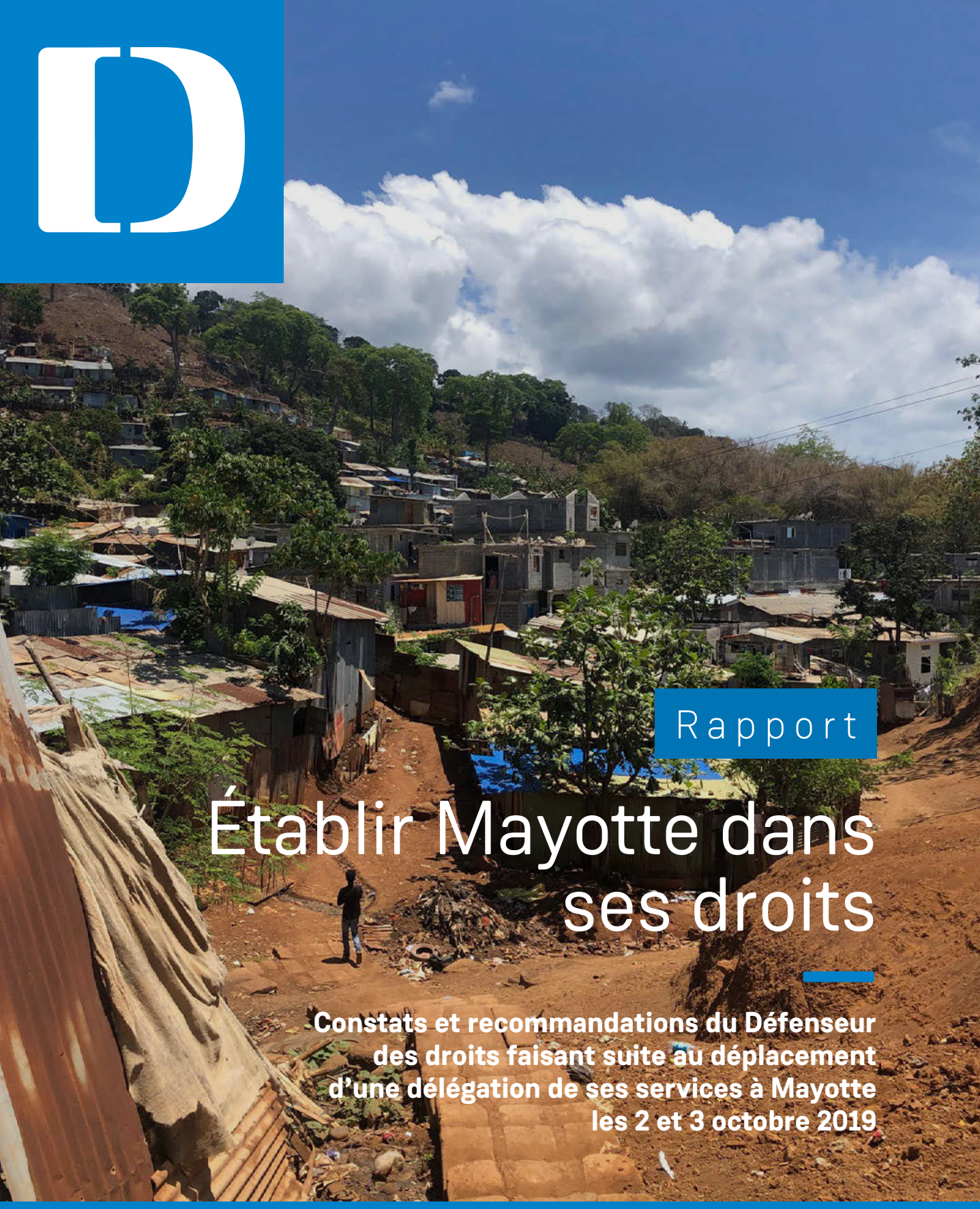


Rapport

Établir Mayotte dans ses droits

Constats et recommandations du Défenseur des droits faisant suite au déplacement d'une délégation de ses services à Mayotte les 2 et 3 octobre 2019

Face au droit, nous sommes tous égaux

Défenseurdesdroits
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Avec le concours et en hommage à Yvette Mathieu, Préfète, chargée de l'outre-mer auprès du Défenseur des droits, décédée le 11 janvier 2020.

Sommaire

Introduction 04

1/ Attractivité et emploi : des mesures certes incitatives mais toujours insuffisantes 09

2/ Santé : des carences structurelles accentuées par une insuffisante prise en charge des frais de santé 12

3/ Éducation : manque de moyens et dénis de droits 21

4/ Protection de l'enfance : une inertie institutionnelle persistante et préoccupante 25

5/ Prise en charge du handicap : des délais de traitement des dossiers particulièrement excessifs 28

6/ Les étrangers à Mayotte : des règles dérogatoires et une politique d'accueil défaillante 30

7/ La lutte contre l'immigration irrégulière : des atteintes aux droits fréquentes et répétées 42

Propos conclusifs : le renforcement de l'accès aux droits et au juge, un enjeu pour l'avenir de Mayotte 52

Liste des sigles et acronymes utilisés 55

Rappel des principaux travaux du Défenseur des droits et des institutions qui l'ont précédé 56

Introduction

La situation des droits à Mayotte est un sujet de préoccupation constant du Défenseur des droits, déjà investi par les institutions qui l'ont précédé et sur lequel il se prononce régulièrement[1].

Depuis 2012, des délégués du Défenseur des droits sont physiquement présents à Mayotte. Aujourd'hui au nombre de trois, ils traitent quotidiennement de nombreuses réclamations individuelles, en lien avec un chef de pôle régional assurant, tout au long de l'année, la représentation du Défenseur des droits à la Réunion et à Mayotte. A cela s'ajoutent les réclamations soumises directement au siège de l'institution – par des associations et avocats notamment – faisant état de difficultés et d'entraves aux droits systémiques.

A travers ces réclamations, le Défenseur des droits a pu prendre la mesure des atteintes aux droits qui affectent l'île.

A Mayotte plus qu'ailleurs, il existe un écart immense entre les droits consacrés et ceux effectivement exercés. Les droits fondamentaux – droit à l'éducation, à la sureté, à la santé, à vivre dans des conditions décentes – n'y sont pas effectifs. Le manque d'infrastructures en matière de soins et d'éducation notamment, le coût de la vie, l'insécurité et les crises sociales qui ébranlent régulièrement l'île nuisent à son attractivité. Peinant à recruter, les services publics se trouvent de fait saturés, et Mayotte semble enfermée dans un cercle de misère dont elle ne parvient pas à s'extraire.

Dans ce contexte, l'immigration cristallise les regards. Il est vrai que sur ce point, le 101e département français se trouve dans une situation singulière puisque près d'un habitant sur deux y est étranger.

Ce chiffre particulièrement élevé s'explique par des causes structurelles autant que conjoncturelles. La mise en place du visa dit « Balladur » en 1995, matérialisant une frontière au sein d'un archipel autrefois traversé par des circulations interinsulaires fluides, a interrompu le rythme de ces flux. Parallèlement, l'intégration administrative de Mayotte à la France, régulièrement consolidée jusqu'à sa départementalisation en 2011, a creusé les inégalités économiques dans la région, l'une des plus pauvres du monde.

Ce déséquilibre favorise les départs des Comores vers Mayotte. Toutefois, la crainte que les services publics mahorais ne puissent pas absorber le flux unilatéral et constant d'étrangers arrivant sur l'île occulte une réalité des mouvements migratoires régionaux bien plus complexe. En effet, la surreprésentation des étrangers à Mayotte n'est pas seulement due à la « *pression migratoire* » que subit l'île mais également à l'émigration massive qu'elle connaît par ailleurs : la dureté des conditions de vie entraîne le départ de nombreux Mahorais vers la Réunion ou la métropole. Si l'on s'en réfère aux statistiques de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), il apparaît ainsi que l'accroissement démographique de l'île est principalement dû à un solde naturel positif, le solde migratoire étant quant à lui relativement faible, quand il n'est pas négatif[2]. Pour beaucoup, les étrangers qui résident à Mayotte y sont en effet établis de longue date, quand ils n'y sont pas tout simplement nés.

[1] Voir en annexe le tableau des principaux travaux du Défenseur des droits et des institutions qui l'ont précédé.
[2] « A Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », Insee Première, février 2019. « Bilan démographique 2018 à Mayotte. Les naissances baissent légèrement. », INSEE Flash Mayotte, 11 septembre 2019.

À Mayotte, la moitié des habitants a moins de 18 ans[3]. Si l'on rapporte ce ratio à la population des étrangers – 123 000 personnes en 2017 selon le recensement[4] – cela signifie que parmi les 48% d'étrangers qui habitent l'île, un peu plus de 60 000 seraient mineurs et donc de fait en situation régulière, les mineurs n'ayant pas à disposer d'un titre de séjour[5]. A cela, il faut ajouter un peu plus de 33 000 adultes titulaires d'un titre de séjour au 31 décembre 2017[6]. Toutes ces personnes doivent, conformément aux principes consacrés par les plus hautes normes internationales et internes, jouir d'un égal accès aux services publics, sans discrimination au regard de leur nationalité.

