



HAL
open science

Aux confins du territoire de la République, aux frontières de la catégorisation juridique. La condition juridique de l'étranger dans les Terres australes et antarctiques françaises

Florian Aumond

► **To cite this version:**

Florian Aumond. Aux confins du territoire de la République, aux frontières de la catégorisation juridique. La condition juridique de l'étranger dans les Terres australes et antarctiques françaises. Droit, protection, proximité. Mélanges en l'honneur du Professeur Hervé Rihal, pp.33-51, 2021, 978-2-38194-006-9. halshs-03776603

HAL Id: halshs-03776603

<https://shs.hal.science/halshs-03776603>

Submitted on 18 May 2023

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FLORIAN AUMOND

Maître de conférences en droit public
 Université de Poitiers
 CECOJI, Migrinter

**AUX CONFINS DU TERRITOIRE DE LA RÉPUBLIQUE,
 AUX FRONTIÈRES DE LA CATÉGORISATION JURIDIQUE.
 LA CONDITION JURIDIQUE DE L'ÉTRANGER DANS LES
 TERRES AUSTRALES ET ANTARCTIQUES FRANÇAISES**

Nul (étudiant) angevin n'est censé ignorer Jean Bodin, personnalité parmi les plus illustres à être née dans la cité ligérienne. Du moins, nul étudiant en droit n'ignore-t-il son nom : avant même de commencer de se familiariser avec ses *Six Livres*, il est en effet associé à un amphithéâtre de la Faculté dans lequel se tient l'essentiel des cours de première année de Licence. Pour l'auteur de cette contribution, il évoque immédiatement ceux de droit constitutionnel dispensés par le récipiendaire de cet amical hommage. Car ces quelques heures contribuèrent à convaincre l'étudiant encore (très) indécis – point d'Admission post-bac non plus que de Parcoursup à l'époque ! – à poursuivre des études juridiques... Un étudiant alors (très) loin d'imaginer qu'il serait amené lui-même quelques années plus tard à présenter à son tour l'Angevin fameux devant un parterre d'étudiants angoumoisins plus familiers, pour leur part, avec le nom de l'un des pères de la construction européenne, Jean Monnet¹...

Autre lieu, autre temps surtout. En une décennie, la matière avait connu plusieurs (r)évolutions majeures : du contentieux constitutionnel évidemment, avec l'introduction de la question prioritaire de constitutionnalité ; de l'organisation territoriale de la République également. Dans ce contexte, la révision du 28 mars 2003 était, entre autres, venue entièrement remettre à plat le statut constitutionnel des territoires ultra-marins. La nouvelle dichotomie D(R)OM – COM, désormais centrale, n'avait pas alors absorbé la diversité des collectivités ultra-marines, préservant notamment la singularité du Territoire des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Le constituant avait cependant à cette occasion procédé à sa reconnaissance au sein de la Loi

1 On se souviendra qu'il était charentais (Cognac) de naissance.

fondamentale, par l'insertion d'un nouvel alinéa 4 à l'article 72-3, aux termes duquel : « La loi détermine le régime législatif et l'organisation particulière des Terres australes et antarctiques françaises »².

Ces régime et organisation relèvent de deux lois : l'une, du 6 août 1955, s'attache pour l'essentiel à l'organisation administrative et financière³ ; l'autre, du 15 juillet 1971, porte diverses dispositions en matière d'ordre public, de procédure pénale et d'état civil⁴. Toutes deux ont été profondément amendées depuis leur adoption, au gré des réformes ayant actualisé le statut des outre-mer. Pour la première, la loi ordinaire du 21 février 2007 a, tout d'abord, modifié l'étendue du territoire⁵, en officialisant le rattachement des îles Éparses⁶ à un territoire par ailleurs composé de trois îles et archipels austraux (Saint-Paul & Amsterdam, Crozet, Kerguelen) et de la Terre Adélie (secteur du continent antarctique revendiqué par la France)⁷. Le statut de ce qui demeure l'ultime « territoire d'OM » a ensuite été modernisé en 2007, notamment par la reconnaissance expresse de sa personnalité morale⁸. Quelques précisions concernant son organisation administrative ont en outre été apportées, à la faveur par exemple d'une redéfinition des fonctions de l'administrateur supérieur, « représentant de l'État » dans le territoire⁹. Enfin, les modalités d'application des dispositions réglementaires et législatives nationales ont été clarifiées, car si la loi du 21 février 2007 a maintenu le

2 A. ORAISON, « Le statut des Terres australes et antarctiques françaises à la lumière de l'article 72-3 de la Constitution. La création d'une nouvelle collectivité territoriale *sui generis* de la République en application de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 », *RFDA*, 2007-3, pp. 680-695.

3 Loi n° 55-1052 du 6 août 1955 conférant l'autonomie administrative et financière aux Terres australes et antarctiques françaises (*JORF*, 9 août 1955, p. 7979).

4 Loi n° 71-569 du 15 juillet 1971 relative au territoire des Terres australes et antarctiques françaises (*JORF*, 16 juill. 1971, p. 7003).

5 Loi n° 2007-224 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer (*JORF* n° 0045, 22 fév. 2007, p. 3220). Voy. : G. ÉVEILLARD, « Le statut des Terres Australes et Antarctiques Françaises après la loi du 21 février 2007 », *RDP*, 2008, n° 1, pp. 103-107 ; A. ORAISON, « Le nouveau statut des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India à la lumière de la loi ordinaire du 21 février 2007, “portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer” (La métamorphose des îles Éparses sur le plan juridique : du statut de “territoires résiduels de la République” à celui de partie intégrante des Terres australes et antarctiques françaises) », *Revue juridique de l'Océan Indien*, 2008-8, pp. 133-187.

6 Il s'agit d'un ensemble d'îlots situés dans le canal du Mozambique (Bassas da India, Europa, Glorieuses, Juan de Nova) ou au nord-est de la Réunion (Tromelin).

7 Les TAAF comprennent dès lors, désormais, cinq « districts » : îles Éparses, Saint-Paul & Amsterdam, Crozet, Kerguelen et Terre Adélie.

8 Cette précision est portée à l'article 1^{er} de la loi précitée de 1955.

9 L'administrateur supérieur est par ailleurs assisté d'un ensemble de structures consultatives. Un chef de district tient par exemple lieu de son « délégué permanent » dans sa circonscription.

principe de la spécialité législative¹⁰, elle a toutefois substantiellement élargi le domaine de l'identité législative.

Cet élargissement n'a en revanche pas concerné la réglementation relative à la *condition juridique des étrangers*. Les TAAF présentent en la matière une profonde singularité. Elle s'explique certes *a priori* aisément. Du fait même de leur éloignement et, plus encore, de leur petitesse et/ou des conditions météorologiques extrêmes s'y rencontrant (violence des vents, climat polaire), ces territoires, qui n'accueillent d'ailleurs aucune population stable et permanente, ne se présentent pas comme des *terres d'immigration*. L'on s'explique alors pourquoi la condition juridique des étrangers n'a pour l'heure fait l'objet d'aucune étude systématique. Tout au plus est-elle (très) brièvement évoquée dans les écrits, également rares, s'attachant à leur situation en outre-mer¹¹. Et pourtant, elle soulève nombre de questions justifiant que l'on s'y attarde.

