

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

Regard de la Défenseure des enfants sur la situation des mineurs à Mayotte

Annexe au rapport 2008

LA DÉFENSEURE
DES ENFANTS

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE



***REGARD DE LA DEFENSEURE DES
ENFANTS SUR LA SITUATION DES
MINEURS A MAYOTTE***

Annexe au rapport 2008

La Défenseure des enfants s'est rendue à Mayotte du 6 au 8 octobre 2008. Ce déplacement fait suite à la réception de réclamations qui ont attiré son attention quant à la situation de certains mineurs dans cette collectivité d'outre-mer de forme départementale depuis 2001¹.

La population de Mayotte est estimée à 187 000 habitants dont 30 à 40 % de personnes seraient en situation irrégulière. Ce pourcentage comprendrait à la fois des français mahorais dont l'état civil n'a pas fait l'objet d'une révision par la Commission mise en place à cet effet (14 000 dossiers sont en attente d'instruction) et des étrangers en situation irrégulière (estimés à environ 50 000 personnes).

Depuis la loi organique du 21 février 2007 relative à l'outre-mer le statut de Mayotte a été transformé, dans la perspective de son éventuelle transformation en département d'outre-mer. Elle dispose que « *les dispositions législatives et réglementaires sont applicables de plein droit à Mayotte, à l'exception de celles qui interviennent dans les matières relevant de la loi organique en application de l'article 74 de la Constitution ou dans l'une des matières suivantes : [...]* ». Cet article a fait donc entrer Mayotte dans le régime de l'identité législative applicable aux départements d'outre-mer, sauf dans certains domaines spécifiques.

Lors de son séjour, la Défenseure des enfants a souhaité rencontrer tous les acteurs intervenant auprès des enfants à un titre ou à un autre, afin d'aborder la situation des enfants présents sur le territoire mahorais, dans sa plus large acception.

La Défenseure des enfants s'est ainsi rendue dans un dispensaire, au Centre hospitalier de Mayotte, dans un collège, à la Maison d'arrêt de Majicavo, dans les quartiers de Mamoudzou (composés essentiellement de « bangas » qui sont des cabanes en tôle) ainsi qu'au Centre de rétention administrative de Petite Terre.

Elle a rencontré des acteurs du champ social tels que les professionnels de l'Enfance : Conseil général, Rectorat, Protection Judiciaire de la Jeunesse et associations. Elle a eu des échanges avec les autorités judiciaires, notamment les magistrats du Parquet, du Tribunal pour enfants et de la Commission de réforme de l'état civil ainsi que le Bâtonnier et des avocats.

Lors de son déplacement à Mayotte, elle a pu constater les nombreuses difficultés rencontrées dans la prise en charge des mineurs. Certaines problématiques ont interpellé la Défenseure des enfants au regard notamment de la Convention internationale des droits de l'enfant à savoir :

- La situation des français mahorais en attente de la révision de leur état civil
- L'accès des enfants aux soins du secteur public
- La prise en charge des enfants en difficulté
- L'admission des enfants au sein du système scolaire
- La situation des enfants au Centre de rétention administrative

¹ Loi n°2001-616 du 11 Juillet 2001

► Programme de la Défenseure des enfants lors de son déplacement à Mayotte :

Lieux visités :

- Le dispensaire et la maternité de Koungou
- Le Centre Hospitalier de Mamoudzou
- Le collège de Passamainty
- Visite de jeunes pris en charge par la Protection judiciaire de la jeunesse et d'enfants pris en charge par l'association TAMA
- Visite des « quartiers » de Mamoudzou avec la direction de la sécurité publique
- La Commission de révision l'état-civil (CREC)
- La Maison d'arrêt de Majicavo
- Le Centre de Rétention Administrative

Personnalités rencontrées :

- Le Préfet de Mayotte
- La directrice de la DASS-DRASS
- Le Vice-Recteur
- Le directeur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse
- Le directeur de la sécurité publique
- Le Président du Conseil général
- Le Bâtonnier de l'ordre des Avocats
- Le grand Cadi

Réunions organisées :

- Réunion avec le Procureur général, les magistrats du Tribunal Supérieur d'Appel et du Tribunal de première instance de Mamoudzou (vice-procureur du Parquet mineurs, juge des enfants, juge aux affaires familiales)
- Réunion avec les acteurs de la santé (DASS-DRASS, Centre hospitalier, CPAM, Conseil général ...)

- Réunion avec les services du Conseil général (Direction de la Solidarité, Directions des Interventions Sociales, de l'Aide Sociale à l'Enfance, de la Protection Maternelle et Infantile)

Associations rencontrées :

- Solidarité-Mayotte
- TAMA
- La CIMADE
- Association de prévention APREDAMA

I- La situation des français mahorais en attente de la révision de leur état civil : l'activité de la Commission de révision de l'état civil (la CREC)

La Commission de révision de l'état civil a été instituée par une **ordonnance du 8 mars 2000**, dont le décret d'application a été pris le 26 Décembre suivant.

Initialement prévue pour une durée de 5 ans, la Commission a vu son terme prorogé jusqu'au 5 avril 2011, par un décret du 22 décembre 2005. Au 31 Décembre 2007, elle avait été saisie par 52 344 personnes.

La Commission a son siège à Mamoudzou. Elle est présidée par un magistrat et est composée du Préfet, du Président du Conseil général, du grand Cadi et des maires des communes – ou de leur représentant. Les séances ne sont pas publiques.

Son secrétariat est assuré par le greffe du Tribunal supérieur d'appel, soit aujourd'hui 6 secrétaires et une greffière.

Le Président de la Commission est suppléé, en cas d'absence ou d'empêchement, par un magistrat du siège désigné par ordonnance du Président du Tribunal supérieur d'appel, ce qui est actuellement le cas depuis juin 2008.

Les décisions de la Commission sont prises à la majorité des membres présents et en cas de partage des voix, celle du Président est prépondérante. Un décret du 21 février 2008 a permis d'alléger les procédures. Ainsi, il a été prévu d'abaisser le quorum de 4 à 3 membres présents. De plus, une procédure spécifique a été créée afin de permettre au Président de la Commission de statuer seul en cas d'urgence ou en matière de rectification d'erreur matérielle.