Restent alors 30 000 étrangers[7] qui résideraient à Mayotte en situation irrégulière – soit moins de 12 % de la population totale –, parmi lesquels il faut inclure les personnes qui remplissent les conditions fixées pour l'obtention d'un titre de séjour mais rencontrent des difficultés pour accéder aux guichets préfectoraux ainsi que celles qui satisfont aux critères du droit commun mais non aux règles dérogatoires applicables à Mayotte. Bien que dépourvues de titres de séjour, ces personnes ont elles aussi des droits (éducation, santé, sécurité).

Dès lors, si le sous-dimensionnement des services publics mahorais est tel qu'il ne permet pas d'en assurer la jouissance à l'ensemble des personnes qui ont légitimement vocation à en bénéficier sans discrimination, la responsabilité doit être recherchée du côté de ceux qui en ont la charge et non de ceux qui en ont l'usage.

Or, du côté des pouvoirs publics, la thèse selon laquelle le bon fonctionnement des services publics et l'équilibre social de l'île serait mis en péril par une immigration massive semble largement relayée. La réponse de l'Etat au dénuement des infrastructures se focalise ainsi sur la lutte contre l'immigration irrégulière, au risque de creuser les clivages et d'attiser les tensions sociales.

Pour seule mesure de l'efficacité de cette lutte, ce sont les chiffres de l'éloignement des étrangers qui sont mis en avant – éloignements qui, pour l'année 2019, pourraient atteindre l'objectif de 30 000 annoncé par la ministre des Outre-mer. Il faut toutefois préciser que sur ces 30 000 éloignements, ce sont parfois les mêmes personnes que l'on retrouve à quelques semaines d'écart, la politique du chiffre masquant le caractère à certains égards circulaire – et donc vain – des reconduites. Contrairement à ce qu'elle pourrait laisser croire, cette chasse d'allure sisyphéenne ne diminue pas la part des étrangers peuplant l'île – ni le nombre de personnes en droit de bénéficier de services publics de qualité. Elle favorise en revanche diverses formes d'exploitation et fait certainement le jeu des passeurs.

Dans le même temps, l'accent mis sur la lutte contre l'immigration irrégulière détourne les regards et invisibilise la responsabilité qui incombe à l'Etat de garantir aux habitants de Mayotte une égalité de droits réelle avec ceux de la métropole.

[3] « A Mayotte, près d'un habitant sur deux est de nationalité étrangère », Insee Première, février 2019.
[4] *Ibid.*
[5] La proportion d'étrangers parmi les mineurs pourrait même être supérieure à la moitié, si l'on se réfère au fait que la fécondité des mères étrangères est fortement supérieure à celle des mères françaises, et au fait que 61 % des mères de famille avec enfant(s) mineur(s) sont étrangères et même 66 % dans les familles nombreuses. « Familles avec enfant(s) mineur(s) à Mayotte en 2017. Beaucoup de familles nombreuses », Insee Flash Mayotte n°100, janvier 2020.
[6] « Les étrangers en France », Rapport du Gouvernement au Parlement sur les données de l'année 2017.
[7] Résultat issu de la soustraction, au nombre total d'étrangers recensés par l'INSEE en 2017, d'une part du nombre de mineurs étrangers (que l'on peut estimer *a minima* à 60 000 en considérant, faute de données plus précises sur ce point, que la proportion d'étrangers parmi les mineurs est la même que celle des étrangers parmi la population totale) et, d'autre part, du nombre d'étrangers titulaires d'un titre de séjour au 31 décembre 2017.



Enfin, l'idée que l'amélioration des biens et services bénéficiera d'abord aux étrangers rend diffuses, dans les esprits, les frontières de certains droits et participe à la légitimation de dénis de droits pourtant flagrants. Sous prétexte de préserver la paix sociale, on assumera le fait de refuser illégalement un droit dû plutôt que de prendre le risque de trop donner.

Il s'installe ainsi à Mayotte, à tous les niveaux de la société, une forme d'inertie qui maintient l'île dans un *modus vivendi* extrêmement fragile, indexé sur un infra-droit insuffisamment remis en cause, et régulièrement ébranlé par des crises sociales.

L'île souffre d'abord et avant tout d'un problème majeur d'accès aux services publics et d'exercice réel des droits qui affecte l'ensemble de la population quelle que soit sa nationalité.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits entend assumer pleinement la responsabilité qui est la sienne en mentionnant chaque nouveau recul du droit à Mayotte, que ce recul soit le fruit de pratiques illégales ou de l'adoption de nouvelles dispositions dérogatoires, ces dispositions tendant toujours à éloigner Mayotte du droit commun pour en faire une terre juridique d'exception.

C'est dans cette perspective que ses services se sont rendus sur place les 2 et 3 octobre 2019.

Le document qui suit rend compte de leurs constats.

Rapport de mission

Les 2 et 3 octobre 2019, la Défenseure des enfants, la Secrétaire générale du Défenseur des droits, ainsi que plusieurs de ses agents se sont rendus à Mayotte pour rencontrer les services déconcentrés de l'Etat, les administrations et acteurs locaux. Ils étaient accompagnés du chef de pôle régional et des délégués du Défenseur des droits à Mayotte.

Contexte du déplacement

Pour la Défenseure des enfants, la mission a été l'occasion de célébrer le 30e anniversaire de la CIDE.

Ratifiée par la France en 1990, la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) garantit aux enfants des droits fondamentaux parmi lesquels le droit à l'éducation, le droit de vivre en famille, le droit d'être soigné, protégé des maladies, d'avoir une alimentation suffisante et équilibrée, le droit d'être protégé contre toutes les formes de discrimination... Chargé par la loi organique du 23 mars 2011 de défendre et de promouvoir les droits de l'enfant en France en veillant notamment à l'application de la CIDE, le Défenseur des droits a, à de nombreuses reprises, dénoncé les multiples atteintes aux droits de l'enfant et en particulier le caractère ineffectif du droit à la scolarisation à Mayotte, département dans lequel de nombreux enfants ne vont pas à l'école. La visite de Geneviève Avenard, Défenseure des enfants et adjointe du Défenseur des droits en charge de la protection et de la promotion des droits de l'enfant, s'est inscrit dans le cadre du suivi des recommandations de l'institution.

Cette visite a été l'occasion de participer à la journée de lancement de deux mois d'actions autour de la CIDE organisée par plusieurs associations œuvrant auprès des enfants à la bibliothèque de Cavani, en présence du Vice-Recteur et de représentants du Conseil départemental, de la Préfecture, des services de la Protection de l'Enfance, de la Jeunesse et des Sports (DJSCS), de la politique de la ville, des services animation et jeunesse et sports de la commune de Mamoudzou, cet évènement a réuni une centaine d'enfants pris en charge par les acteurs de l'enfance. L'organisation de cet évènement autour de la présence de la Défenseure des enfants à Mayotte a permis une mobilisation inter associative inédite et un travail des enfants pendant plusieurs semaines autour de leurs droits.

Les témoignages des enfants ont mis en évidence des défauts de scolarisation et le non-respect de leur droit de vivre en famille du fait des procédures d'éloignement dont leurs parents font l'objet.

La Défenseure des enfants a également effectué une visite du centre d'accueil des CEMEA pour entendre les témoignages des enfants accueillis par l'association. Elle a pu aussi circuler dans le bidonville de Kaweni.

La visite s'est également inscrite dans un contexte marqué par le renforcement des moyens mis au service de la lutte contre l'immigration irrégulière.

En 2018, une crise diplomatique intervenue entre la France et les Comores a mené l'île à une situation de blocage. En réaction au refus des Comores de réadmettre leurs ressortissants, des collectifs de défense des intérêts mahorais ont organisé des manifestations devant les locaux de la préfecture et, dans le souci de préserver l'ordre public, il a été procédé à une fermeture d'abord partielle puis totale du service des étrangers.

Depuis octobre 2018, le service a partiellement rouvert tandis que les éloignements vers les Comores ont repris à un rythme soutenu.

La ministre des Outre-mer s'est rendue à plusieurs reprises sur l'île. Elle a mis l'accent, dans ses interventions, sur les moyens destinés au renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière. En avril, elle indiquait qu'un objectif de 30 000 éloignements pour l'année 2019 semblait réalisable. En août 2019, elle présentait un dispositif renforcé de lutte contre l'immigration irrégulière : l'opération « Shikandra ».

Au vu de ce contexte, les services du Défenseur des droits ont décidé d'axer leur mission sur les atteintes aux droits de l'enfant, les entraves à l'accès aux soins ainsi que les atteintes aux droits des étrangers, notamment celles résultant de l'intensification de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Liste des personnes rencontrées et lieux visités

La délégation du Défenseur des droits a rencontré les services de la préfecture de Mayotte notamment les membres du cabinet du préfet, des représentants du service des étrangers, ainsi que des représentants de la gendarmerie et de la police. Elle a également pu visiter le centre de rétention administratif de Mayotte.