L'observation des confins – de catégories, de notions comme de territoires – est souvent révélatrice par les renseignements qu'ils peuvent livrer, par retour, quant au cœur du phénomène considéré. En l'occurrence, le statut des étrangers dans les TAAF renvoie à des questions fondamentales liées à l'État, dont elle interroge deux des éléments usuellement considérés comme en permettant l'identification. Son *territoire* d'abord. Le caractère très relatif et variable de ses contours apparaît nettement si l'on considère les TAAF, en général, l'application des règles relatives à l'immigration et à l'asile, en particulier¹². Cette modulation résulte en partie de l'influence du droit européen : en tant qu'éléments du groupe des « pays et territoires d'outre-mer » les TAAF ne sont qu'« associés » à l'Union européenne¹³ ; collectivité extérieure à l'espace Schengen, le territoire ne relève en outre pas de la libre circulation qui y est consacrée¹⁴.

Les conséquences de cette situation se retrouvent en particulier dans le Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Les TAAF y partagent la particularité avec les îles Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie de n'avoir pas été concernés par l'élargissement progressif concernant l'application des dispositions du Code relatives à

10 Aux termes de l'article 1-1 de la loi précitée de 1955 : « Dans les matières qui relèvent de la compétence de l'État, sont applicables dans les Terres australes et antarctiques françaises les dispositions législatives et réglementaires qui comportent une mention expresse à cette fin ».

11 O. LECUCQ, « Les spécificités du droit des étrangers dans l'outre-mer français », in F. MÉLIN-SOUCRAMANIEN (dir.), *L'outre-mer français : un « modèle pour la République ? »*, Bordeaux, Presses Universitaires de Bordeaux, 2008, pp. 131-146. La question de la migration à Mayotte, notamment en provenance des Comores, a certes ces derniers temps davantage retenu l'attention.

12 Voy. pour une approche plus large : M. DUFLOT, « Où est "La France" ? Les mésaventures d'un étranger sur le territoire français », *Plein droit*, 2007-3, n° 74, pp. 3-6.

13 Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, 13 décembre 2007, articles 198-204.

14 Seul le « territoire européen de la République française » est couvert par cet espace, selon l'article 138 de la Convention d'application de l'accord de Schengen du 19 juin 1990.

*l'entrée et au séjour*¹⁵. Ces questions demeurent donc, pour celles-là comme pour celles-ci, régies par des textes spécifiques. Textes dont les dispositions se recoupent pour l'essentiel : l'ordonnance n° 2000-374 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les Terres australes et antarctiques françaises¹⁶, amendée par celle du 24 novembre 2004¹⁷, reprend ainsi nombre des dispositions présentes dans les ordonnances régissant les trois autres collectivités exclues du droit commun¹⁸. En revanche, toutes relèvent du Code pour ce qui concerne les dispositions relatives à *l'asile* ; car toutes constituent un élément de « l'ensemble du territoire de la République » que la partie qui y est consacrée entend régir¹⁹. Ses dispositions admettent cependant une diversité de régimes ; et, sur ce point encore, les TAAF se signalent par l'originalité de celui qui leur est concédé²⁰.

Cette particularité fait alors signe vers cet autre élément classiquement présenté comme spécifiant l'État : sa *population*. D'une part, le Territoire se singularise par l'absence de population permanente. Il accueille certes des « visiteurs » mais il ressort que, dans les TAAF davantage qu'ailleurs sur le « territoire de la République », la condition de la nationalité est secondaire en ce qui concerne l'accès et le séjour. Dans ces confins du territoire de la République, nationaux comme étrangers s'avèrent soumis à un régime proche. La différence entre ces deux catégories juridiques tend à s'effacer, les uns comme les autres étant essentiellement appréhendés en considération de leur activité et en tant que *visiteurs* provisoires (I). Les TAAF sont terres de science, de tourisme, bien plus que d'exil ou d'immigration. Elles ne sont

15 Selon sa première rédaction (2005), l'article L. 111-2 les réservait à la France métropolitaine, aux départements d'outre-mer (DOM) et à Saint-Pierre-et-Miquelon. La loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité a procédé à une première extension à destination de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin, cependant que l'ordonnance du 7 mai 2014, portant extension et adaptation à Mayotte du [CESEDA] (partie législative) a pris acte de la départementalisation de Mayotte pour l'intégrer dans le droit commun en la matière.

16 *JORF* n° 0102, 30 avr. 2000, p. 6553. Elle a été ratifiée par la loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer (article 65-I-15°).

17 Ordonnance n° 2014-1253 relative aux conditions d'entrée et de séjour dans les collectivités d'outre-mer, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises (*JORF*, 25 nov. 2014), ratifiée par la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (art. 120, 2°) (*JORF* n° 170, 25 juill. 2006, p. 11047). Ses dispositions ont été codifiées dans la loi précitée du 15 juillet 1971.

18 Il s'agit des ordonnances n° 2000-371 et n° 2000-372 du 26 avril 2000 (*JORF* n° 0102, 30 avril 2000, pp. 6523 et 6533) et n° 2002-388 du 20 mars 2002 (*JORF* n° 0070, 23 mars 2002 p. 5170) relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers, respectivement, dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

19 CESEDA, Article L. 111-2, §2.

20 Cette particularité ressortit encore de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie. Les TAAF sont en effet la seule collectivité ultra-marine pour laquelle n'est pas prévue la possibilité de modification du régime applicable par voie d'ordonnance (art. 70).

pas davantage *terres d'asile*, où seraient accueillies les personnes en recherche d'une protection internationale (II).

I. L'ÉTRANGER, UN « VISITEUR » (PRESQUE) COMME LES AUTRES DANS LES TAAF

L'étiollement du « privilège du national » et la résorption corrélative du régime exorbitant propre à l'étranger²¹ n'ont cependant pas emporté une complète assimilation de l'un à l'autre. Des différences demeurent, au premier chef en ce qui concerne l'entrée et le séjour. La situation dans les TAAF apparaît à cet égard néanmoins singulière : *l'apparence* d'une différenciation entre le régime applicable aux ressortissants et celui réservé aux étrangers (A) n'est pas confirmée par l'observation des réalités. Dans ces territoires, la qualité de national ou d'étranger s'efface derrière la figure générique du *visiteur*, qu'il prenne les traits du touriste ou du scientifique (B).

A. L'IDENTIFICATION D'UN RÉGIME EN APPARENCE PROPRE AUX ÉTRANGERS

Lors de la discussion de ce qui deviendra la loi du 15 juillet 1971, le rapporteur du texte en justifiait l'adoption en ces termes : « Étant donné qu'une collectivité, petite certes, mais réelle, [est] installée sur [les TAAF], il import[e] d'ordonnancer la vie en société en édictant des règles »²². Celles-ci devaient alors tenir compte de la particularité du territoire, étant convenu qu'« [à] situation exceptionnelle, solution exceptionnelle »²³. Cette singularité semble en revanche avoir bien moins guidé le Gouvernement lorsqu'il est venu, trente ans plus tard, modifier la loi et y ajouter un Titre II portant « Dispositions relatives aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers dans les Terres australes et antarctiques françaises »²⁴. Cela est très net si l'on considère les dispositions participant de ladite « lutte contre l'immigration irrégulière » (2). Ce l'est sans doute moins – mais pouvait-il en aller autrement ? – des dispositions générales concernant l'entrée et le séjour (1). Certaines transpositions hasardeuses n'en sont pas moins ici aussi à relever.

1. Les dispositions relatives à l'entrée et au séjour des étrangers dans les TAAF

Les conditions relatives à l'entrée des étrangers dans les TAAF sont pour l'essentiel consignées dans la loi précitée du 15 juillet 1971. Celle-ci propose un ensemble normatif combinant application des règles relevant du droit

21 S. SLAMA, *Le privilège du national. Étude historique de la condition civique de l'étranger en France*, Thèse de droit public, sous la direction de D. Lochak, déc. 2003, Université Paris X (dactyl., 650 p.).

22 JOAN, 14 avr. 1971, p. 1081.

23 *Ibid.*, p. 1082.