La mission de la Commission est double :

► **Etablir** en cas d'absence de déclaration de l'évènement ou d'acte, **ou reconstituer** lorsque l'acte comporte des erreurs ou des surcharges, **les actes d'état civil** (naissances, mariages, décès antérieurs au 9 mars 2000) destinés à suppléer :

- Les actes n'ayant jamais été dressés,
- Les actes perdus ou détruits,
- Les actes irréguliers et ceux dont l'état de conservation ne permet plus leur exploitation,
- Les actes devant être inscrits sur un registre de droit commun alors qu'ils ont été inscrits à tort sur le registre de droit local ou inversement.

► **Etablir des actes rendus nécessaires suite au choix de nom exercé par les personnes relevant jusqu'alors du droit local.**

Cette procédure trouve sa source dans le fait que jusqu'en mars 2000, les mahorais de droit local étaient identifiés par des vocables. Ainsi, la Commission attribue un nom patronymique et un (ou plusieurs) prénom (s) au demandeur de droit local.

La Commission comprend 39 rapporteurs permanents, étant précisé qu'il est nommé au moins un rapporteur permanent pour chaque commune. Leur action est coordonnée par un rapporteur général mais l'exercice de leur mission se fait sous l'autorité directe du Président de la Commission.

Le rôle des rapporteurs consiste à enregistrer les demandes, les instruire et les présenter devant la commission d'une part, et à éditer les actes d'état civil après signification de la décision de la Commission et expiration du délai de recours d'autre part.

Le rapporteur enregistre au niveau local la demande sur le registre et sur le système informatique qui a été mis en place en janvier 2008 auprès de l'ensemble des communes de Mayotte.

Le secrétariat de la Commission tient le registre central. Ainsi, une fois par mois, le rapporteur muni de son registre local procède, avec la secrétaire de la Commission, à l'enregistrement des dossiers nouveaux du mois sur le registre central.

Les décisions de la Commission sont motivées et signifiées par voie d'huissier ou notifiées. Elles sont susceptibles d'un recours devant le Tribunal de première instance de Mamoudzou.

Depuis sa création, la Commission a édité plus de 70 000 actes d'état civil. En Juin 2008, le stock était de 14 000 dossiers auquel il convient d'ajouter les nouvelles demandes.

Le délai de traitement des demandes est très long, **de l'ordre de 3 à 4 ans** pour obtenir un acte révisé, ce qui excède très largement le délai d'instruction de 6 mois (renouvelable une fois) fixé par le décret du 26 décembre 2000.

Cette **situation** est apparue à la Défenseure des enfants **extrêmement préjudiciable** pour les demandeurs qui, faute de pouvoir présenter un acte de naissance reconstitué par la Commission, ne peuvent répondre aux exigences administratives des Tribunaux d'instance ou des Préfectures hors Mayotte pour l'élaboration d'actes d'état-civil ou de documents administratifs.

Les demandeurs ne peuvent donc pas obtenir de certificat de nationalité, de carte nationale d'identité ni de passeport, ce qui entraîne pour eux une impossibilité de voyager (à titre professionnel ou particulier) ou encore de poursuivre des études supérieures hors Mayotte alors que Mayotte est quasiment dépourvue de formations post-bac. De même, ils ne peuvent se prévaloir de droits sociaux.

Le fait qu'un magistrat assure la présidence par intérim, depuis juin 2008, accentue les difficultés constatées puisqu'il n'exerce cette fonction qu'à temps partiel.

Ainsi, au regard du nombre très important des situations à traiter et afin d'optimiser son temps auprès de la Commission, ce magistrat a fait le choix de tenter d'apurer une partie des dossiers en attente et notamment les demandes sur lesquelles il peut intervenir seul (rectifications d'erreurs matérielles et urgences ...).

Il a été indiqué qu'un magistrat serait nommé aux fonctions de Président de la Commission en début d'année 2009. La situation demeure cependant inquiétante face à l'importance du travail à réaliser dans la perspective de l'échéance de 2011 et au regard

des moyens dont elle dispose.

En effet, l'outil informatique mis en place en début d'année auprès des communes permet à la Commission de récupérer les données auprès de ces dernières alors que la réciproque n'est pas vraie : ainsi, les rapporteurs des communes n'ont pas accès à l'actualisation des données ni à l'état d'avancement des dossiers par le biais de l'outil informatique, ce qui contraint les demandeurs à se déplacer au secrétariat de la Commission. De ce fait, le secrétariat doit assurer une fonction d'accueil du public très lourde, en plus de ses missions classiques, alors que, dans 80% des cas, il s'agit simplement de renseigner le demandeur sur l'état d'avancement de son dossier.

Il conviendrait dès lors d'optimiser l'outil informatique afin que la délivrance d'information puisse être opérée au niveau des communes, permettant un gain de temps précieux pour la Commission. Cet outil informatique pourrait également venir à l'appui de la simplification des procédures de la Commission.

De même, l'ampleur du traitement à réaliser laisse redouter qu'un magistrat à temps plein ne suffise pas pour résorber les dossiers en attente depuis parfois plusieurs années et finir la révision de l'état-civil dans des délais raisonnables compte-tenu de tout le retard accumulé.

Par ailleurs, un soutien technique en droit (état civil) devrait être apporté aux rapporteurs afin de les aider dans la constitution de leurs dossiers, avant leur présentation en audience.

Enfin, **il n'existe pas de procédure systématique permettant la diffusion généralisée de l'état civil révisé par la CREC auprès des services et organismes concernés.** Il revient donc aux demandeurs de prévenir les services de l'Etat (mairie, juridictions...) et les différents organismes (CAF, CPAM ...) du changement de leur état civil. Il arrive même que des préfectures de métropole demandent à la CREC d'authentifier ses actes ce qui fait perdre encore beaucoup de temps.

Cette absence de systématisation de l'information n'est pas sans conséquences :

- les listes électorales ne prennent pas en compte les actes d'état civil révisés
- des difficultés d'exécution des décisions de justice (actions en recouvrement de créance) se produisent en raison du changement d'état civil du débiteur
- la mise à jour du casier judiciaire n'est pas toujours effectuée
- le suivi médical est rendu difficile en raison du changement d'état civil (accès au dossier médical précédant le changement de nom ...).