De nombreuses associations ont été entendues : les CEMEA, partenaire du Défenseur des droits sur le programme JADE (Jeunes ambassadeurs du Défenseur des droits) de Mayotte, Hakiza Wanasta, le Village d'Eva, Solidarité Mayotte, Mlezi Trore, la Croix Rouge Française, Apprentis d'Auteuil Mayotte, Médecins du Monde, La Cimade et Caritas France. Des acteurs de terrain tels que des assistants sociaux et éducateurs spécialisés, un médiateur social de la Croix rouge, un psychologue et une représentante d'une association intervenant auprès d'enfants handicapés ont également été rencontrés.

Des entretiens ont pu avoir lieu avec des professionnels de la santé (la directrice du centre hospitalier de Mayotte, la directrice de l'ARS et la directrice de Caisse de Sécurité sociale de Mayotte), des professionnels de la Justice (président du TGI, président de la Chambre d'appel détachée de Mayotte et le Substitut général à la Chambre d'appel de Mamoudzou) et des élus locaux (représentants de la commune de Boueni).

Constats et recommandations

L'intensification de la lutte menée contre l'immigration irrégulière a été confirmée par les services de l'Etat qui en assument pleinement la charge. Au-delà des atteintes aux droits directement imputables à cette politique focalisée sur le problème migratoire à Mayotte, les services du Défenseur des droits ont pu observer comment celle-ci tendait à conforter, dans d'autres domaines, le désengagement des pouvoirs publics et à masquer les carences du service public. En matière d'accès aux soins, de scolarisation et de protection de l'enfance notamment, les difficultés déjà pointées depuis de nombreuses années par le Défenseur des droits ainsi que par les institutions qui l'ont précédé demeurent largement d'actualité, et parfois se sont accentuées.

Au terme de la mission accomplie par ses services, le Défenseur des droits entend donc proposer un diagnostic impartial de la question migratoire et énumérer – sans prétendre à l'exhaustivité – certains points d'alertes révélés ou confirmés par la visite et sur lesquels des efforts importants semblent devoir être réalisés pour permettre à tous les habitants de Mayotte d'accéder à la jouissance effective de leurs droits, et cela sans aucune discrimination.

Parmi les obstacles à l'exercice effectif des droits relevés par les services du Défenseur des droits, certains sont tels qu'ils imposent d'emblée des recommandations tandis que d'autres nécessitent une instruction approfondie et pourront donner lieu à des prises de position institutionnelles ultérieures, via notamment l'instruction de nouvelles réclamations.

1. Attractivité et emploi : des mesures certes incitatives mais toujours insuffisantes

Mayotte subit un double handicap résultant d'une part, d'un manque d'attractivité et d'autre part, du fort taux de roulement des agents publics et salariés.

La qualité des services publics mahorais se trouve grevée par le manque d'attractivité de l'île.

Les raisons du défaut d'attrait sont multiples :

- **Un coût de la vie très élevé avec un écart de prix de 42% par rapport à la métropole** pour les produits alimentaires importés comme le lait, le fromage, les yaourts[8].
- **Un taux de chômage autour de 35 %**, et toujours en hausse, qui accompagne **le PIB par habitant le plus faible de tous les départements d'outre-mer**, estimé à 9 200 euros[9].
- **Un niveau de scolarisation et un nombre d'établissements très insuffisant**. En 2014, une étude de l'INSEE révélait que 36% des Mahorais en âge de travailler n'avaient jamais été scolarisés. Trois quarts des Mahorais de 15 ans ou plus n'avaient pas de diplôme[10]. En 2018, seules 27 % des personnes sorties du système scolaire possèdent un diplôme qualifiant, contre 72 % en métropole. Parmi les diplômés âgés de 20 à 29 ans, les femmes sont désormais majoritaires. Elles sont en revanche davantage confrontées au chômage que les hommes, même à diplôme égal[11].
- **Une délinquance et un sentiment d'insécurité très présents**. Cette insécurité a été à l'origine de la crise qui a secoué Mayotte pendant deux mois en 2018, avec notamment des actes de délinquance commis autour des établissements scolaires. Paradoxalement, les chiffres publiés par la préfecture révèlent qu'au premier trimestre 2018, la délinquance était en baisse de 11,7% à Mayotte. En 2019, le préfet de Mayotte confirme une baisse générale de la délinquance. Il relève que si les atteintes volontaires à l'intégrité physique sont en recul sur l'ensemble du département au 1er trimestre de l'année (-3,46 %), les violences physiques non crapuleuses (bagarres, règlements de comptes, altercations, conflits de voisinage…) sont en revanche en augmentation (+4,36 %).
- **Des infrastructures insuffisantes et défaillantes**. L'hôpital de Mamoudzou, qui accueille la plus grande maternité de France, est saturé. Les équipements sont insuffisants et le manque de médecins est criant *(voir infra)*. Les routes sont peu nombreuses et mal entretenues. Il n'y a aucune 2x2 voies sur l'île et Mamoudzou connaît des embouteillages importants.

[8] INSEE, Synthèse démographique, sociale et économique, octobre 2019.
[9] *Ibid.*
[10] « Trois Mahorais sur quatre sans diplôme », Formation et emploi en 2014, INSEE Flash Mayotte, 11 novembre 2015.
[11] INSEE, Synthèse démographique, sociale et économique, octobre 2019.

Les transports en commun sont inexistants, pour se déplacer il faut recourir au stop ou prendre un taxi.

- **La fourniture en énergie souffre aussi d'importantes carences liées à l'insuffisance des infrastructures**. Les pannes d'électricité sont fréquentes et les bâtiments officiels sont équipés de groupes électrogènes. L'approvisionnement en eau pose également problème. En 2016 par exemple, les habitants de six communes du centre et sud de l'île – environ 70.000 personnes – ont subi des restrictions d'eau durant quatre mois.

Les difficultés de recrutement sont importantes et le taux de roulement des agents publics est élevé.

Les agents publics et salariés qui viennent à Mayotte sont généralement là pour des missions de courte durée ou des séjours de quelques années. Du fait des difficultés évoquées ci-dessus, beaucoup ne souhaitent pas s'installer durablement dans le département. Certains viennent d'ailleurs à Mayotte sans leur famille restée en métropole ou à la Réunion.

Des personnes rencontrées par les services du Défenseur des droits, notamment fonctionnaires de l'Etat et des collectivités territoriales, témoignent de leur lassitude et d'un effet d'usure.

Ce turn-over important et le manque de stabilité des agents publics sur leur poste, peu propice à la mise en place de projets à long terme, à l'établissement de contacts durables et au développement d'un réseau solide, est une réelle difficulté pour les délégués du Défenseur des droits qui voient leurs interlocuteurs changer très fréquemment.

Si, depuis le 1er janvier 2017, les fonctionnaires de l'île bénéficient d'une sur-rémunération fixée à 40%, celle-ci reste inférieure à la sur-rémunération octroyée aux fonctionnaires de la Réunion - fixée à 53% pour les fonctionnaires de l'Etat - et n'a pas permis de stabiliser les agents du public.

L'Education nationale offre par ailleurs l'indexation de la rémunération aux contractuels mais c'est le seul service de l'Etat à le faire. De nombreux travailleurs sociaux quittent ainsi leur poste pour rejoindre l'Education nationale en tant que contractuels, comme professeurs ou conseillers principaux d'éducation.

Par ailleurs, les salaires du secteur privé ne sont toujours pas au niveau de ceux de la métropole. Le Smic horaire brut s'élève à Mayotte à 7,66€ au 1er janvier 2020, soit 1161.77€ brut mensuel (35h), ce qui équivaut à moins de 1000€/mois. Cette différence de traitement particulièrement sensible contribue à creuser les écarts de salaire entre les secteurs public et privé.

Le secteur médical est particulièrement affecté.

Dans le domaine de l'accès aux soins, la directrice du centre hospitalier de Mayotte (CHM) est revenue sur les difficultés à recruter des médecins, notamment des spécialistes. Il n'y a pas d'ophtalmologue à Mayotte et deux ORL à l'hôpital, peu de psychiatres (10 lits pour toute l'île). L'offre de soins en cancérologie est également très limitée : il n'existe pas de service d'oncologie au CHM, seul le suivi des traitements par chimiothérapie y est possible.

Quant aux médecins généralistes, on en compte 20 pour l'ensemble de l'île dont la population totale est estimée à plus de 250 000 habitants.

Les carences sont également notables dans le domaine de la médecine du travail : on compte un unique médecin de prévention pour l'ensemble des fonctionnaires et également un seul médecin pour le secteur privé.



La médecine scolaire est inexistante.

Afin de pallier ces carences anciennes mais persistantes, le CHM a mis en place un système financier incitatif à l'égard des médecins spécialistes, visant à les faire venir sur de courtes missions.