24 L'organisation de la loi en deux titres, donc la désignation de ce titre II, est due à l'ordonnance précitée du 24 novembre 2004.

commun à l'ensemble du territoire de la République et dispositions partagées avec tout ou partie des collectivités ultra-marines, voire spécifiques aux TAAF.

Ces trois dimensions s'aperçoivent, en premier lieu, si l'on considère l'application *de principe* du régime de l'autorisation préalable. Les TAAF s'inscrivent ici pour l'essentiel dans le droit commun. L'article 7 de la loi de 1971 reproduit d'ailleurs une disposition que l'on trouve tant au sein de ce dernier que dans les droits spéciaux relatifs aux territoires en étant exclus, en subordonnant l'entrée à la possession des « documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur »²⁵. En réalité, la généralité de la formulation (« Pour entrer dans les Terres australes et antarctiques françaises ») dissimule une hétérogénéité des situations. Aucune autorisation administrative n'est en effet exigée pour pénétrer la Terre Adélie. Ce dont on saurait être surpris, si l'on considère que l'on ne pénètre pas ici sur le « territoire » français, mais dans un « secteur » revendiqué par la France²⁶.

La question des dispenses de visa rapproche les TAAF des autres collectivités situées en dehors de l'espace Schengen²⁷. Sans doute, contrairement à celles-ci²⁸, aucun texte consignait la liste des pays (ou régions administratives) dont les titulaires de passeport sont exemptés de visa pour y entrer ou y séjourner et énumérant les catégories spécifiques également dispensées n'a pour l'heure été adopté pour les TAAF. Il n'en semble pas moins acquis pour ce territoire également, qu'aucune autorisation préalable ne saurait être exigée pour les ressortissants de l'UE²⁹, les titulaires d'un titre de séjour ou d'un visa de long séjour délivré par la France ou tout État partie ou associé à la Convention d'application Schengen, comme pour les réfugiés et apatrides résidant dans l'un ou l'autre de ces territoires.

25 Voy. notamment l'article L. 211-1, 1° du CESEDA.

26 La loi du 15 juillet 1971 entretient ici une équivoque concernant un district non explicitement rattaché au territoire national dont il n'est pour autant pas clairement détaché. Cela s'aperçoit notamment en ce qui concerne la délimitation maritime (F. AUMOND, « La France et le droit relevant du "Système du Traité sur l'Antarctique" », in *Entre les ordres juridiques. Mélanges en l'honneur du Doyen François Hervouët*, Paris, LGDJ, Presses universitaires juridiques de Poitiers, 2015, pp. 23-49).

27 Convention d'application de l'accord de Schengen, 19 juin 1990, article 138.

28 Voy. : Arrêté du 22 juillet 2011 (*JORF* n° 0170, 24 juill. 2011, p. 12685), modifié par l'arrêté du 4 août 2016 (*JORF* n° 0204, 2 sept. 2016) (Nouvelle-Calédonie) ; Arrêté du 26 juillet 2011 (*JORF* n° 0173, 28 juill. 2011, p. 12870), modifié par l'arrêté du 11 mars 2016 (*JORF* n° 0067, 19 mars 2016) (Wallis-et-Futuna) ; Arrêté du 26 juillet 2011 (*JORF* n° 0173, 28 juill. 2011, p. 12861), modifié par l'arrêté du 21 février 2017 (*JORF* n° 0051, 1er mars 2017) (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion et collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon) ; Arrêté du 29 décembre 2011 (*JORF* n° 0004, 5 janv. 2012, p. 156), modifié par l'arrêté du 4 août 2016 (*JORF* n° 0204, 2 sept. 2016) (Polynésie française) ; Arrêté du 18 avril 2012 (*JORF* n° 0099, 26 avr. 2012, p. 7442) (Saint-Barthélemy et Saint-Martin).

29 Voy. les décrets n°s 2010-1433, 2010-1434 et 2010-1435 du 19 novembre 2010 relatifs à l'entrée et au séjour des citoyens de l'Union européenne [...] et des membres de leur famille (*JORF* n° 0270, 21 nov. 2010, pp. 20872, 20876 et 20882), respectivement, dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Le domaine de validité spatiale des visas est également un élément de convergence entre les TAAF et les autres collectivités ultra-marines. En effet, tandis que le titulaire d'une autorisation d'entrer et de séjourner sur le « territoire européen de la République » pourra, de ce fait, se rendre aussi dans les TAAF, la réciproque ne se vérifie pas. Les « visas TAAF » ne valent en effet que pour cette collectivité – voire sont réservés à l'un de ses districts. Ce confinement s'explique ici assez aisément, puisqu'il ne s'agit pas de s'établir dans l'une des parcelles du territoire, mais seulement de mener des activités, par essence fonctionnelles et provisoires puisque de nature scientifique ou touristique. De ce fait même s'avère justifiée l'exigence, préalable à la délivrance du visa, de l'« accord » de l'administrateur supérieur des TAAF³⁰, tant ce dernier paraît le mieux disposé à apprécier la validité de ces demandes³¹. La spécificité de l'objet des séjours dans le territoire explique en outre que tous les documents exigés au soutien d'une demande d'autorisation d'entrée dans les autres territoires de la République ne le soient pas pour les TAAF³².

Cette même originalité se retrouve si l'on considère le régime du *séjour* dans les TAAF. Sa durée comme ses conditions sont précisées, selon l'article 8 de la loi de 1971, par l'administrateur supérieur. Dans la pratique sont principalement délivrés des visas de court séjour, inférieurs à trois mois, n'étant que rarement accordés de visas long séjour. L'on constate en outre une certaine souplesse dans la nomenclature des « titres » de séjour en comparaison de celle, davantage codifiée, applicable ailleurs sur le territoire de la République³³. En toute hypothèse, ces autorisations de séjour n'emportent pas droit de circuler librement en dehors des TAAF. Le ferait-il, l'étranger pour autant admis dans ce territoire se trouverait *en situation d'irrégularité*, s'exposant donc à une mesure d'éloignement.

2. Les mesures participant de la « lutte contre l'immigration irrégulière »

La lutte contre l'immigration irrégulière est l'un des objectifs prioritaires immanquablement assignés dans les dernières lois adoptées en la matière. À cet égard, elles sont successivement et pareillement venues renforcer un dispositif dont la rigueur et la fermeté devraient dissuader tout candidat à l'entrée et au séjour en dehors d'une autorisation, mais également tout tiers susceptible de lui apporter une aide quelconque³⁴. Ce cadre général se retrouve dans la

30 L'article 8 précise que cet accord doit en principe être demandé un mois avant la date d'arrivée, délai dont une réduction pourra cependant être demandée par l'autorité diplomatique ou consulaire « dans les situations d'urgence ».

31 Un avis conforme des autorités territoriales semble également requis pour les autres collectivités d'outre-mer, quoique cela ne soit pas clairement énoncé hormis dans une circulaire du 22 juin 1998 relative à l'entrée et au séjour des étrangers dans les départements et territoires d'outre-mer – Rôle des préfetures (Circulaire n° INTD98001132C).

32 L'article 7 de la loi de 1971 ne fait ainsi pas référence aux justificatifs d'hébergement, non plus qu'aux documents indiquant l'objet et les conditions de séjour, précisant les moyens d'existence ou, le cas échéant, ayant trait à l'exercice d'une activité professionnelle.

33 Nul statut de résident n'est en tout état de cause envisageable.

34 Il s'agit, entre autres, de la question très médiatisée du « délit de solidarité ».

loi du 15 juillet 1971, dont les articles 9 à 15 dessinent un régime articulant, ici également, règles relevant du droit commun et dispositions propres aux TAAF ; et règles entretenant, ici également, incertitudes et ambiguïtés.