Le fait que des français n'arrivent pas à établir leur nationalité française constitue une discrimination particulièrement grave notamment pour les mineurs qui sont pénalisés dans l'exercice de leurs droits fondamentaux (accès aux soins, à des bourses scolaires ou aux autres prestations, passage d'examens, liberté de circulation...).

Face à la situation de la CREC qui est indéniablement critique, la Défenseure des enfants recommande une optimisation des moyens matériels et humains qui lui sont alloués.

II- L'accès aux soins n'est pas garanti pour tous les enfants présents sur le territoire de Mayotte

La Défenseure des enfants s'est rendue dans le dispensaire et la maternité de Koungou ainsi qu'à l'hôpital de Mamoudzou (maternité et service pédiatrique). Elle a pu ainsi rencontrer l'ensemble des professionnels de la santé, y compris les représentants de la Sécurité sociale.

Ces rencontres ont donné l'occasion à la Défenseure de prendre la mesure des structures sanitaires existant sur le territoire de Mayotte ainsi que des spécificités du système d'accès aux soins du secteur public.

- Il est apparu que le secteur privé des soins était peu développé (19 médecins généralistes, 8 dentistes et 15 pharmaciens) et essentiellement localisé en zone urbaine (Mamoudzou et Petite-Terre).

En revanche, le Centre hospitalier de Mayotte et ses dispensaires (15) assurent une couverture territoriale satisfaisante. Même si une réelle disparité de moyens est à relever entre ces structures du secteur public, leurs équipements sont satisfaisants.

L'on observe que les personnes se tournent davantage vers le secteur public car la Couverture Maladie Universelle (CMU) et l'Aide médicale d'Etat (AME) ne s'appliquent pas à Mayotte. De même, peu de personnes bénéficient d'une mutuelle.

L'hôpital de Mayotte a été créé par l'ordonnance du 20 décembre 1996 en établissement public de santé disposant de l'autonomie administrative et financière. L'Agence Régionale de l'Hospitalisation (ARH) de la Réunion exerce la tutelle sur cet hôpital.

Le Centre hospitalier de Mayotte dispose d'une capacité d'environ 265 lits qui devrait être doublée grâce au plan hôpital 2007.

Compte-tenu d'un **taux de natalité d'environ 4% par an** à Mayotte (contre 1,3% sur le territoire national), les dépenses de santé concernent principalement la périnatalité et la petite enfance. A cet égard, la **maternité de l'hôpital de Mamoudzou est la première maternité de France et d'Europe** : le Centre hospitalier de Mayotte enregistre une moyenne de **7 577 accouchements par an dont 4000 accouchements en moyenne à la maternité de Mamoudzou**.

- Le domaine de la **Protection sociale** de Mayotte est régi par le **principe de spécialité** législative, le code de la santé publique et le code de la sécurité sociale comportant de nombreuses règles spécifiques pour ce territoire.

Depuis l'ordonnance du 12 juillet 2004 relative à l'adaptation du droit de la santé publique et de la sécurité sociale à Mayotte le principe de la gratuité des soins (dispensé autrefois dans les dispensaires et l'hôpital) a été remis en cause :

- **seule la qualité d'assuré social (ou d'ayant droit) permet d'accéder gratuitement aux soins**. La nationalité française permet donc d'être assuré social ce qui exclut les français en attente de la révision de leur état-civil,

- les **non assurés sociaux** doivent s'acquitter **d'une provision financière d'un montant variable suivant les soins**. La provision versée est, par exemple, de 10 euros pour une consultation en dispensaire (incluant la délivrance de médicaments et les consultations secondaires liées à la même affection), de 15 euros pour des soins dentaires, de 30 euros pour un accueil aux urgences, de 50 euros par jour pour une hospitalisation de jour en médecine ou encore de 300 euros pour le suivi d'une grossesse et l'accouchement.
- **Deux exceptions permettent cependant de dispenser des soins sans versement préalable** : les pathologies pour lesquelles le défaut de soins peut entraîner une altération grave et durable de l'état de santé d'une part et les maladies transmissibles graves d'autre part (notamment, à Mayotte, les cas d'épidémie de choléra).

La Défenseure des enfants avait été saisie en avril 2008 de cette situation par un collectif d'associations (CIMADE, Médecins du Monde, GISTI et Collectif Migrants-Mayotte) et s'était rapprochée de l'Agence Régionale de l'Hospitalisation de la Réunion et du Préfet de Mayotte afin d'obtenir des éléments d'information sur le dispositif en place sur le territoire de Mayotte.

L'Agence Régionale de l'Hospitalisation de la Réunion avait indiqué à la Défenseure des enfants, en Juin 2008, que ce nouveau dispositif avait fait l'objet d'une mise en place progressive avec en appui une campagne d'information. Il avait été précisé également qu'il avait été recommandé au personnel du Centre hospitalier de Mayotte pour les personnes fragiles et plus particulièrement les enfants de faire une lecture large et souple de la liste des symptômes susceptibles d'être considérés comme relevant de l'urgence et que le personnel médical devait veiller à s'assurer de l'état de santé de l'enfant avant que ne soit exigé tout paiement de la provision.

Le Préfet de Mayotte avait interrogé de son côté le Ministère de la Santé sur la possibilité d'appliquer les critères de la circulaire du 16 mars 2005 relative à la prise en charge des soins urgents délivrés aux étrangers non bénéficiaires de l'Aide Médicale de l'Etat. Celle-ci prévoit qu'en raison de la vulnérabilité particulière de mineurs résidant en France et non bénéficiaires de l'AME, tous les soins délivrés par l'hôpital à ces derniers sont réputés répondre à la condition d'urgence².

Une telle extension ne pouvant être retenue, la Préfecture a de nouveau alerté, en juillet 2008, le Ministère de la Santé sur l'importance que des dispositions particulières soient prises pour Mayotte afin de prévoir la suppression de toutes les dispositions restrictives concernant l'accès aux soins des enfants et notamment la fin du paiement de la provision.