L'agence régionale de santé (ARS) tente aussi de favoriser la mise en place de Maisons de santé pluriprofessionnelles avec un contrat d'aide à l'installation des médecins (CAIM) pour les médecins libéraux (50 000€ pour un engagement de 5 ans)[12].

[12] https://lejournaldemayotte.yt/2017/08/07/installation-de-3-medecins-liberaux-un-dispositif-daides-pour-lattractivite-de-mayotte/

2. Santé : des carences structurelles accentuées par une insuffisante prise en charge des frais de santé

L'offre de soins effective à Mayotte est sous-dimensionnée au regard des besoins.

L'offre libérale étant très peu développée dans l'île, c'est le centre hospitalier de Mayotte (CHM) – seul hôpital du département – qui fournit la majeure partie de l'offre de soins, assurant aussi bien les soins hospitaliers que l'activité externe. Son implantation territoriale est déployée via une organisation multi-sites. A Mamoudzou, le site central regroupe l'essentiel du plateau technique et assure les consultations spécialisées, les hospitalisations, les actes chirurgicaux ainsi que plus de la moitié des accouchements. Quatre centres de référence délocalisés assurent une permanence médicale pour traiter les premières urgences à Dzaoudzi (Petite-terre), M'Ramadoudou (Sud), Kahani (Centre) et Dzoumogé (Nord). Ces centres fournissent des consultations de médecine générale et spécialisée, chacun disposant notamment d'un cabinet dentaire.

Ils comportent également des lits d'obstétrique et, pour le centre de Petite-terre, 14 lits de médecine. Enfin, le CHM s'appuie sur un réseau de treize centres de consultations – les anciens dispensaires – qui assurent les soins primaires de proximité ainsi que les actions de prévention[13].

Au total cela porte le nombre de lits à 411 pour toute l'île (180 lits de médecine, 69 de chirurgie, 152 d'obstétrique, 10 en psychiatrie), soit 1,6 lit pour 1 000 habitants. Ces chiffres permettent de prendre la mesure de la pression subie par le secteur public. Pour comparaison, la moyenne nationale se situe autour de 6 lits pour 1 000 habitants[14].

Ce contexte de saturation de l'offre de soins a pu être évoqué avec la directrice du CHM ainsi qu'avec la directrice de la nouvelle agence régionale de santé (ARS)[15].

Les efforts financiers fournis par l'Etat ont été relevés. En particulier, il a été fait mention du projet d'extension du CHM, pour lequel une enveloppe de 172 millions d'euros a été dédiée[16].

[13] Source : Fédération hospitalière de France : https://etablissements.fhf.fr/annuaire/hopital-fiche.php?id=2655 (dernière mise à jour le 16 octobre 2019).

[14] Données OCDE 2017 : https://data.oecd.org/fr/healtheqt/lits-d-hopitaux.htm

[15] A la suite de la crise sociale qui a secoué l'île en 2018, le gouvernement a décidé de doter Mayotte d'une ARS de plein exercice. Entrée en service le 1er janvier 2020, elle devrait permettre une meilleure prise en compte des besoins spécifiques au territoire mahorais et de proposer des réponses plus adaptées au contexte local.

[16] Dans un rapport de mission de 2015, le Défenseur des droits évoquait déjà les contraintes avec lesquelles le CHM se trouvait tenu de composer. Il faisait notamment mention des difficultés liées au fait que les structures se trouvaient de moins en moins adaptées à l'évolution de l'activité du centre : charges d'entretien et de mise en sécurité de plus en plus lourdes, bâtiments attaqués par les termites, surinvestissement du bloc opératoire, etc. (Défenseur des droits, *Rapport de mission sur la situation des droits des enfants à Mayotte*, novembre 2015).

Après avoir rappelé les obligations spécifiques de prise en charge qui pèsent sur le système public de santé, la directrice du CHM a fait part aux services du Défenseur des droits des stratégies développées par le centre pour travailler dans un contexte contraint. L'aide médicale de l'Etat n'existant pas à Mayotte (voir *infra*), l'article L.6416-5 du code de la santé publique prévoit que l'Etat doit assurer, pour les personnes dépourvues de protection maladie et disposant de faibles ressources, la prise en charge des soins urgents et vitaux ainsi que celle des frais concernant les mineurs et ceux destinés à préserver la santé de l'enfant à naître. L'obligation de prise en charge des non-affiliés à la sécurité sociale de Mayotte pèse donc exclusivement sur le secteur public ce qui, dans un contexte de sous-dimensionnement de l'offre de soins, limite les possibilités de prise en charge des assurés sociaux. La saturation du secteur public cristallise ainsi les tensions entre affiliés et non-affiliés et contribue à nourrir les discours qui tendent à reporter la responsabilité de la saturation des services publics mahorais sur la pression migratoire. Pour répondre à cette difficulté, des efforts importants ont été portés sur le développement de l'ambulatoire, avec la mise en place de consultations programmées. Ces consultations, qui visent d'abord à renforcer l'offre de soins proposée aux assurés sociaux, sont également ouvertes aux non-affiliés au prix d'une consultation.

Le Défenseur des droits prend la mesure de l'effort financier fourni par l'Etat pour améliorer la qualité du système de santé mahorais. Il estime toutefois que, compte tenu de l'ampleur des carences dont souffre ce dispositif, ces moyens devraient encore être renforcés.

Le Défenseur des droits prend acte par ailleurs de l'importance des efforts fournis par le CHM pour développer, dans ce cadre contraint, la qualité de l'offre de soins. Il relève toutefois que la réflexion sur les moyens de désengorger l'hôpital ne saurait être déconnectée d'une réflexion plus générale sur l'élargissement des possibilités d'accès à une protection maladie.

Le droit dérogatoire qui s'applique à Mayotte en matière de protection maladie tend à alourdir la charge qui pèse déjà sur le secteur public.

La départementalisation de Mayotte en 2011 n'a pas donné lieu à un alignement des législations en matière de protection sociale, laquelle demeure complètement dérogatoire. En particulier, la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) ou complémentaire santé solidaire[17] et l'aide médicale de l'Etat (AME)[18] n'y existent pas. Les prestations sociales sont versées par une caisse spécifique, la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM), dont les conditions d'affiliation sont régies par un texte spécifique[19].

A plusieurs reprises, le Défenseur des droits a montré comment l'absence de CMU-c et d'AME à Mayotte contribuait à freiner le développement de l'offre de soins libérale et accentuait de fait la pression pesant sur le CHM[20]. Il recommande ainsi régulièrement que la CMU-c et l'AME soient étendues à Mayotte[21].

[17] Le 1er novembre 2019, la CMU-C (couverture maladie universelle complémentaire) et l'ACS (aide au paiement d'une complémentaire santé) ont été remplacées par la Complémentaire santé solidaire. Le dispositif reste subordonné à une condition de ressources insuffisantes et de régularité du séjour (article L.861-1 du code la sécurité sociale).

[18] Dispositif réservé aux étrangers en situation irrégulière, sous condition de ressources et de résidence stable en France, l'AME permet une prise en charge à 100% de certains soins médicaux et hospitaliers (panier de soins réduits par rapport à la couverture universelle), dans la limite des tarifs de la sécurité sociale (article L.251-1 du code de l'action sociale et des familles).

[19] Ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'extension et à l'adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte des dispositions législatives du titre Ier du livre VII du code de la santé publique, au statut du personnel et au financement de l'établissement public de santé territorial de Mayotte ainsi qu'à la réforme du statut de la Caisse de prévoyance sociale de Mayotte.

[20] Défenseur des droits, décision n° MDE-2013-87 du 19 avril 2013 ; Rapport de mission sur la situation des droits des enfants à Mayotte, novembre 2015, p. 25 et suiv.

[21] A noter que la recommandation d'étendre l'AME à Mayotte, portée par le Défenseur des droits dans sa décision n° MDE-2013-87, avait également été soutenue par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) en 2010 (Délibération n° 2010-87 du 1er mars 2010).

Sur ce point, le déplacement a été l'occasion de souligner certaines améliorations s'agissant de la prise en charge des soins des personnes démunies. Depuis le 1er mai 2019, ces dernières sont en effet exonérées du ticket modérateur pour les soins de ville[22]. Il s'agit là d'une avancée qui devrait contribuer à désengorger un peu le CHM en encourageant le développement de l'offre libérale. Toutefois, les retombées de cette mesure risquent de demeurer relatives dès lors qu'elles ne concernent que les personnes affiliées à la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM), à l'exclusion des étrangers dépourvus de titres de séjour.

Or, si le déploiement de la complémentaire santé solidaire – anciennement CMU-c – à Mayotte est annoncé pour 2022, rien de tel ne semble en revanche envisagé pour l'AME. Au moment de la départementalisation de Mayotte en 2010, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) avait relevé que le choix de ne pas étendre au 101ème département les dispositifs de droit commun en matière de protection maladie répondait à des considérations de politique migratoire en citant ces mots du gouvernement de l'époque :

« nous ne voulons pas que la mise en œuvre de nouvelles prestations soit un appel d'air qui aggraverait l'immigration irrégulière. »[23]

Près de 10 ans après la départementalisation de Mayotte, cette crainte de « l'appel d'air » demeure tenace et continue d'influencer la réflexion sur les mesures à prendre pour améliorer les services publics mahorais.