L'article 9 est consacré à la situation de *l'étranger lui-même*. Il en ressort, en premier lieu, qu'il revient au chef de district de refuser son admission sur le territoire s'il est dépourvu des documents et visas mentionnés à l'article 7. Cette faculté (il « *peut* ») ménage vraisemblablement la possibilité de ne pas s'opposer au séjour de ceux dont l'admission à ce titre est indépendante des conditions d'entrée. L'on songe notamment aux personnes sollicitant une protection internationale³⁵. Pour le reste, les conditions du refus ne sont aucunement précisées, dans la loi de 1971 non plus que dans aucun autre texte. L'incertitude la plus grande concerne cependant *l'éloignement* décidé faute d'admission au séjour.

L'article 9 se contente ici d'indiquer que l'autorité administrative « invite » dans ce cas l'étranger « à *quitter le territoire dès que possible* ». Le maintien d'une terminologie désormais surannée – la mesure *d'invitation à quitter le territoire français* ayant fait place à *l'obligation de quitter le territoire français*³⁶ – est à cet égard révélateur d'un manque de rigueur, sinon d'un désintérêt. Ce que confirme le fait que rien ne soit précisé sur ce qu'il advient de l'étranger non admis et en attente d'éloignement. L'on peut toutefois estimer peu vraisemblable qu'une mesure de privation de liberté³⁷ soit prononcée en cas de crainte qu'il ne se soumette pas à cette mesure³⁸. Au reste, les TAAF demeurent le dernier territoire où des mesures d'assignation à résidence ne semblent pouvoir être prononcées³⁹.

Les dispositions concernant les *tiers* sont plus détaillées. L'article 10, tout d'abord, est fidèle aux règles générales en obligeant la « personne »⁴⁰ qui a acheminé l'étranger non admis à le ramener, « sans délai et à ses frais au point où il a commencé à utiliser le moyen de transport de cette personne, ou, en

35 Cf. *infra*. L'éventualité qu'un mineur non accompagné se présente dans le territoire est des plus improbables. Rappelons à ce sujet que les TAAF, comme toutes les autres collectivités ultra-marines, ne sont pas concernés par le dispositif national d'accueil issu de la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers: dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation.

36 L'évolution est intervenue à la faveur de la Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration (*JORF* n° 170, 25 juill. 2006, p. 11047).

37 Cette privation ne pourrait d'ailleurs s'effectuer que dans un local de rétention administrative, au sens de l'article R. 551-3 CESEDA, à l'exclusion d'un centre de rétention administrative, inexistant dans les TAAF.

38 Le « risque » qu'un étranger ne se soustraie pas à son obligation de quitter le territoire français justifie en effet semblable mesure (CESEDA, Article L. 551-1).

39 Outre qu'il conviendrait ici d'identifier la « résidence », les TAAF ne sont pas concernés par l'ordonnance du 5 février 2015 relative aux conditions d'application dans les outre-mers de l'interdiction administrative du territoire et de l'assignation à résidence des étrangers faisant l'objet d'une mesure d'éloignement (*JORF* n° 0031, 6 fév. 2015, p. 1808) étendant ces mesures à la Nouvelle-Calédonie, à Wallis-et-Futuna et à la Polynésie française.

40 L'on ne saisit pas pourquoi il n'est pas ici, comme à l'article L. 213-4 du CESEDA par ailleurs reproduit, fait mention de « l'entreprise de transport aérien ou maritime ».

cas d'impossibilité, dans l'État qui a délivré le document de voyage avec lequel il a voyagé, ou en tout autre lieu où il peut être admis ». À défaut de pouvoir être débarqué en territoire étranger dans les conditions précédemment énumérées, l'article 11 prescrit aux autorités du bord de « le remettre aux autorités en charge du contrôle des personnes à la frontière à la prochaine escale française ». L'article 12, ensuite, transpose aux TAAF les dispositions du CESEDA visant à sanctionner les entreprises de transport aérien ou maritime débarquant des étrangers non admis⁴¹. Les règles concernant l'incrimination pour aide à l'entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers, consignées dans les articles L. 622-1 à L. 622-4 du CESEDA, sont également reprises pour l'essentiel à l'article 13 de la loi de 1971⁴².

Ce dernier se signale cependant au niveau des dérogations à l'engagement de la responsabilité des tiers (article 13, III). La première particularité s'explique aisément par la situation particulière des TAAF, puisqu'elle concerne ici l'aide qui aurait été apportée par des membres de sa famille ; situation pour le moins hypothétique dans un territoire où les visiteurs ne font que de courts séjours. La seconde singularité concerne les autres personnes pouvant également être exonérées de poursuites pénales. Sur ce point, l'article 13⁴³ conserve une formulation qui a été remplacée par ailleurs, que ce soit dans le droit commun ou dans les autres droits spéciaux⁴⁴. Ce maintien se comprend *a priori* plus difficilement. Sauf à considérer qu'elle trahit la conscience du législateur du caractère très invraisemblable de l'application des règles qu'il consacre. La transposition du droit commun, sans égard aux particularités de la collectivité concernée, est alors au diapason de cette considération. La question de la lutte contre l'immigration irrégulière est cependant très révélatrice des écueils et limites, en légistique, de la technique (?) normative du « copier-coller ». Pour les TAAF, elle dissimule en outre mal le décalage entre ce qui relève d'un certain affichage et la réalité, à savoir l'absorption des

41 Ces dispositions sont contenues dans les articles L. 625-1 à L. 625-4 du CESEDA et reproduites dans les ordonnances posant le régime applicable en Nouvelle Calédonie, à Wallis-et-Futuna et en Polynésie. Pour ce qui est du droit commun, l'on relèvera que l'augmentation des amendes intervenue à la faveur de la loi du 7 mars 2016 (de 5000 à 10000 euros) n'a pas eu d'écho pour les TAAF. Nouvel oubli certainement...

42 Les articles 14 et 15 détaillent, respectivement, les peines complémentaires et les modalités d'engagement de la responsabilité pénale des personnes morales. Ils reproduisent également des dispositions du CESEDA (articles L. 622-5 à L. 622-9).

43 Selon cette disposition : « Ne peut donner lieu à des poursuites pénales sur le fondement du présent article l'aide au séjour irrégulier d'un étranger lorsqu'elle est le fait de toute personne physique ou morale, lorsque l'acte reproché était, face à un danger actuel ou imminent, nécessaire à la sauvegarde de la vie ou de l'intégrité physique de l'étranger, sauf s'il y a disproportion entre les moyens employés et la gravité de la menace ou s'il a donné lieu à une contrepartie directe ou indirecte ».

44 La nouvelle rédaction, intervenue à la faveur de la loi n° 2012-1560 du 31 décembre 2012 relative à la retenue pour vérification du droit au séjour et modifiant le délit d'aide au séjour irrégulier pour en exclure les actions humanitaires et désintéressées (*JORF* n° 0001, 1^{er} janv. 2013, p. 48) et modifiée à la faveur de la loi précitée du 10 septembre 2018, a été étendue dans ce même texte à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

règles d'entrée et de séjour propres aux étrangers dans un régime prévalant pour tout *visiteur* des TAAF.

B. L'APPLICATION POUR L'ESSENTIEL D'UN RÉGIME COMMUN AUX NATIONAUX ET AUX ÉTRANGERS

De manière générale, en matière de liberté de circulation, la distinction fondée sur la nationalité est seconde par rapport à celle tenant à la « légalité » de la présence sur le territoire⁴⁵. Elle n'est cependant pas pleinement absorbée, puisque l'autorisation de séjour accordée à un étranger ne lui donnera pas nécessairement un titre pour circuler sur l'ensemble du territoire de l'État concerné. Tel est le cas de celui qui se verrait accorder le droit de séjourner dans les TAAF ou qui souhaiterait s'y rendre. Dans cette collectivité toutefois, et sur ce second point, le national ne possède pas non plus de *droit* général ; car, pour lui aussi, l'entrée et le séjour sont subordonnés à une *autorisation préalable*. La dichotomie national/étranger perd dans ce territoire de son importance, dans une mesure d'autant plus manifeste en Terre Adélie (2) que dans les quatre autres districts (1).