Cette démarche de la Préfecture a été concomitante à celle de **la Défenseure des enfants laquelle a interrogé le Ministre de la santé** sur les voies et moyens permettant de réformer ce dispositif en vigueur à Mayotte et manifestement contraire à la Convention

² Depuis le 8 Janvier 2008, une circulaire a supprimé ces dispositions pour prévoir une inscription automatique de ces mineurs à l'AME pour la prise en charge de leurs soins. Toutefois une note du Ministère aurait réaffirmé le dispositif mettant fin à la gratuité des soins prévu par l'ordonnance du 12 juillet 2004 et a refusé le principe d'une extension pour Mayotte de la définition des soins urgents.

internationale des droits de l'enfant et à **la décision du Conseil d'Etat du 7 juin 2006** (CE association Aides et autres n°285576) qui a énoncé clairement, sur la base de l'article 3-1 de la CIDE, que les enfants ne peuvent être soumis à aucune restriction d'accès aux soins. Cet arrêt vise les enfants nés et à naître, ce qui inclut l'accès aux soins pour les femmes enceintes.

Aucune réponse n'a été apportée à ce jour à Défenseure des enfants et lors de son déplacement, elle a pu constater que les recommandations de l'ARH ne semblaient pas toujours suivies d'effet dans la réalité de terrain pour les enfants et les femmes enceintes.

Elle en a été d'autant plus alertée que sur les 7658 naissances du Centre hospitalier de Mayotte (en 2007), plus de la moitié ont concerné des mères non-affiliées à la sécurité sociale, qu'il s'agisse de femmes mahoraises en attente de leur état civil ou de femmes en situation irrégulière principalement comoriennes.

Le filtrage administratif opéré lors de l'accès à l'hôpital dissuade les personnes d'y présenter les enfants en dehors de situations extrêmes (urgence) et expose indéniablement les enfants à des risques de santé d'autant que Mayotte se caractérise par un niveau préoccupant de maladies infectieuses (épidémie de Rougeole en 2005/2006 et de chikungunya en 2006; cas de choléra en 2007, tuberculose, paludisme, lèpre, diarrhée...) et du développement de maladies de civilisation (sida, hépatite, diabète, surpoids, cancer...).

A ces problématiques, il convient de rapprocher la question de la prévention en matière de santé (vaccination, soins dentaires, alimentation, généralisation du carnet de santé ...) de la situation de Mayotte au regard de son environnement géographique (épidémies sévissant aux Comores, Madagascar...), économique (coût élevé des légumes, fruits...) et sanitaire (carences en matière d'accès à l'eau potable et de traitement des déchets...).

III- La protection de l'enfance confrontée à une insuffisance de moyens

Près de 50% de la population de Mayotte a moins de 20 ans dont une partie relèverait à l'évidence de la Protection de l'Enfance du fait de leurs conditions de vie et de l'évolution de la structure familiale.

En matière de **Protection de l'Enfance et de traitement de la délinquance des mineurs**, l'identité législative avec la Métropole est la règle et le **code civil et le code pénal** sont **applicables**.

Toutefois, Mayotte se heurte à d'importantes difficultés liées à la situation de mineurs « abandonnés » ou « isolés », ainsi qu'à l'insuffisance des moyens d'intervention de certains acteurs en charge de la Protection de l'Enfance (Conseil général) et du traitement de la délinquance (Protection judiciaire de la jeunesse).

La situation particulière des enfants « abandonnés » et des mineurs étrangers isolés.

Si le **nombre de mineurs étrangers isolés** demeure **incertain**, les chiffres transmis à la Défenseure des enfants varient selon les interlocuteurs de une dizaine à plusieurs centaines d'enfants. Il existe également à Mayotte une importante problématique concernant les mineurs étrangers dits « abandonnés ».

S'agissant des mineurs étrangers isolés, la Défenseure des enfants a rencontré des associations (Solidarité Mayotte³, la CIMADE) qui ont pu l'alerter sur la situation de ces jeunes. Beaucoup d'entre eux viendraient aujourd'hui du Congo, du Rwanda et du Burundi. Ils arrivent dans le dénuement le plus total, souvent après avoir connu des conditions de voyage et de vie traumatisantes (moyens de transport rudimentaires, clandestinité, violence, faim...).

Dès lors, le travail des associations prend dans les premiers temps une dimension humanitaire (hébergement, vêtement) pour s'orienter ensuite vers un accompagnement plus individualisé (scolarisation, situation administrative...). A partir du moment où ces mineurs isolés sont repérés, **ils font l'objet d'un signalement et devraient être pris en charge par le Conseil général dans le cadre d'une mesure judiciaire de placement qui n'est manifestement pas exercée.**

La question des **mineurs étrangers abandonnés** sur le territoire de Mayotte revêt un **caractère particulier**. Dans la plupart des cas, il s'agit d'enfants confiés à un adulte (un parent, un proche de la famille, un voisin...) dans l'attente du retour de leur parent (mère le plus souvent) qui a été expulsé. Le retour du parent est très fréquent puisque 80% des mères reviennent à Mayotte auprès de leur(s) enfant(s) dans un délai de moins de 6 semaines après leur reconduite à la frontière.

³ Solidarité Mayotte : Association créée depuis 3 ans à vocation initiale d'aide humanitaire. Elle apporte une aide matérielle ponctuelle d'urgence (alimentaire et vestimentaire). Elle accompagne également les demandeurs d'asile dans leurs démarches (logement, situation administrative...).

Dès lors, on peut considérer que ces enfants ne relèvent pas d'une situation de danger manifeste au sens juridique du terme et **font rarement l'objet d'une ouverture de tutelle**. En revanche, **ces enfants sont exposés à des difficultés importantes sur le plan financier, sanitaire et en termes d'insertion sociale (scolarisation notamment)**.

Le renforcement de la politique d'immigration entraînera mécaniquement un retour plus difficile des parents à Mayotte et exposera de ce fait les enfants abandonnés à des risques accrus, les solidarités familiales et sociales étant dans les faits limitée dans le temps.

Depuis 2006, une réflexion s'est engagée sous l'autorité du Préfet de Mayotte entre les autorités judiciaires et les services de l'Etat (Direction des Affaires Sanitaires et Sociales, Police aux Frontières, Direction de la Sécurité Publique, Gendarmerie et Protection Judiciaire de la Jeunesse), **afin d'apporter une réponse adaptée à la problématique très spécifique des enfants abandonnés**, sans référent légal suite à la reconduite à la frontière de leur(s) parent(s). L'objectif de cette réflexion était de définir des mesures susceptible d'éviter l'abandon des enfants et de favoriser le regroupement des familles au moment de la reconduite à la frontière des parents.

