fondement d'une analyse critique des politiques conduites et en s'appuyant sur les observations des organes internationaux, la CNCDDH propose une série de recommandations dans neuf chapitres, visant à faire mieux connaître, comprendre et combattre les inégalités auxquelles sont confrontés les citoyens ultramarins.

Grâce à plus d'une centaine d'auditions et des travaux conduits pendant un an, la CNCDDH a adopté successivement neuf avis abordant des thématiques centrales dans les Outre-mer. Certaines peuvent être spécifiques à ces territoires, d'autres sont similaires à celles auxquelles la métropole est confrontée. Ainsi, la CNCDDH s'est concentrée sur le respect des droits civils et politiques autant qu'économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Notre institution a mis en lumière des violations et discriminations à l'égard des peuples autochtones, mais aussi de l'ensemble des citoyens ultramarins. Des thématiques transversales ont été étudiées telles que la pauvreté et l'exclusion sociale, l'accès à l'éducation, l'environnement et les industries extractives, l'accès à la santé, les violences de genre, le droit des étrangers et le droit d'asile, la situation pénitentiaire et l'accès au droit et à la justice.

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH) est l'Institution nationale française de promotion et de protection des droits de l'homme de statut A, accréditée par les Nations unies.



9 782111 455764

Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
La documentation Française
Tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr

Prix : 18 €
Imprimé en France
ISBN : 978-2-11-145576-4
DF : 5DH46750