1. La faible incidence de la nationalité du visiteur des îles Éparses, de Crozet, Kerguelen et de Saint-Paul & Amsterdam

Comme toute autre, la liberté de circulation des personnes se trouvant légalement sur le territoire d'un État supporte des restrictions. Sous réserve toutefois, entre autres, qu'elles poursuivent un but légitime. En l'occurrence, il s'agit pour l'essentiel de préserver un environnement parmi les plus fragiles⁴⁶. La restriction à la liberté de circulation découle en effet de la création de réserves naturelles. Il est d'ailleurs significatif, pour ce qui concerne les îles Éparses, que le préfet de la Réunion ait adopté simultanément à l'arrêt de classification une autre décision portant réglementation du séjour des personnes dans le district⁴⁷. La préservation de cet espace particulièrement fragile apparaît comme le motif de la soumission, pour « toute personne », y compris donc un ressortissant français souhaitant s'y rendre, à l'obtention

45 C'est ce qui ressort par exemple de l'article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) du 16 décembre 1966.

46 Des considérations d'ordre géopolitique peuvent également expliquer cette hésitation à admettre avec trop de souplesse le développement d'activités d'écotourisme, qui tiennent aux différends opposant la France et d'autres États concernant la possession de certains de ces îlots. Tel est surtout le cas de Tromelin, disputé par la République de Maurice (F. AUMOND, « Un coimperium soumis à un régime de cogestion : l'île de Tromelin », *RDP*, 2015-4, pp. 1069-1105).

47 Pour une étude de ces deux arrêtés, voy. : A. ORAISON, « Gestion ou cogestion des "réserves naturelles" créées sur les îles Éparses de la zone sud-ouest de l'océan Indien et du canal de Mozambique ? (Le cas spécifique du récif de Tromelin, de l'archipel des Glorieuses et des îlots Juan de Nova, Europa et Bassas da India) », *Revue Juridique de l'Environnement*, 2001, n° 1, pp. 5-30 ; A. ORAISON, « À propos de la réserve naturelle instituée sur les îles Éparses: le dernier combat pour assurer la protection de l'environnement terrestre et marin des îles Tromelin, Glorieuses, Juan de Nova, Europa et Bassas da India », *RRJ. Droit prospectif*, 2006/4, pp. 2453-2459.

d'une autorisation administrative préalable⁴⁸. Ce régime a été confirmé par un arrêté pris le 25 mars 2014 par l'administrateur supérieur⁴⁹, dont l'article 2 pose interdiction de principe de toute descente à terre, sauf dérogation par autorisation de ce dernier⁵⁰.

Un régime assez proche est prévu pour les trois autres districts austraux. Le décret du 3 octobre 2006, qui procède à son classement en réserve naturelle⁵¹, fait explicitement référence à un ensemble d'actes réglementaires qu'il permet à l'administrateur supérieur d'adopter, par exemple, en matière de réglementation de la circulation et du stationnement sur tout ou partie de la réserve (article 17), ou de détermination des conditions et zones de débarquement (article 30). Ce cadre général a été précisé par un arrêté en date du 5 janvier 2007⁵² dont l'article 9 soumet, et l'on rejoint le régime applicable dans les îles Éparses, tout déplacement sur les îles à autorisation préalable⁵³. De même que pour les îles Éparses, cette demande s'ajoute à la remise d'un formulaire de demande d'activité⁵⁴. Y sont portés les noms et qualités du demandeur, les dates et la nature de l'activité, les indications concernant le navire comme l'impact prévisible sur l'environnement, mais également des informations sur l'équipage et les passagers, en particulier leur nationalité. Cette dernière précision n'apparaît cependant pas décisive dans l'appréciation de la demande : lorsque les autorisations de débarquement sont accordées, elles le sont pour toutes les personnes indiquées sur la liste présentée par le responsable de l'activité, sans égard semble-t-il à leur nationalité ni, pour les étrangers, à la vérification de la possession des documents et visas nécessaires à l'entrée et au séjour⁵⁵. Bien plus, elles sont parfois accordées indifféremment

48 Cette autorisation, initialement accordée par le préfet de la Réunion en tant que délégué du Gouvernement, l'est désormais par l'administrateur supérieur des TAAF. D'autres autorisations sont par ailleurs à solliciter, en ce qui concerne l'hébergement ou le transport.

49 Arrêté n° 2004-39 du 25 mars 2014 modifiant l'arrêté n° 2006-26 du 1^{er} juillet 2006 fixant les conditions de mouillage des navires de plaisance dans la mer territoriale des archipels de Crozet, Kerguelen et Saint-Paul & Amsterdam et les conditions d'accès à ces îles (*JOTAAF*, 2014-1, n° 61, p. 15).

50 Le responsable de l'activité doit à cette fin accompagner le dossier de demande d'autorisation d'activité d'une demande spécifique de dérogation, précisant la liste des personnes concernées et les motifs de la sollicitation. Il devra par ailleurs prendre au préalable contact avec le gendarme à terre afin de fixer les conditions du séjour.

51 Décret n° 2006-1211 du 3 octobre 2006 portant création de la réserve naturelle des Terres australes françaises (*JORF* n° 230, 4 oct. 2006, p. 14673).

52 Arrêté n° 2007-01 du 5 janvier 2007 (*JOTAAF*, 2007-1, n° 33, p. 7).

53 En revanche, la décision émane ici du chef de district, non de l'administrateur supérieur.

54 Le dossier est accessible en ligne sur le site des TAAF : <http://www.taaf.fr/>

55 Voy. par exemple : Arrêté n° 2017-47 du 15 juin 2017 autorisant le mouillage du voilier DRINA et accès à la terre de son équipage dans les îles Crozet, Amsterdam et Kerguelen (*JOTAAF*, 2017-3, n° 74, pp. 32-33) ; Arrêté n° 2016-152 du 25 novembre 2016 autorisant le mouillage du navire AMADOU II à Kerguelen et l'accès à terre de son équipage (*JOTAAF*, 2016-4, n° 72, pp. 91-92) ; Arrêté n° 2016-16 du 18 mars 2016 autorisant l'accès aux eaux territoriales et l'accès à la terre de l'île Juan de Nova dans le cadre de l'expédition "Radioamateurs Juan De Nova 2016" ».

à tous les passagers d'un navire, quelle que soit donc leur nationalité ou leur situation administrative en matière de d'immigration. Topique est ici l'arrêté n° 2017-30 du 4 avril 2017 autorisant l'accès à terre de plus de 200 passagers accompagnés d'une centaine de membres d'équipage⁵⁶. Il est vrai qu'il s'agit ici d'un débarquement de très courte durée dans le cadre d'activités de tourisme, mais le critère de la nationalité ne paraît pas davantage déterminant dans la décision de l'autorité administrative d'autoriser des séjours plus longs. Cette indifférence est encore plus sensible pour la Terre Adélie.

2. L'indifférence de la nationalité du visiteur en Terre Adélie

Le district antarctique des TAAF partage, en les accusant, les particularités des quatre districts austraux en ce qui concerne la condition juridique des étrangers. Cela tient au statut même du continent blanc, dont il est une parcelle.