Le Défenseur des droits prend acte avec satisfaction de l'instauration de l'exonération du ticket modérateur pour les soins de villes et du projet d'extension de la complémentaire santé solidaire – anciennement CMU-c – à Mayotte en 2022, ces deux mesures allant dans le sens des recommandations qu'il porte depuis plusieurs années. Il regrette toutefois qu'une extension comparable ne soit pas envisagée pour l'AME, l'absence de cette protection à Mayotte contribuant en effet à faire peser sur le seul secteur public la prise en charge des étrangers dépourvus de titres de séjour.

Pour cette raison, il réitère sa recommandation tendant à ce que l'AME soit mise en place à Mayotte.

Dans l'attente d'un alignement des législations, il importe de favoriser une meilleure répartition des patients sur l'ensemble des dispositifs composant l'offre de soins en levant les obstacles à l'accès à l'assurance maladie, que ceux-là résultent des textes ou de pratiques restrictives.

Les échanges qu'ont pu avoir sur ce point les services du Défenseur des droits avec la CSSM ont permis de faire le point sur plusieurs de ces obstacles.

Affiliation des personnes dépourvues de compte bancaire :

Le Défenseur des droits a été saisi de la pratique de la CSSM consistant à refuser d'affilier les personnes qui ne sont pas en mesure de produire un relevé d'identité bancaire (RIB). S'il existe bien un droit au compte bancaire, ce droit ne saurait se transformer en obligation de détenir un tel compte. Aucun texte n'impose en effet aux personnes sollicitant le bénéfice de prestations sociales de justifier d'un compte bancaire. Dans ce contexte, la pratique consistant à subordonner le bénéfice de prestations à la production d'un RIB emporte des conséquences d'autant plus préoccupantes qu'elle affecte, de fait, des personnes en situation d'extrême vulnérabilité économique.

[22] Article 53 de la Loi de Financement de la Sécurité Sociale pour 2019.
[23] « *Pacte pour la départementalisation de Mayotte* », cité par la HALDE dans sa délibération n° 2010-87 du 1er mars 2010.

Pour cette raison, le Défenseur des droits a porté à deux reprises des observations devant la juridiction sociale : en 2015 devant la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion[24], puis en 2017 devant la Cour de cassation[25].

Alors que les juges du fond avaient considéré que subordonner le versement de prestations à la production d'un RIB ne constituait pas une exigence excessive ou discriminatoire, la Cour de cassation a, dans une décision du 21 juin 2018, censuré cette pratique[26].

Le déplacement à Mayotte a été l'occasion d'interroger la CSSM sur les mesures prises pour tenir compte de cette décision. La caisse a confirmé que la production d'un RIB n'était plus exigée pour l'affiliation à l'assurance maladie. Pour les cas où une prise en charge à 100% sans avance de frais est prévue – comme c'est le cas des soins dispensés au CHM – les personnes dépourvues de compte bancaire ne doivent donc plus rencontrer de difficultés. En revanche, la caisse indique se heurter à des obstacles pratiques lorsqu'il s'agit d'effectuer des remboursements en espèces.

Or, dans le cas soumis à la Haute Juridiction en 2018, la question de ces remboursements en espèces se posait déjà. La caisse avait en effet bien procédé à l'affiliation de la requérante mais « *sans possibilité d'être remboursée de ses éventuelles dépenses de santé tant qu'elle ne produirait pas un relevé d'identité bancaire ou postal* ». C'est donc cette affiliation incomplète qu'avait sanctionné la Cour en considérant que la CSSM ne pouvait, sans commettre d'illégalité, subordonner l'affiliation effective à la caisse à une condition afférente au service des prestations et non prévue par les textes.

Depuis, la situation ne semble pas avoir beaucoup évolué. La CSSM explique qu'aucune banque à Mayotte, ni même la Direction régionale des finances publiques (DRFIP), ne propose de versements en espèces (cartes prépayées, chèques non barrés, etc.). Pour des raisons tenant à la préservation de la sécurité de ses agents, elle exclut par ailleurs la possibilité d'ouvrir une caisse ou une régie qui obligerait ces derniers à manipuler directement des liquidités importantes.

Aussi, la seule piste qui demeure ouverte pour le paiement de ces remboursements en espèces est le versement sur compte de tiers. Toutefois, la caisse a constaté dans ce cadre que certains tiers apparaissaient comme des « centralisateurs » de procurations, laissant planer un doute sur la réelle destination des fonds versés. Pour cette raison, la caisse n'est pas davantage favorable à cette dernière solution.

La CSSM admet donc qu'elle ne dispose pas à ce jour de solution satisfaisante pour procéder au paiement effectif des personnes sans compte bancaire lorsque des remboursements en espèces sont à effectuer. Elle précise que les cas concernés restent très minoritaires et que, pour en limiter le nombre, elle a développé avec l'Institut d'émission des départements d'Outre-mer (IEDOM), la préfecture, la Banque postale et les centres communaux d'action sociale (CCAS), un partenariat visant à accompagner les bénéficiaires de prestations sociales dans leurs démarches d'ouverture de comptes dans le cadre du droit au compte.

Le Défenseur des droits salue les actions menées par la CSSM pour favoriser l'effectivité du droit au compte des personnes vulnérables à Mayotte. Il relève toutefois qu'à l'heure actuelle, l'arrêt de la Cour de cassation de 2018 n'est pas pleinement appliqué. Sans ignorer les difficultés que peut soulever l'absence de compte bancaire lorsque des remboursements en espèces sont à effectuer, le Défenseur des droits souhaite rappeler la particulière vulnérabilité économique qui est celle des personnes dépourvues de compte bancaire et demande dans ce cadre à la CSSM de prendre la pleine mesure de la décision de la Cour de cassation en procédant à l'affiliation sans restriction de ces personnes et en explorant l'ensemble des moyens de nature à garantir le remboursement effectif de leurs soins, y compris le versement sur le compte d'un tiers digne de confiance.

[24] Décision 2015-049 du 4 mars 2015.
[25] Décision 2017-217 du 27 juillet 2017.
[26] C. Cass, Civ. 2ème, n° 17-13468.

Affiliation autonome des mineurs :

Interrogée sur cette possibilité, la CSSM rappelle que l'ordonnance du 20 décembre 1996 portant adaptation du code de la santé publique à Mayotte prévoit seulement la possibilité d'affilier en tant qu'ayants droit les mineurs à charge d'une personne majeure elle-même affiliée, « *qu'ils soient légitimes, naturels, reconnus ou non, adoptifs, pupilles de la nation dont l'affilié est tuteur, ou enfants recueillis* »[27]. Autrement dit, la caisse exclut la possibilité d'affilier en leur nom propre les mineurs à charge de personnes non affiliées.

La prise en charge des frais de santé de ces mineurs repose dès lors exclusivement sur le secteur public, ce dernier étant tenu depuis 2012 de prendre en charge, dans leur totalité, les frais concernant les mineurs et ceux destinés à préserver la santé de l'enfant à naître lorsque les ressources des personnes concernées sont insuffisantes[28].

Or, si l'ordonnance de 1996 ne prévoit pas expressément la possibilité d'une affiliation autonome des mineurs à la CSSM, le tribunal des affaires de sécurité sociale de Mamoudzou a en revanche admis, dans une décision de 2010 devenue définitive[29], qu'il puisse être procédé à une telle affiliation au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant :

« en rejetant la demande d'affiliation au régime d'assurance maladie-maternité géré par la sécurité sociale de Mayotte d'un mineur étranger vivant sur le territoire français, souffrant d'une grave pathologie qui nécessite des soins réguliers médicaux et paramédicaux, aux motifs que ses père et mère sont en situation irrégulière sur notre territoire, alors qu'aucune couverture médicale analogue au régime d'assurance maladie-maternité ou comparable ne permet de prendre en charge les soins de cette catégorie de mineurs, la commission de recours amiable a violé les dispositions [...] de la convention relative aux droits de l'enfant [...] dispositions dont la valeur supra-législative implique d'écarter les dispositions de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 qui lui sont contraires. »

Dans l'attente d'un alignement des dispositifs de protection maladie mahorais sur ceux de la métropole et compte tenu de la charge spéciale que fait peser ce droit dérogatoire sur le secteur public ainsi que des atteintes aux droits de l'enfant qu'il peut engendrer, le Défenseur des droits recommande que l'ordonnance du 20 décembre 1996 soit modifiée pour prévoir expressément la possibilité de procéder à l'affiliation directe des mineurs à charge de majeurs non affiliés ainsi que des mineurs isolés[30]. Dans l'attente, il demande à la CSSM de tirer toutes les conséquences de la jurisprudence judiciaire rendue sur ce point en procédant d'emblée à cette affiliation directe lorsqu'elle s'impose au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant.