C'est dans ce cadre qu'**a été créé un dispositif expérimental de «permanence sociale lors des reconduites à la frontière »** en novembre 2006, **assurée par l'association TAMA⁴**. Cette permanence a une double finalité :

- **favoriser le regroupement familial** afin que les parents quittent Mayotte avec leurs enfants et qu'en conséquence ces derniers ne restent pas livrés à eux mêmes,
- **identifier les enfants abandonnés** sur le territoire de Mayotte.

Or, devant le flux migratoire important des clandestins ainsi que le nombre croissant d'enfants abandonnés, il a été demandé **en 2007** à l'association de compléter son intervention en s'orientant vers deux actions complémentaires :

- **la réalisation d'enquêtes rapides** permettant aux magistrats de disposer des informations utiles à leur prise de décision, dans les situations d'urgence et en matière d'assistance éducative,
- **l'accompagnement social des enfants** afin de les mettre à l'abri temporairement, par l'intermédiaire **d'un réseau de familles d'accueil désignées « tiers digne de confiance »**. Lors d'un déplacement de terrain de la Défenseure avec l'association Tama elle a eu l'occasion de rencontrer deux jeunes enfants de 4 ans et 6 ans, dont la mère avait été reconduite 4 mois auparavant et qui l'attendaient dans leur « banga », une voisine veillant sur eux informellement . Elle préfigure ce dispositif de tiers dignes de confiance qui devrait se mettre en place prochainement.

Sept travailleurs sociaux de l'association TAMA sont également présents dans les commissariats et le Centre de rétention administrative et réalisent des enquêtes rapides.

L'association TAMA a recensé **755 enfants « abandonnés »** au 1er semestre 2008. Il

⁴ TAMA est une association mahoraise (loi 1901) qui œuvre depuis 2002 pour l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficultés à Mayotte.

s'agit **essentiellement de mineurs de moins de 12 ans** (dont près de la moitié aurait moins de 5 ans). Dans 66% des cas recensés par l'association, les mères sont revenues sur le territoire dans un délai de 10 jours à un mois après leur reconduite à la frontière.

Les actions complémentaires de l'association en termes d'évaluation rapide et d'accompagnement social ont été renouvelées pour l'année 2008 grâce à un financement de la DASS⁵ et vont permettre de poursuivre la réflexion commune mise en place pour répondre à cette problématique particulière des enfants abandonnés.

La Défenseure des enfants ne peut qu'encourager ce dispositif expérimental qui semble adapté à ces situations provisoires d'abandon d'enfants qui ne sont pas pris en charge par le Conseil Général.

La Protection de l'Enfance

Selon les informations recueillies par la Défenseure des enfants, **les mineurs étrangers représenteraient les ¾ des placements judiciaires et plus d'¼ des mesures d'Assistance Educative en Milieu ouvert (AEMO).**

Lors de sa rencontre avec les magistrats du Parquet et du siège du Tribunal Supérieur de Première Instance de Mamoudzou, il a été fait état des **difficultés auxquelles se heurte l'institution judiciaire** dans ses fonctions de protection de l'enfance et de traitement de la délinquance de mineurs.

Ont ainsi été abordés notamment le rôle et la politique du Conseil général de Mayotte. A cet égard, la Défenseure des enfants a rencontré le Président du Conseil général ainsi que les services de la collectivité (Direction de la solidarité, Aide Sociale à l'enfance, Protection maternelle et infantile, Direction des interventions sociales). Ces échanges ont permis de mieux appréhender la politique menée par le Conseil général et les besoins à développer. Toutefois, le budget de l'Aide Sociale à l'Enfance n'a pas été indiqué et semble même inconnu de tous les autres partenaires.

► En matière d'enfant en danger, l'article 543 du code de l'action sociale et des familles prévoit que le Conseil général de Mayotte « peut décider de créer un service d'Aide sociale à l'enfance ».

Si le Conseil général de Mayotte a effectivement mis en place un service d'aide sociale à l'enfance, force est de constater que les moyens mis en œuvre (personnel, structures...) n'apparaissent pas adaptés à la situation.

Ainsi une seule personne à temps partiel assure la fonction d'administrateur ad hoc, pour les mineurs abandonnés sans référent légal et pour les mineurs victimes, ce qui, à l'évidence, ne permet pas de faire face au nombre de mineurs à accompagner.

De même, la Cellule de recueil des informations préoccupantes créée il y a peu de temps et dont le protocole serait en cours d'élaboration avec le Ministère de la Justice, ne paraît pas disposer des moyens suffisants pour traiter dans les délais les plus rapides les signalements effectués.

⁵ DASS : Direction des affaires sanitaires et sociales

► **Le Conseil général est également investi d'une mission de prévention de la délinquance et de la maltraitance**, ce qui implique qu'il mette en œuvre des actions éducatives et sociales à la demande de familles.

L'évolution de la société mahoraise, qui jusqu'alors pouvait garantir une certaine prévention éducative en raison de facteurs « traditionnels » (importance de la cellule familiale, solidarité sociale, culture religieuse...), est en pleine mutation tant sur le plan social que culturel.

Tout cela expose les familles à des difficultés éducatives qui peuvent être à l'origine de situations de danger pour les mineurs (errance, addictions, actes de délinquance...).

Or, le Conseil général n'a mis en place qu'une **quinzaine de mesures d'AEMO administrative fin 2007** sur sa seule initiative, ce qui n'est manifestement pas à la mesure des besoins en matière de prévention.

Par ailleurs, **42% des mesures d'AEMO judiciaires étaient en attente de mise en œuvre**, conséquence du nombre insuffisant d'éducateurs spécialisés qui varie entre 6 et 12 personnes qui ne peuvent faire face aux demandes du juge des enfants.

De même, **l'insuffisance des familles d'accueil** (une trentaine) les amène à accueillir jusqu'à 5 enfants dans le cadre des placements judiciaires (et ce en plus de leurs propres enfants) ce qui peut se révéler inadapté pour certains enfants en grande difficulté.