Le traité de Washington en date du 1^{er} décembre 1959, fondant le régime de l'Antarctique, s'articule autour d'une double considération. D'une part, et pour reprendre la formule convenue, il procède à un gel des revendications et des souverainetés territoriales en suspendant les prétentions avancées par les « possessionnés ». D'autre part, il consacre l'Antarctique en tant que terre de paix et de science. Depuis lors, les conventions successives composant le « Système du traité sur l'Antarctique » sont venues confirmer le premier aspect tout en ajoutant, pour le second, un troisième pilier aux deux initialement reconnus : la préservation de l'environnement⁵⁷. Cette évolution majeure résulte du Protocole de Madrid adopté le 4 octobre 1991. Ce dernier distingue les activités absolument interdites (relatives aux ressources minérales) et les autres, qu'il soumet à une évaluation d'impact sur l'environnement (Article 8). Le texte demeure cependant imprécis pour ce qui est de la détermination de l'autorité compétente pour procéder à cette dernière et renvoie à des mesures nationales la mise en œuvre de ces évaluations.

Pour la France, elles résultent d'une loi du 15 avril 2003⁵⁸, complétée par un décret du 28 avril 2005⁵⁹. Il en ressort une distinction selon la nature de l'activité projetée, les unes étant soumises à autorisation quand un régime simplement déclaratoire s'applique pour les autres. La demande, pour les premières, tout comme la notification, pour les secondes, sont adressées à l'administrateur supérieur des TAAF. Elles doivent alors notamment être précédées d'une évaluation de l'impact sur l'environnement. Elle s'avère

56 Arrêté n° 2017-30 du 4 avril 2017 autorisant la croisière dans les îles Éparses à bord du navire LE LYRIAL (*JOTAAF*, 2017-2, n° 74, p. 22).

57 F.AUMOND, « La "convergence antarctique". Radioscopie de l'actuel consensus concernant la gestion du continent blanc », *JDI*, 2009/4, pp. 1213-1236.

58 Loi n° 2003-347 du 15 avril 2003 relative à la protection de l'environnement en Antarctique (*JORF* n° 90, 16 avr. 2003, p. 6727). Pour un commentaire de cette loi, voy. : A. CHOQUET, « Contribution française à la mise en œuvre du Protocole de Madrid relatif à la protection de l'environnement en Antarctique : à propos de la loi du 15 avril 2003 », *RGDIP*, 2003-4, pp. 907-931.

59 Décret n° 2005-403 du 28 avril 2005 relatif à la protection de l'environnement en Antarctique et modifiant le code de l'environnement (*JORF*, 30 avr. 2005, p. 7563).

déterminante dans l'appréciation faite par l'administrateur supérieur afin d'autoriser ou non une activité. Pour la Terre Adélie, plus encore que pour les autres districts, la question de la nationalité des personnes souhaitant s'y rendre et y séjourner ne semble en revanche aucunement intervenir dans la décision de l'autorité administrative. La condition juridique des membres des expéditions paraît tout entière absorbée par la question de l'activité envisagée, ses conséquences sur l'environnement, voire les enjeux en matière de sécurité⁶⁰. En Antarctique, le *visiteur* est scientifique ou touriste avant que d'être *ressortissant* français ou étranger. Les restrictions à la liberté de circulation des personnes sont donc intrinsèquement liées aux activités auxquelles elles sont associées.

Ce régime découle du gel des prétentions territoriales dans le continent. Il n'est donc pas expressément consacré, et n'a du reste pas à l'être. Tout au plus en trouve-t-on une expression avec le régime des inspections. Afin de garantir le respect par les États de leurs obligations conventionnelles, le traité de Washington a en effet institué à cet égard un dispositif particulièrement novateur, selon lequel les observateurs désignés par les Parties consultatives pourront accéder, à tout moment et dans toutes les régions de l'Antarctique, à toutes les stations, installations, navires, etc⁶¹. En réalité ce dispositif, limité tant d'un point de vue fonctionnel (inspection) que personnel (les observateurs doivent posséder la nationalité d'autres Parties consultatives), vise essentiellement à permettre de visiter les stations et autres installations. Sa raison d'être n'est donc pas précisément de consacrer une liberté de circulation sur l'ensemble du continent, sans égards à son quadrillage en secteurs. On l'a dit, cette liberté est la conséquence de *l'internationalisation* d'un continent non soumis à la territorialisation, soit à la répartition des territoires entre les États, prévalant par ailleurs.

Apparaît alors le lien profond entre cette logique territoriale et la distinction généralement opérée entre ressortissants et étrangers. Elle n'a de sens précisément qu'au sein des espaces dans lesquels les États exercent leurs compétences exclusives. D'où la particularité de l'Antarctique. D'où aussi la singularité dans l'application des règles régissant l'asile.

II. LE RÉFUGIÉ ET LE DEMANDEUR D'ASILE, « INVITÉS » IMPROBABLES DANS LES TAAF

En proclamant que « Tout homme persécuté en raison de son action en faveur de la liberté a droit d'asile sur les territoires de la République », le constituant de 1946 entendait signifier, par le pluriel ici utilisé (« territoires »), que la « République française » n'est pas seule « terre d'asile », mais que le sont l'ensemble des territoires composant alors l'Union française. À la même époque, une généralité identique était consacrée pour l'asile conventionnel, la France assortissant sa ratification de la Convention de Genève relative au

60 Arrêté n° 2015-16 du 12 février 2015 encadrant la sécurité des activités touristiques et non gouvernementales en Antarctique (JOTAAF, 2015-1, n° 65, p. 16).

61 Traité sur l'Antarctique, précité, article 7.

statut des réfugiés du 28 juillet 1951 d'une déclaration aux termes de laquelle elle précisait que ses dispositions devraient s'appliquer à « Tous les territoires que la France représente sur le plan international »⁶².

Ces unité et unicité du territoire français au titre de l'asile semblent depuis lors avoir été conservées. On l'a vu, tandis que les dispositions générales concernant l'entrée et le séjour n'en couvrent qu'une partie, le CESEDA « régit l'exercice du droit d'asile sur l'ensemble du territoire de la République »⁶³. Elles ne signifient toutefois pas ici uniformité, mais s'accompagnent de la prise en compte de la diversité. Celle-ci est d'ailleurs en prise directe avec la situation des différentes collectivités à l'égard du dispositif Schengen : s'opposent ainsi le territoire européen de la France (territoire métropolitain) – qui relève de son champ d'application – et l'ensemble de l'outre-mer – qui en est exclu. Cette différence se retrouve alors dans les différents articles détaillant les « Dispositions applicables aux outre-mer » réunies dans le Titre VI du Code. Le pluriel joue ici à front renversé par rapport à l'alinéa 4 du préambule de 1946, puisqu'il indique que des disparités existent également, à un second niveau donc, au sein de cet ensemble. Chaque collectivité admet des adaptations plus ou moins conséquentes dans l'application du régime de droit commun, prévalant sur le territoire métropolitain.

De nouveau, ce sont les TAAF qui connaissent la plus grande originalité. En effet, à la différence de toutes les autres collectivités ultramarines, l'article L. 761-1 du Code n'énumère pas les adaptations à opérer dans l'application de principe du droit commun. Les trois paragraphes qu'il contient ne dessinent pour autant pas un régime spécial, se limitant à détailler une procédure *sui generis* que l'on peut qualifier de pré-demande d'asile (A). Laquelle précède le retour dans le droit commun (B).