Maintien des droits des personnes ne pouvant temporairement plus justifier de la régularité de leur séjour :

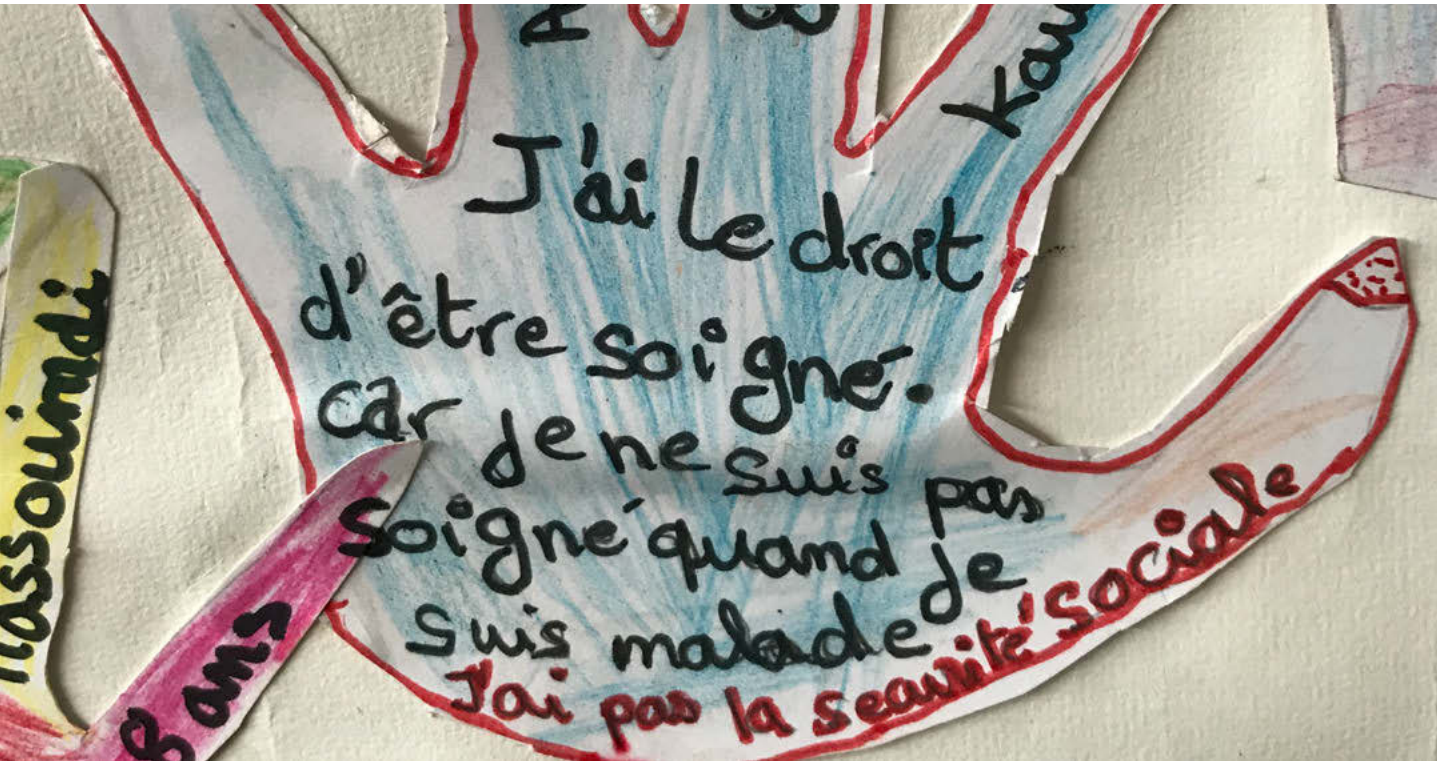
La rencontre avec la CSSM a enfin été l'occasion d'évoquer les difficultés soulevées par l'absence, à Mayotte, de dispositif de maintien des droits similaire à celui prévu par le droit commun pour les personnes bénéficiant d'une prise en charge de leurs frais de santé sur le fondement de l'article L.160-1 du code de la sécurité sociale et, le cas échant, de la CMU-c. Conformément à l'article R.111-4 du code de la sécurité sociale (CSS), ces dernières bénéficient en effet, en cas d'expiration des documents produits pour justifier de la régularité de leur séjour, d'un maintien de leurs droits à prestations durant six mois (douze avant 2020).

[27] Ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'extension et à l'adaptation à la collectivité territoriale de Mayotte des dispositions législatives du titre Ier du livre VII du code de la santé publique, au statut du personnel et au financement de l'établissement public de santé territorial de Mayotte ainsi qu'à la réforme du statut de la Caisse de prévoyance sociale de Mayotte, article 19.

[28] Article L.6416-5 du code de la santé publique, alinéa 8.

[29] La décision a été confirmée en appel et en cassation sur le moyen tiré de la tardiveté de l'appel introduit par la caisse (CA Saint-Denis de La Réunion, 22 août 2012, n°12/75, RG 11/00001 ; C. Cass., Civ. 2ème, 18 septembre 2014, n°12-28716).

[30] Une recommandation similaire avait déjà été portée par la Halde en 2010 (Délibération n°2010-87 du 1er mars 2010).



L'absence de dispositif comparable à Mayotte est d'autant plus regrettable que le service des étrangers de la préfecture, en charge d'établir les documents de séjour, connaît régulièrement des défaillances conduisant à ce que des personnes étrangères en situation régulière se trouvent momentanément dans l'impossibilité de justifier de leur droit au séjour (voir *infra*).

Sur ce point, la CSSM a relevé qu'en 2018, la Caisse nationale d'assurance maladie, pour tenir compte du contexte de fermeture totale du service des étrangers de la préfecture et préserver les droits des étrangers concernés, avait décidé d'étendre temporairement à Mayotte le dispositif de maintien des droits prévu par le droit commun. Cette mesure prise au mois de juillet 2018 a pris fin le 31 décembre 2018. Depuis, la CSSM est revenue à sa pratique antérieure, considérant qu'elle ne peut, sans base légale, procéder au maintien des droits des personnes momentanément privées de titre de séjour.

Elle rappelle qu'en tant qu'opérateur dépourvu de compétence réglementaire, ses décisions sont soumises au contrôle de légalité de la mission nationale de contrôle et d'audit des organismes de sécurité sociale.

Elle indique ainsi s'en remettre aux éventuelles instructions nationales qui pourraient être prises sur ce point.

Le Défenseur des droits recommande que le dispositif de maintien des droits prévu par l'article R.111-4 du code de la sécurité sociale en cas de perte momentanée du droit au séjour soit étendu à Mayotte pour les personnes affiliées à la CSSM. L'extension d'un tel dispositif à Mayotte revêt des enjeux d'autant plus importants que, compte tenu de la charge qui pèse sur les services préfectoraux, les retards dans la délivrance des titres de séjour sont fréquents.

Au-delà des difficultés d'accès à l'assurance maladie, les associations rencontrées par les services du Défenseur des droits relèvent des difficultés d'accès aux soins qui affectent plus spécifiquement les personnes non affiliées à la sécurité sociale.

Dans son dernier alinéa, l'article L.6416-5 du code de la santé publique prévoit que :

« Les personnes qui ne sont pas affiliées au régime de Mayotte ou à un régime d'assurance maladie de métropole ou des départements d'outre-mer sont tenues, pour bénéficier des soins des établissements publics de santé, de déposer une provision financière dont le montant, adapté à la catégorie des soins demandés, est défini, dans la limite maximale de la tarification correspondante, par arrêté du directeur de l'agence régionale de santé de Mayotte »

Jusqu'en 2012, les seules personnes non affiliées exemptées de verser cette provision financière étaient celles pour lesquelles le défaut de soins serait de nature à entraîner une altération grave et durable de l'état de santé ainsi que celles recevant des soins dans le cadre de la lutte contre les maladies transmissibles graves.

En 2010, la HALDE, saisie par plusieurs associations, avait pointé les carences du dispositif prévu à l'époque, notamment en ce qu'il ne permettait pas d'assurer une protection effective des mineurs gravement malades contre le risque de se voir opposer des refus de soins[31].

En 2012, le législateur est intervenu pour doter d'un cadre légal l'obligation de prise en charge sans condition des mineurs, laquelle s'impose au regard de leur intérêt supérieur tel que garanti par l'article 3-1 de la Convention des droits de l'enfant. Un huitième alinéa a ainsi été inséré à l'article L.6416-5 du code de la santé publique, prévoyant que :

> *« Les frais concernant les mineurs et ceux destinés à préserver la santé de l'enfant à naître sont pris en charge en totalité lorsque les ressources des personnes concernées sont inférieures [à un montant fixé par une décision du représentant de l'Etat] ».*

Dans le même temps, le dernier alinéa de cet article a été modifié pour préciser que les soins précités ne pouvaient pas non plus être soumis à l'obligation de verser une provision financière.