Malgré les besoins constatés par l'autorité judiciaire, **le Conseil général n'a ouvert aucune structure d'accueil adaptée à ces jeunes ni aucune structure d'hébergement d'urgence**.

Il a été également constaté que **les enfants de Mayotte n'ont pas accès au « 119- Allô Enfance en Danger »**.

Au regard du rôle essentiel du Conseil général en matière de protection de l'enfance et de la situation du nombre d'enfants en difficulté à Mayotte, **la Défenseure des enfants constate que les moyens mis en place en matière de Protection de l'Enfance sont totalement insuffisants voire inexistant, tant en matière de personnel et que de structures adaptées**.

Le traitement de la délinquance des mineurs

La délinquance à Mayotte est principalement une délinquance d'appropriation (cambriolage, vols à la roulotte, en réunion avec parfois de la violence sans ITT). Elle est le fait d'enfants en errance vivant en bande et pour la plupart d'entre eux nés à Mayotte de parents français. Ils sont souvent déscolarisés avec un faible niveau (CM2) et en rupture avec leurs parents (démobilisation parentale).

Si l'identité législative prévaut (application du code pénal...), le juge des enfants et le Parquet se heurtent cependant à **une pénurie de personnel de la Protection Judiciaire de la Jeunesse (PJJ)** de Mamoudzou ainsi qu'à **une absence d'établissement d'accueil et d'hébergement**. Ces lacunes dans le dispositif de la PJJ ne permettent pas de prévenir la délinquance ni de lutter contre la récidive pénale.

L'activité de la PJJ comprend **40% de mesures civiles** (mesures d'AEMO, d'Investigations d'Orientation Éducative...) et **60% de mesures pénales** (liberté surveillée, mesures de réparation et de travail d'intérêt général...).

La PJJ souffre d'une **absence de moyens (7 éducateurs seulement)** qui ne lui permet pas de répondre à ses missions et a des conséquences importantes puisque **en juin 2008, 265 mesures** ordonnées par le Parquet ou le Juge des Enfants étaient **en attente d'exécution**.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les récentes orientations nationales visent à recentrer progressivement l'activité des services de la PJJ vers les mesures pénales.

De plus, **l'absence de structure d'accueil et d'hébergement pour mineurs délinquants** fait **qu'il n'existe pas d'alternative à l'incarcération**, alors que l'ordonnance du 2 février 1945 a posé le caractère prioritaire du travail éducatif sur le répressif.

Cela a également pour effet de rendre **le quartier mineur de la Maison d'arrêt de Majicavo sous-dimensionné et inadapté**. Par ailleurs, **la présence d'un éducateur de la Protection Judiciaire de la Jeunesse** au sein de la Maison d'Arrêt est **ponctuelle**, ce qui ne permet pas de garantir une intervention efficace en termes de prévention de la récidive. C'est d'autant plus regrettable que les magistrats (parquet et juge des enfants) observent que les mineurs sont globalement respectueux face à l'autorité des institutions et qu'un travail éducatif efficace et adapté pourrait se mettre en place avec des résultats positifs si les moyens leur en étaient donnés.

La Défenseure regrette que les pouvoirs publics alertés depuis plusieurs années par les professionnels de terrain n'aient pas pu mobiliser les moyens – au demeurant modestes – nécessaires pour qu'un véritable dispositif de prévention et de traitement de l'enfant en danger et de la délinquance des mineurs ait pu se mettre en place.

IV- Les obstacles à l'accès à la scolarisation des enfants étrangers

Depuis le 1^{er} Janvier 2008, la législative du code de l'éducation est applicable à Mayotte dans sa quasi-totalité. En revanche, la partie réglementaire applicable à Mayotte est très réduite et ne comprend aucun dispositif encadrant le droit à l'éducation, ni l'obligation et la gratuité scolaire. Tout ce qui n'est pas traité dans les textes relève dès lors du vice-recteur.

Les moyens déployés par l'Education Nationale en matière de scolarisation des enfants sont **aujourd'hui très importants** pour pouvoir répondre à la **croissance exponentielle des effectifs** : **70 209 élèves** étaient accueillis dans les établissements scolaires en 2007, (contre 43 158 en 1997).

Toutefois, ces moyens demeurent insuffisants puisqu'il s'agit d'un système éducatif récent qui se heurte à une évolution démographique atypique. En effet, entre 2002 et 2007, le taux d'accroissement annuel de la population à Mayotte a été de 3,1% contre 0,6% en Métropole. A cela s'ajoute la présence de nombreux clandestins sur le territoire de Mayotte dont les enfants constitueraient 20 % des élèves scolarisés.

Ainsi, les besoins actuels en matière de scolarisation nécessitent la construction d'un collège par an et ce, alors que les terrains sont difficiles à trouver et coûteux (coût de la construction : + 35% par rapport à la Métropole). Les places dans les structures scolaires demeurent insuffisantes et des enfants en âge d'être scolarisés se trouvent exclus de fait du système scolaire.

L'enseignement scolaire se heurte par ailleurs à la non francophonie d'une majorité des familles où l'on parle à 70% le mahorais et à 22 % le bushi (dérivé du malgache). Il en résulte que les enfants parlent peu ou pas français et que les emplois liés à l'éducation sont souvent doublés d'un interprète. 80% des jeunes de 6^{ème} ne sauraient pas lire. Le **niveau général des élèves demeure donc inférieur au niveau métropolitain** et les difficultés restent préoccupantes (déscolarisation précoce et échec scolaire important).

En Juin 2008, la Défenseure des enfants a été saisie par des syndicats de l'enseignement de **la situation de mineurs étrangers et de jeunes majeurs étrangers qui se heurtent à des difficultés de scolarisation**. L'association Solidarité Mayotte et la CIMADE ont confirmé ces difficultés lors de leur rencontre avec la Défenseure des enfants : elles lui ont relaté des situations dans lesquelles des jeunes majeurs (18 ans) demandeurs d'asile attendaient depuis 3 ans d'être convoqués pour passer les tests d'entrée au lycée et ce, alors qu'ils suivaient avec succès leur scolarité par le CNED. Sur ce point, il a été indiqué qu'une inscription au CNED était d'environ 650€ (sauf si le dossier est assorti d'un courrier du recteur spécifiant une raison particulière, auquel cas ce montant est ramené à 250 €).