A. LES TAAF, TERRES D'ACCUEIL (TRÈS) PROVISOIRES DE DEMANDEURS D'ASILE PUTATIFS

La probabilité pour un étranger se situant dans les TAAF de solliciter la protection internationale de la France est, sinon nulle, du moins infinitésimale. L'hypothèse est hautement improbable pour la Terre Adélie ou les districts de Kerguelen, Saint-Paul & Amsterdam ou Crozet, en raison principalement de leur éloignement de tout autre espace habité. Mais le cas d'un individu fuyant les côtes est de l'Afrique australe ou Madagascar et déposant une demande d'asile dans les îles Éparses, certes plus proches, n'en relève pas moins en grande partie de la fiction⁶⁴. L'on conçoit alors que le législateur n'ait longtemps pas estimé nécessaire de préciser le régime juridique qui devrait

62 Déclaration disponible à l'adresse suivante : https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_fr. Cette définition du champ d'application territoriale vaut également pour le Protocole relatif au statut de réfugiés du 31 janvier 1967 (Article VII, §4).

63 CESEDA, Article L. 111-1.

64 Selon le dernier rapport d'activité de l'OFPRA, les demandes d'asile enregistrées à la Réunion, quoique en augmentation, demeurent marginales (18), OFPRA, « À l'écoute du monde. Rapport d'activité 2018 », p. 22.

s'appliquer dans ces situations. L'ordonnance n° 2000-370 du 26 avril 2000 relative au droit d'asile en Polynésie française, relative au droit d'asile en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna, à Mayotte et dans les Terres australes et antarctiques françaises est cependant venue combler, dans un premier temps, ce vide⁶⁵. Le dispositif succinct qu'elle a prévu, alors codifié à l'article 18 de la loi du 25 juillet 1952, a été légèrement modifié par la loi précitée du 10 décembre 2003 avant d'intégrer le CESEDA à la faveur de l'ordonnance n° 2004-1248 du 24 novembre 2004.

Aux termes du premier alinéa de L. 765-1, « [l]'étranger qui, arrivant ou séjournant dans les [TAAF], demande l'admission au titre de l'asile est entendu par l'autorité administrative, laquelle recueille sa demande et lui en délivre récépissé ». Cette disposition a été précisée par l'article R. 765-1 du même code. Celui-ci énumère, en premier lieu, les indications et documents devant accompagner la demande. À cet égard s'observent, ici également, similitudes et différences avec les autres collectivités. Au titre des premières, l'article R. 765-1 invite le demandeur à présenter les « documents mentionnés à l'article 7 de la loi du 15 juillet 1971 relative aux [TAAF] justifiant qu'il est entré régulièrement dans les [TAAF] ou, à défaut, toutes indications portant sur les conditions de son entrée et ses itinéraires de voyage depuis son pays d'origine ». N'étant la référence à la loi de 1971, l'on retrouve une condition envisagée pour les autres collectivités à l'article R. 741-3 du CESEDA.

Les TAAF se signalent cependant si l'on considère les autres éléments à fournir à l'appui d'une demande⁶⁶. Ces particularités de la situation dans les TAAF traduisent, pour les unes, la singularité du territoire. Tel est le cas lorsque n'est pas demandé au demandeur qui serait hébergé par ses propres moyens de préciser « l'adresse où il est possible de lui faire parvenir toute correspondance pendant la durée de validité de l'attestation de demande d'asile ». D'autres particularités s'expliquent en revanche plus difficilement. Ainsi du fait que soient seulement attendues, outre celles du demandeur, les indications relatives à l'état civil « de son conjoint et de ses enfants à charge », à l'exclusion donc, et contrairement aux autres collectivités, « de son partenaire avec lequel il est lié par une union civile ou de son conjoint »⁶⁷. De même ne comprend-on pas *a priori* l'absence de référence, en rupture

65 JORF n° 0102, 30 avr. 2000, p. 6521.

66 Les dispositions réglementaires en matière d'asile dans les TAAF avaient été initialement posées dans le Décret n° 2001-294 du 4 avril 2001 relatif à l'asile dans les territoires d'outre-mer et à Mayotte (JORF n° 83, 7 avr. 2001, p. 5417), texte abrogé par le Décret n° 2005-1789 du 30 décembre 2005, dont les dispositions ont été insérées dans le CESEDA à la suite du Décret n° 2006-1378 du 14 novembre 2006 relatif à la partie réglementaire du CESEDA (JORF n° 264, 15 nov. 2006, p. 17153). Le nouvel article R. 765-1 a enfin été quelque peu modifié par le Décret n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 pris pour l'application de la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile (JORF n° 0219, 22 sept. 2015, p. 16694).

67 Les dispositions relatives au PACS n'ont pas été étendues aux TAAF (non plus, par exemple, qu'en Polynésie). Mais cela ne signifie aucunement que la conclusion d'une union civile n'y soit pas reconnue. L'on rappellera d'ailleurs qu'aux termes de l'article 1^{er} de la loi du 15 juillet 1971, les dispositions législatives relatives à l'état civil sont applicables de droit dans le Territoire.

avec ce qui prévaut ailleurs, à la fourniture de photographies d'identité. Cette particularité de prime abord anecdotique traduit en réalité une différence plus profonde, renvoyant à la portée de la demande.

Cette demande est recueillie, aux termes de l'article L. 765-1, par l'« autorité administrative »⁶⁸, qui en délivre alors « *récépissé* ». Le terme ici n'est pas neutre et permet de distinguer cet acte de l'« attestation de demande d'asile » remise à l'issue de l'enregistrement en tout autre lieu du territoire de la République. Notamment, tandis que la seconde emporte droit au maintien, tel n'est pas le cas pour le *récépissé*. Tout au contraire, l'article L. 765-1 précise en son alinéa 2 que l'intéressé, après s'être vu remis ce document, « *est ensuite invité à quitter sans délai les [TAAF] et à rejoindre la Réunion* ». Cet éloignement pourra cependant être différé et une autorisation provisoire de maintien accordée s'il n'est pas en mesure de se rendre à la Réunion « *par ses propres moyens* » et y est, par conséquent, « *conduit, sur décision de l'administrateur supérieur, soit par la personne qui l'a acheminé dans le territoire, soit par un navire de marine nationale, soit par un navire ou un aéronef affrété pour le compte du territoire* ». À ce sujet, il y a tout lieu de considérer que les frais de ce transfert seront supportés par la puissance publique, y compris s'il est effectué par la personne qui a acheminé le demandeur. Personne qui, d'ailleurs, ne pourra se voir condamnée à payer une amende si le demandeur n'était pas muni des documents d'entrée requis. Reproduisant une disposition que l'on retrouve dans le droit commun, comme dans les droits spéciaux, l'article 12, II de la loi du 15 juillet 1971 précitée exonère en effet de responsabilité les entreprises de transport « *[l]orsque l'étranger a été admis dans les [TAAF] au titre d'une demande d'asile qui n'était pas manifestement infondée* ».

Ici encore, ce « copier-coller » entretient l'ambiguïté puisque, pour les TAAF, l'on ne peut à proprement parler « d'admission » au titre d'une demande d'asile. Il est d'ailleurs révélateur que le *récépissé* délivré par l'administrateur supérieur porte la mention « *Demande d'asile formulée dans les [TAAF] – en vue de démarches auprès des autorités compétentes de la Réunion* » : il constitue une manière de *pré-demande* d'asile, laquelle, certes « formulée » dans les TAAF, n'en sera pas moins effectivement traitée à la Réunion « *dans les conditions prévues par le [Livre VII relatif au droit d'asile]* ». L'article L. 765-1 complété par l'article R. 765-1 ne propose ainsi pas un régime complet et exorbitant du droit commun, mais se contente de définir une procédure *sui generis* préalable. Elle précède un examen de la demande s'effectuant hors des TAAF.