En 2013, le Défenseur des droits – tout en saluant comme un progrès l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions – avait émis des doutes quant à leur application effective[32].

Sur ce point, la directrice du CHM a répondu en confirmant que le dispositif était désormais pleinement appliqué par ses services[33]. Elle indique que tous les soins concernés par l'exemption prévue au dernier alinéa de l'article L.6416-5 du code de la sécurité sociale, et notamment les soins dispensés aux mineurs et femmes enceintes, sont délivrés sans qu'aucune avance de frais ne soit exigée.

Toutefois, les associations rencontrées par les services du Défenseur des droits relèvent qu'en dépit des dispositions introduites par l'ordonnance de 2012, des difficultés d'accès aux soins persistent pour les personnes non affiliées, y compris les mineurs et les femmes enceintes. Elles indiquent recevoir dans leurs centres de soins de nombreuses personnes malades faisant état de difficultés d'accès au personnel soignant du CHM, notamment en raison des filtres opérés à l'entrée. Les motifs de ces refus d'accès, opposés verbalement, sont difficiles à identifier.

[31] Délibération n°2010-87 du 1er mars 2010.
[32] Décision 2013-87 du 19 avril 2013.
[33] Le 30 novembre 2015, le directeur du CHM a rappelé dans une note de service, le principe de gratuité des soins pour les enfants et les femmes enceintes.

Les associations déplorent également une opacité croissante des pratiques et des tarifs mis en place, particulièrement notable depuis le milieu de l'année 2019 où une nouvelle tarification aurait été mise en place sans être communiquée de façon transparente aux usagers et acteurs de terrain. Auparavant, la quasi-totalité des actes payants était subordonnée au versement d'une provision de 10 euros. Désormais, les prix varient selon les types de prestations. Dans certains cas, l'accès aux soins est subordonné au versement effectif d'une provision alors que dans d'autres, un titre de recette est émis, permettant de ne pas priver de soins les personnes qui ne peuvent avancer la provision. Les conditions de délivrance de ces titres de recette apparaissent toutefois opaques. Dans d'autres cas enfin, les personnes accèdent effectivement aux soins mais se voient demander le versement de la provision par la pharmacie du CHM, si bien qu'elles ne parviennent pas toujours à accéder au traitement prescrit.

Par ailleurs, le développement des consultations sur rendez-vous – systématiquement payantes, y compris pour les mineurs et femmes enceintes – soulèverait des difficultés particulières dans la mesure où certains documents – tels que les certificats destinés à la MDPH et les certificats pour demande de titre de séjour notamment – ne pourraient être obtenus qu'à l'issue d'une consultation sur rendez-vous. Une barrière financière serait ainsi instaurée, conduisant certaines personnes à renoncer à faire valoir leurs droits.

Au vu des informations rapportées par les associations, le Défenseur des droits entend mener une instruction contradictoire plus approfondie sur la question de l'accès aux soins des personnes non-affiliées à la sécurité sociale et de l'application effective des dispositions de l'article L.6416-5 du code de la santé publique à Mayotte.

Dans l'attente, il rappelle que, conformément à cet article, les soins destinés aux mineurs ou à la préservation de la santé de l'enfant à naître ne peuvent en aucun cas être subordonnés au versement préalable d'une provision financière, de même que les soins présentant un caractère urgent et vital.

Enfin, les difficultés spécifiques à la procédure EVASAN demeurent prégnantes.

Le Défenseur des droits a déjà eu l'occasion d'évoquer les difficultés que pouvaient soulever, notamment au regard des droits de l'enfant, la mise en œuvre de la procédure d'évacuation sanitaire (EVASAN) des personnes nécessitant une prise en charge médicale impossible à réaliser à Mayotte[34].

Cette procédure fait en effet peser une charge importante sur les services hospitaliers mais aussi départementaux réunionnais. A cet égard, la directrice du CHM a précisé que, pour la mise en œuvre des évacuations sanitaires, deux personnes du CHM étaient en poste au CHU de la Réunion.

Par ailleurs, ces évacuations sanitaires sont problématiques au regard des droits fondamentaux de l'enfant, notamment de leur droit au maintien des liens familiaux. En effet, une grande partie des évacuations sanitaires concerne des enfants dont les parents se trouvent en situation irrégulière sur le territoire mahorais et qui ne peuvent accompagner leur enfant lors d'une hospitalisation longue à La Réunion, faute d'autorisation provisoire de séjour.

Sur ce point, les associations rencontrées par le Défenseur des droits confirment que, pour les parents dépourvus de droit au séjour, l'obtention d'un laissez-passer reste difficile.

[34] Rapport annuel sur les droits de l'enfant 2017, p. 56.



Elles indiquent par ailleurs que, lorsque la situation médicale se prolonge, il est difficile, pour les personnes majeures ayant bénéficié de la procédure aussi bien que pour les parents accompagnant un enfant évacué, d'obtenir un titre de séjour pérenne.

Enfin, les enfants évacués vers La Réunion alors qu'ils étaient mineurs non accompagnés (MNA) à Mayotte restent souvent hospitalisés de nombreux mois, faute de prise en charge par le département de la Réunion qui estime qu'ils relèvent du département de Mayotte. Cette problématique donne lieu à des tensions entre le service hospitalier réunionnais et les deux conseils départementaux, les enfants restant victimes d'enjeux qui les dépassent.

Le Défenseur des droits se prononce régulièrement sur les difficultés d'accès au séjour spécifiquement rencontrées par les étrangers malades ainsi que sur le statut particulièrement fragile octroyé aux parents d'enfants malades[35]. Il instruit de nombreuses réclamations individuelles sur ce point.

S'agissant plus spécifiquement de la mise en œuvre de la procédure EVASAN et des difficultés qu'elle soulève au regard des droits de l'enfant, le Défenseur des droits entend mener une instruction contradictoire plus approfondie sur les conditions de délivrance de laissez-passer aux parents accompagnants.

[35] Voir notamment le Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France (mai 2016) et, plus récemment, le rapport Personnes malades étrangères : des droits fragilisés, des protections à renforcer (mai 2019).

3. Éducation : manque de moyens et dénis de droits

Le Défenseur des droits – et avant lui la Défenseure des enfants – ont dénoncé à plusieurs reprises le caractère ineffectif du droit à la scolarisation à Mayotte.

Protégé par la convention internationale des droits de l'enfant et la convention européenne des droits de l'Homme, le droit à l'instruction et à l'éducation est un droit fondamental de l'enfant.

Il appartient aux autorités d'en assurer l'effectivité et de permettre la scolarisation de tous les enfants présents sur le territoire national en particulier lorsqu'ils sont en âge d'obligation scolaire et en situation de vulnérabilité.

Au cours de ses déplacements, dans ses rapports et décisions[36], le Défenseur des droits a constaté et déploré l'ineffectivité de ce droit en particulier à l'encontre des enfants de nationalité étrangère, hébergés chez des tiers ou qui résident dans des bidonvilles.

En dépit des efforts budgétaires particuliers fournis sur ce point, la situation demeure alarmante.

Les associations rencontrées par la délégation du Défenseur des droits évoquent des refus massifs d'inscription scolaire, par les mairies qui demandent à ce que les familles produisent de multiples pièces justificatives, lors des demandes d'inscription.

A ce titre, un maire a produit devant la délégation du Défenseur des droits un exemple de liste de pièces demandées pour l'inscription des enfants à l'école. Cette liste excède les exigences légales.

Rencontré par la Défenseure des enfants, le vice-recteur évoque les chiffres selon lesquels 7 000 élèves sont scolarisés en cours préparatoire, 4 524 élèves sont scolarisés à 3 ans (48%)[37] pour un total de 52 000 élèves scolarisés en premier degré (dont 3000 élèves dans le privé). Selon lui, à Mamoudzou et Koungou, il manquerait 1300 places dans le premier degré (maternelle et primaire). 40% des écoles de l'île fonctionnent déjà sur la base d'un système de rotation, c'est-à-dire que les élèves sont susceptibles d'être divisés en deux groupes, l'un suivant les cours uniquement le matin et l'autre uniquement l'après-midi, ce qui constitue une atteinte au droit à l'éducation et une rupture d'égalité avec les élèves de métropole.

[36] Voir tableau des principaux travaux du Défenseur des droits en annexe.

[37] Cette estimation est effectuée sur la base du nombre d'enfants nés à Mayotte en 2016. Elle ne tient donc pas compte du nombre de plus en plus important de femmes mahoraises allant accoucher à la Réunion ou en métropole.

Le vice-recteur précise qu'à la rentrée 2019, 46 nouvelles classes ont été ouvertes et 2 écoles fermées à Koungou[38].

Le recensement effectué par l'INSEE en 2017 révèle que l'ineffectivité du droit à la scolarisation est particulièrement prégnante chez les enfants qui vivent sans leur(s) parent(s) :

« A Mayotte, environ 5 400 enfants mineurs vivent dans un logement, mais sans leurs parents. Autant de filles que de garçons sont concernés. La moitié d'entre eux ne sont pas inscrits dans un établissement scolaire alors que 61 % ont entre 6 et 16 ans. Près de la moitié (44 %) sont de nationalité française[39] ».