Lors de sa rencontre avec le vice-Recteur, la Défenseure des enfants a pu soulever ces difficultés ainsi qu'un certain nombre de questions telles que celle des enfants étrangers, de parents en situation irrégulière ou non, qui sont soumis à une évaluation de leur niveau scolaire avant leur admission éventuelle dans un établissement scolaire. Il arrive que des mineurs de 16 ans soient exclus du système scolaire en raison de leur niveau trop faible et ce, faute de structures d'accueil adaptées à ces jeunes. Enfin, il a été abordé la question des jeunes majeurs de 18 ans auxquels il est demandé pour leur inscription scolaire la

justification d'un titre de séjour.

Il a également été évoqué la situation des jeunes enfants qui, avant de se rendre à l'école publique, suivent l'école coranique, ce qui les amène à se lever de très bonne heure et à se présenter souvent à l'école sans avoir pu se restaurer. Ont été évoquées les conditions de prise en charge des enfants dans les écoles coraniques (locaux, méthodes pédagogiques...). La spécificité des mariages religieux précoces des jeunes filles par les Foundi, maîtres religieux coraniques, a aussi été abordée : ces jeunes filles restent en état de minorité mais passent de la tutelle de leur père à la tutelle de leur mari et peuvent se trouver enceintes durant leur scolarité. La question du respect de l'âge légal au mariage reste posée pour ces jeunes filles.

Il convient de préciser que la Défenseure des enfants a rencontré le Grand Cadi⁶ mais qu'elle n'a pu aborder ces situations, ce dernier ne disposant pas d'éléments à lui communiquer sur la question des mineurs à Mayotte, en dehors de l'effectif des enfants inscrits dans les écoles coraniques.

Lors de son déplacement, la Défenseure des enfants a insisté sur l'importance de faciliter l'accès à la scolarisation de tous les enfants et d'éviter les sorties du système scolaire sans diplôme.

Dès lors, elle regrette que des mineurs, étrangers ou non, se voient soumis à une évaluation sélective.

Devant le retard scolaire et le taux d'échec élevé des élèves étrangers, il conviendrait d'envisager pour une certaine partie d'entre eux **une insertion scolaire spécifique par la mise en place d'un enseignement spécialisé** (CLIN⁷...), plutôt que de les maintenir en classe de primaire malgré un âge avancé ou de les orienter vers des CAP/BEP.

⁶ Le Grand Cadi est le représentant de la justice coranique et intervient également dans le règlement de certaines affaires civiles

⁷ CLIN : classe d'initiation qui permet de dispenser un enseignement adapté en français à un petit groupe d'enfants étrangers non francophones

V- La situation des mineurs retenus au Centre de rétention administrative de Pamandzi (Petite-Terre)

Le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) n'est pas applicable à Mayotte.

Plusieurs associations ont attiré l'attention de la Défenseure des enfants sur la fréquence des contrôles d'identité à Mayotte et sur l'absence de recours suspensif contre une mesure administrative d'éloignement (pas d'intervention du juge des libertés et de la détention).

La Défenseure des enfants a également été alertée en décembre 2007 par la CIMADE sur la **situation d'enfants isolés au sein du Centre de rétention administrative (CRA) ainsi que sur les conditions d'accueil indignes de ce Centre.**

Elle rappelle l'avis de la Commission nationale de déontologie de la sécurité du 14 avril 2008 qui a considéré que les « conditions de vie au Centre de rétention administrative de Mayotte portent gravement atteinte à la dignité des mineurs retenus ».

Les informations inquiétantes ainsi communiquées avaient été transmises au Préfet de Mayotte, lequel avait saisi les autorités judiciaires, afin que les enfants en question ne soient pas maintenus au CRA.

D'autre part il avait pris un certain nombre de mesures pour améliorer les conditions d'accueil au sein du CRA.

Le CRA enregistre **en moyenne 16 000 reconduites à la frontière par an. Depuis le 1er janvier 2008**, 12 994 personnes ont été reconduites dont **2 194 enfants, étant précisé que 628 d'entre eux avaient moins de 2 ans.**

Les empreintes étant prises pour chaque adulte lors de son arrivée au CRA, il a été constaté que 38% de ces personnes avaient déjà fait l'objet d'au moins une reconduite vers l'île d'Anjouan (Comores).

Ces chiffres sont en constante évolution ce qui expose le Centre à des difficultés importantes au regard de sa capacité d'accueil (superficie totale de 300 m2).

Le CRA dispose d'un avion (16 places) qui réalise quotidiennement des rotations vers la frontière ainsi que d'un bateau (200 places).

Lors de son déplacement à Mayotte, la Défenseure des enfants a abordé la question des mineurs présents au Centre de rétention avec les associations intervenant auprès de ce dernier (association TAMA, la CIMADE).

Ces associations ont rappelé leur inquiétude quant aux **mineurs reconduits à la frontière après avoir été déclarés majeurs dans le procès-verbal de l'agent interpellateur.** Certaines situations ont ainsi été évoquées, témoignant de cette pratique consistant à inscrire les mineurs comme étant nés le 1^{er} janvier de l'année permettant de fixer leur majorité (en 2008, tous les mineurs sont inscrits avec la date de naissance du 01/01/90), alors même que certains de ces mineurs faisaient l'objet d'un suivi éducatif ou pénal auprès du Juge des Enfants de Mayotte.

En outre, certains **mineurs interpellés dans les « kwassa-kwassa »** (barques) à l'occasion de leur entrée sur le territoire de Mayotte sont **reconduits à la frontière avec la personne adulte les ayant accompagnés** sans que soit vérifié le lien de filiation avec l'enfant.

Depuis juillet 2007, l'association TAMA intervient du lundi au vendredi au Centre de rétention. Cette intervention régulière, associée à celle - plus ponctuelle - de la CIMADE, permet d'améliorer la vigilance sur ces situations inquiétantes.

Lors de sa visite du CRA, la Défenseure des enfants a rappelé au directeur du centre ses préoccupations quant à la présence de mineurs isolés et au respect de leurs droits.