B. LES TAAF, TERRES D'ACCUEIL IMPROBABLES DES DEMANDEURS D'ASILE ET DES BÉNÉFICIAIRES D'UNE PROTECTION INTERNATIONALE

L'étranger arrivant ou séjournant dans les TAAF et ayant exprimé son intention de solliciter l'asile n'est pas disposé à s'y maintenir – sauf dans l'attente de son éloignement. La collectivité ultra-marine ne constitue ainsi pas une *terre d'asile* en ce sens, tout d'abord qu'elle n'accueille pas, pendant le

⁶⁸ Il s'agit, selon l'article R. 761-1, de l'administrateur supérieur.

traitement de leur demande, les *demandeurs* d'asile. Elle est à ce niveau, tout au plus, le lieu où les démarches entreprises aux fins de se voir accorder une protection internationale pourront être enclenchées.

Pour le reste, le recueil par l'administrateur supérieur de la demande n'équivaut pas à proprement parler à un *enregistrement* de celle-ci. En application du régime commun posé à l'article L. 741-1 du CESEDA et prévalant ici, la transmission du « rapport d'audition » par l'administrateur supérieur au préfet de la Réunion ne saurait se substituer à l'obligation incombant à l'étranger de se présenter « en personne » à ce préfet, dès lors qu'il se trouvera dans le département ultra-marin. L'enregistrement par le représentant de l'État dans le département d'outre-mer interviendra à cette occasion. Cette première démarche effectuée, pourra être délivrée à l'étranger une « attestation de demande d'asile », acte administratif distinct du récépissé de *pré-demande* en tant ici qu'il conditionne l'introduction de la demande auprès de l'OFPRA. En effet, et de nouveau, la simple transmission du rapport d'audition à cette dernière ne peut en tenir lieu, dès lors qu'elle est subordonnée, selon l'article L. 741-2 du CESEDA, à la remise préalable de *l'attestation de demande d'asile*.

Cette double démarche opère ainsi une transformation dans le statut de l'étranger qui s'était initialement présenté devant l'administrateur supérieur afin de voir reconnaître son besoin de protection internationale : il était demandeur d'asile *putatif*, il est désormais « pleinement », en droit, *demandeur d'asile*. Il pourra de ce fait bénéficier de l'ensemble des droits attachés à cette condition, dont celui de se maintenir sur un « territoire » qui couvre, *a priori* et en l'occurrence, l'ensemble de celui de la République. En effet, contrairement aux collectivités d'outre-mer où ce droit ne vaut que dans les limites de celle où la demande a été déposée, aucune restriction n'est consacrée pour les DROM. De sorte que l'étranger ayant sollicité une protection internationale auprès du préfet de la Réunion devrait pouvoir librement se déplacer sur l'ensemble du territoire de la République. Cette liberté est toutefois limitée lorsqu'il s'agit de se rendre dans les TAAF : ici, le demandeur d'asile est assujéti à la même obligation que tout visiteur de solliciter une autorisation préalable, la circonstance qu'il ait initialement présenté une demande d'asile dans la collectivité étant indifférente. Bien au contraire, sa condition de demandeur d'asile rend des plus hypothétiques sa participation à une expédition touristique ou scientifique à destination des TAAF...

Est également assez improbable l'éventualité que l'étranger s'étant initialement présenté dans les TAAF et à qui la qualité de réfugié (ou de titulaire d'une protection subsidiaire) a été reconnue se rende dans le Territoire à l'issue de la procédure d'asile. Quand bien même, la liberté de circulation lui étant reconnue ne couvre que la Métropole et les autres DROM à l'exclusion donc des autres collectivités ultra-marines et, *a fortiori*, des TAAF ; l'entrée et le séjour dans ces dernières, seront de nouveau subordonnés à l'obtention d'une autorisation préalable dont la délivrance est indifférente à la qualité de *réfugié* du demandeur. On l'a assez dit, cette dimension *personnelle* est absorbée dans les TAAF par celle de l'activité.

Si nul n'est censé ignorer la Loi, la réciproque se vérifie également dans une certaine mesure : le Droit devrait *a priori* couvrir tous les espaces et régir, fût-ce de manière minimale, toutes les situations. Y compris donc les plus improbables. Le régime de l'asile organisé dans les TAAF est ici une illustration de cette volonté d'anticiper une situation dont on peut raisonnablement douter qu'elle se présente un jour. L'on ne saurait donc faire grief au législateur de l'avoir envisagée. D'autant qu'il s'est en l'occurrence contenté d'instituer une procédure *sui generis* minimum, renvoyant pour le reste à l'application du droit commun.

Il s'expose en revanche à de plus fortes critiques si l'on considère l'entrée et le séjour des étrangers dans ces confins du territoire de la République. L'hypothèse ne relève pas ici de la fiction, puisque la collectivité en accueille d'ores et déjà, quoiqu'en faible quantité. Cette réalité a d'ailleurs commandé l'aménagement d'un régime consacrant pour partie la spécificité du territoire, mais dont nombre de dispositions se contentent de reproduire le droit commun et/ou le droit spécial applicable dans d'autres collectivités ultramarines, sans tenir aucun compte de ses singularités. Le législateur a alors fait usage d'une technique du « copier-coller » dont les limites apparaissent ici manifestes.

Elle témoigne alors bien davantage d'une certaine indifférence à l'égard des TAAF ou d'une méconnaissance de la collectivité que de la conscience de l'originalité du phénomène migratoire dans le Territoire. Celle-ci tient au fait que les personnes souhaitant s'y rendre sont des touristes ou des scientifiques qui n'escomptent par suite y effectuer dans leur très grande majorité que de (très) courts séjours et ne cherchent en toute hypothèse aucunement à s'y établir. Cette particularité pourrait à l'inverse commander que soit esquissé un régime autrement plus novateur. L'on pourrait ainsi envisager d'aligner les critères d'entrée et de séjour des étrangers sur ceux prévalant pour les Français. Cela supposerait d'abroger les dispositions soumettant les premiers à une autorisation préalable des autorités diplomatiques et consulaires (visa) pour ne conserver que celle délivrée, aux uns comme aux autres, par l'administrateur supérieur. Il s'agirait d'ailleurs pour l'essentiel de conformer le droit positif à la pratique, l'accord donné par ce dernier avant toute autorisation d'entrer sur le territoire pour un étranger semblant finalement faire assez peu de cas des questions liées à la migration, s'attachant essentiellement sinon exclusivement à la nature de l'activité projetée et aux garanties offertes⁶⁹.

Une telle évolution s'avère d'ailleurs d'autant plus envisageable que sont pour l'essentiel concernés des touristes et des scientifiques. Tous deux se distinguent des figures du *réfugié* et du *migrant économique*, que l'on tend à présenter comme épuisant les hypothèses de la *migration*. Et l'on sait combien cette dichotomie est opportunément utilisée lorsqu'il s'agit de justifier des politiques restrictives en matière d'immigration, précisément afin de contenir l'entrée des seconds, lesquels ne traverseraient les frontières internationales qu'« à seule fin » d'améliorer leurs conditions de vie. Touristes et scientifiques ne suscitent pas les mêmes appréhensions. Tout au contraire. Les assimiler

69 En conséquence, seraient rendues sans objet les dispositions relevant de ladite lutte contre l'immigration irrégulière, l'entrée et le séjour dans les TAAF sans autorisation relevant, pour les étrangers comme pour les nationaux, d'un régime commun.

aux Français pour l'entrée et le séjour, qui plus est dans les TAAF, soulèverait donc de moindres réticences.

Un tel alignement risquerait cependant d'accentuer le clivage entre les personnes qui ont le Monde pour espace de circulation et la masse des autres, qui demeurent confinés à l'intérieur des frontières nationales. Il pourrait, de ce fait, entretenir une *inégalité* qu'il revient au Droit de combattre bien plus que d'entretenir ou laisser prospérer. Tel est d'ailleurs l'un des messages que l'on retiendra du récipiendaire de cet hommage.