Il a ainsi pu être apporté certains éléments de réponse à la Défenseure montrant une **volonté d'amélioration des procédures et des conditions d'accueil** de la part de la direction du Centre :

- Dans l'attente de la construction d'un nouveau Centre de rétention (prévu dans 2 à 3 ans), un plan de rénovation a été engagé.
Un certain nombre d'initiatives ont été réalisées : intervention d'un fournisseur de plateaux-repas et achat de couverts, achat de matelas. De plus, les premières mises aux normes ont été effectuées : mur de séparation entre les hommes et les femmes (et enfants), réfection des sanitaires, mise à disposition d'une cabine téléphonique.
Les prochains travaux devraient consister en une extension des bâtiments permettant de créer des sanitaires séparés pour les femmes, un espace de rencontre pour les personnes (familles, avocat), une salle de restauration ...
- Sur la question de la pratique d'expertises osseuses pour établir l'âge d'un mineur en cas de doute, il a été précisé qu'un protocole avait été passé avec l'hôpital de Petite-Terre pour toutes les questions de santé pouvant se présenter au CRA (gratuité des soins).
De plus, depuis le 1er avril 2008, le Centre dispose d'une antenne médicale (un médecin et 2 infirmiers) que les personnes placées peuvent rencontrer si elles le souhaitent.

Au regard de ces éléments, la Défenseure des enfants insiste sur l'urgence des travaux à réaliser et rappelle également le fait que les enfants, qui n'ont pas commis d'infraction, n'ont pas être placés dans un lieu privatif de liberté.

Elle rappelle les dispositions de la Convention internationale des droits de l'enfant, qui dispose que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques..., l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale. Les Etats parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être (...)* » (art. 3) et que « *Les Etats veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré, à moins que les autorités compétentes ne décident, sous réserve de révision judiciaire et conformément aux lois et procédures applicables, que cette séparation est nécessaire dans l'intérêt supérieur de l'enfant (...)* » ainsi qu'en son article 37 que « *Les Etats parties veillent à ce que (...)* nul enfant ne soit privé de liberté de façon illégale ou arbitraire (...) » (art. 9)

CONCLUSION

Les exceptions, de fait ou de droit, ne manquent pas à Mayotte, en quelque domaine que ce soit au regard des critères applicables en métropole et font apparaître de **nombreuses atteintes aux droits fondamentaux des enfants**.

Lors de son déplacement à Mayotte, la Défenseure des enfants a été marquée par la qualité de nombreux professionnels institutionnels et associatifs intervenant auprès des enfants. En effet, outre une implication personnelle à la cause des enfants, ces personnes témoignent d'une pratique guidée par une certaine idée du « travail en réseau » ainsi que d'une capacité d'adaptation et d'innovation.

Le champ de la protection de l'enfance doit faire face à des difficultés spécifiques qui s'expliquent largement par l'histoire de l'archipel des Comores et le statut administratif particulier de Mayotte.

Les perspectives de « la départementalisation », dont le référendum devrait intervenir en mars 2009, **devrait permettre la généralisation des lois applicables en métropole**. Pour autant, il sera nécessaire de garder à l'esprit la spécificité culturelle de Mayotte et de mettre en place les moyens adaptés aux besoins du fait de la situation géographique de cette collectivité.

En vue de préparer cette transition, un Groupe de Travail de Haut Niveau, a été mis en place le 4 juin 2008, afin de trouver les voies d'une coopération entre la France (à Mayotte) et l'union des Comores, autour de trois thèmes :

- ▶ la circulation des personnes et des biens ;
- ▶ le développement de la coopération régionale ;
- ▶ les modalités institutionnelles de cette coopération régionale.

La Défenseure des enfants espère que ce Groupe de Travail apportera des réponses à certaines problématiques soulevées par le présent rapport qui montre la situation alarmante des enfants et particulièrement les comoriens sur le territoire de Mayotte.

La Défenseure des enfants restera donc attentive aux évolutions de Mayotte et a nommé à cet effet un correspondant territorial, M. Achiraf Bacar, chargé de la représenter auprès des autorités locales et de promouvoir la Convention Internationale des droits de l'enfant.

Le présent rapport est remis au Président de la République et au Parlement à l'occasion de la Journée nationale des droits de l'enfant du 20 Novembre 2008, en complément du rapport annuel 2008 de la défenseure des enfants.

La Défenseure des enfants remercie l'ensemble des personnes qui ont contribué à la bonne réalisation de cette mission et plus particulièrement

La Préfecture de Mayotte:

Denis ROBIN, Préfet de Mayotte

Jean-Paul NORMAND, Directeur de Cabinet

Christophe PEYREL, Secrétaire général

Laurent Klimt, directeur de la Direction de la Sécurité publique

La DASS – DRASS

Danielle MOUFFARD, Directrice

Les services judiciaires

Karine PONCHATEAU, Présidente de la Commission de réforme de l'état civil

Marc BRISSET-FOUCAULT , Procureur Général

Jean-Claude SARTHOU, Vice-Président du tribunal supérieur d'appel de Mamoudzou

Michel SASTRES, Juge des Enfants

Thomas MICHAUD, Vice-Procureur

Yves MOATTY, Juge aux Affaires Familiales

Christian ROUZIER, Directeur de la Maison d'arrêt de Majicavo

Yvon CARRATERO, Directeur du Centre de rétention administrative

Etienne DEMARLE, Directeur de la PJJ

Mohamed THANI, Bâtonnier de l'ordre des Avocats

Les services du Conseil général

Ahmed ATTOUMANI DOUCHINA, Président du Conseil général

Ali MOHAMED EL-HAMINE, Directeur général adjoint de la direction de la solidarité et du développement social

Le Rectorat

Jean-Claude CIRIONI, vice-recteur

François COUX, Principal du Collège de PASSAMAINTY

Christiane BREGEON, infirmière conseillère technique, Service de Promotion de Santé en faveur des élèves

Les associations :

Philippe DURET, Directeur de l'Association TAMA

La CIMADE Mayotte

Solidarité Mayotte

Collectifs Migrants Mayotte

APREDEMA – association pour la prévention de la délinquance à Mayotte

La Fondation d'Auteuil (Paris)