L'ineffectivité du droit à la scolarisation – qui ne peut à l'évidence être palliée par les dispositifs que les associations tentent de mettre en place pour accompagner les enfants privés du droit d'aller à l'école – demeure largement entretenue du fait de :

- L'absence de recensement des enfants en âge d'être scolarisés : les maires ne remplissent pas leur obligation sur ce point[40], si bien qu'il n'existe aucun chiffre officiel sur la non scolarisation des enfants à Mayotte.

- La pratique des refus d'inscription qui perdure en raison de l'illégalité des pièces exigées par certaines communes.

- L'absence de mise en œuvre du pouvoir de substitution par les autorités compétentes, qui en sont investies.

Il convient en effet de rappeler que selon le code de l'éducation, désormais :

> *« en cas de refus d'inscription sur la liste scolaire de la part du maire sans motif légitime, le directeur académique des services de l'éducation nationale agissant sur délégation du préfet procède à cette inscription, en application de l'article L. 2122-34 du code général des collectivités territoriales, après en avoir requis le maire » (article L.131-5 du code de l'éducation).*

Le maire a l'obligation de faire respecter le droit à l'éducation de tous les enfants résidant sur le territoire de sa commune, en particulier s'agissant des plus vulnérables et des plus jeunes, eu égard à ce que représente l'éducation pour ces enfants.

Afin que soit assurée l'effectivité du droit à l'éducation de tous les enfants, le Défenseur des droits réitère ses précédentes recommandations à l'attention des maires de Mayotte.

Il souhaite ainsi rappeler que :

- Les maires ont l'obligation de scolariser tous les enfants présents sur le territoire de leur commune dès lors que ces derniers y résident de façon effective ;

- Le refus, opposé par un maire, d'inscrire à l'école un enfant résidant sur sa commune et en âge d'être scolarisé, est constitutif d'une discrimination punie par la loi s'il est fondé sur un des critères prohibés, tels que l'origine, l'appartenance ou non-appartenance, vraie ou supposée, à une nation, le lieu de résidence et la particulière vulnérabilité résultant de la situation économique[41] ;

- Conformément aux articles L. 131-1 et L. 131-6 du code de l'éducation, à l'occasion de la rentrée scolaire, le maire dresse la liste des enfants résidant sur sa commune, soumis à l'obligation scolaire, soit tous les enfants, des deux sexes, français et étrangers âgés de 3 à 16 ans ;

- Les personnes responsables pouvant valablement procéder à l'inscription scolaire des enfants sont, outre les parents, *« le tuteur ou ceux qui ont la charge de l'enfant, soit qu'ils en assument la charge à la demande des parents, du tuteur ou d'une autorité compétente, soit qu'ils exercent sur lui, de façon continue, une autorité de fait[42] »* ;

[38] Sur ce point, le Défenseur des droits a présenté des observations devant le tribunal administratif de Mamoudzou : Décision n° 2019-294 du 22 novembre 2019, en attente du jugement du tribunal à venir.

[39] « Familles avec enfant(s) mineur(s) à Mayotte en 2017. Beaucoup de familles nombreuses », Insee Flash Mayotte n°100, janvier 2020

[40] Dans le cadre de l'obligation scolaire, les articles L.131-1 et L.131-6 du code de l'éducation prévoient qu'à l'occasion de la rentrée scolaire, le maire dresse la liste de tous les enfants résidant dans sa commune et soumis à l'obligation scolaire, soit tous les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre trois et seize ans. Cette liste est mise à jour tous les mois.

[41] Articles 225-1, 225-2 et 432-7 du code pénal

[42] Article L. 131-4 du code de l'éducation

- Dans l'attente de la parution du prochain décret relatif aux documents exigibles pour l'inscription scolaire d'un enfant, les seuls documents que les maires sont fondés à demander pour une inscription scolaire sont, à l'exclusion de tout autre :
- un document d'état civil de l'enfant et de la personne qui en a la charge ;
- un document attestant que l'enfant a subi les vaccinations obligatoires pour son âge ou justifie d'une contre-indication. Il est précisé toutefois que ce document peut être présenté dans les trois mois de l'admission de l'enfant à l'école et que son absence lors de l'inscription administrative ne peut faire obstacle à une admission provisoire ;
- un justificatif de résidence sur la commune, étant précisé que la preuve de la résidence peut s'effectuer par tout moyen.

En particulier, le maire ne peut en aucun cas subordonner l'inscription scolaire des enfants à la nature du lieu de résidence de la famille sur le territoire de la commune ou à la condition de séjour régulier à Mayotte de ses parents ou de la personne hébergeante.

Le Défenseur des droits recommande en outre aux maires de mettre en œuvre une procédure permettant que soit immédiatement délivré au guichet, un récépissé constatant la date du dépôt de la demande et les pièces produites, et le cas échéant que les familles soient informées par écrit des obstacles à une inscription effective de l'enfant.

Il recommande au directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de Mayotte de garantir l'application effective de l'article L.131-5 du code de l'éducation en procédant lui-même à l'inscription scolaire des enfants dès qu'il a connaissance du refus opposé par le maire sans motif légitime.

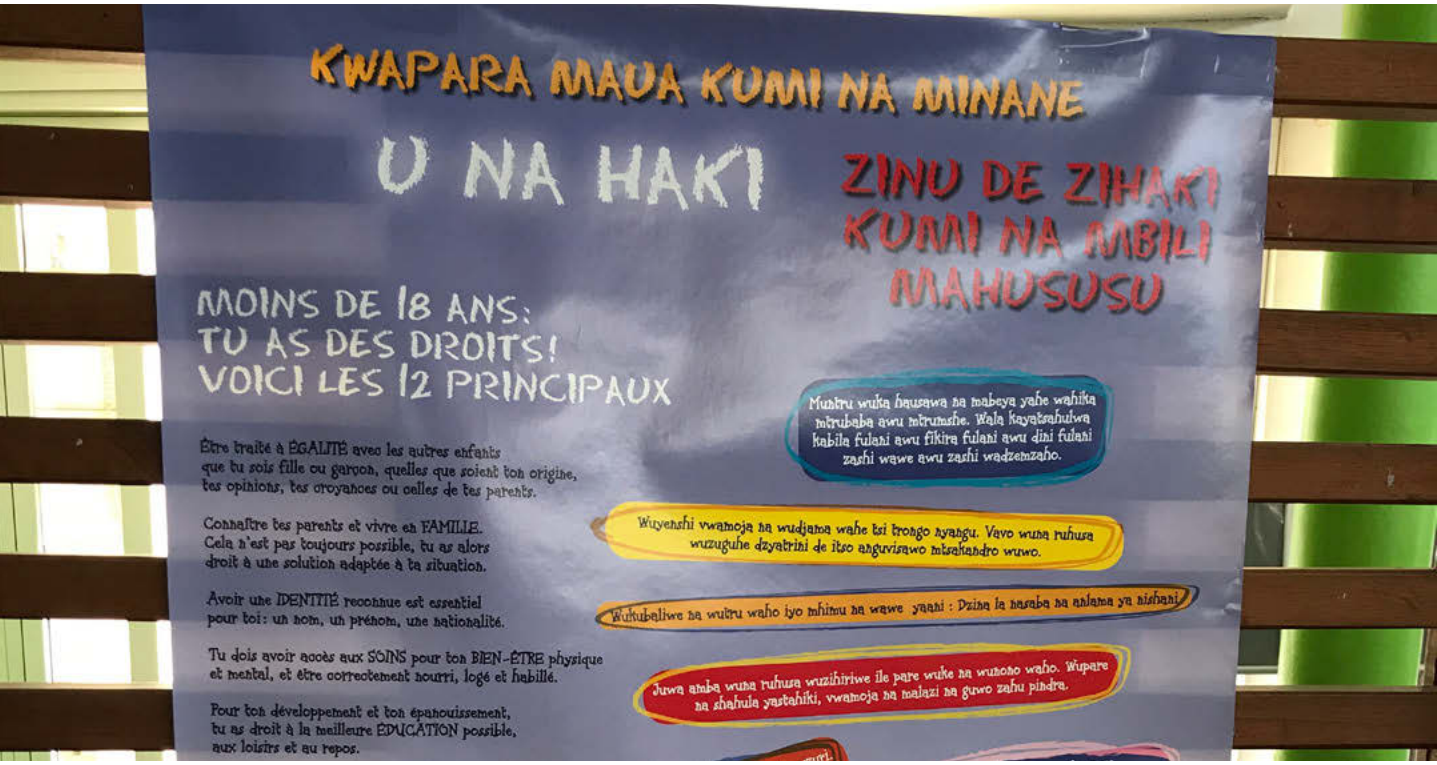
Il est de surcroît particulièrement regrettable que certaines communes soient sur-sollicitées en termes de demandes d'inscription quand d'autres voient leurs classes peu remplies (effectifs d'une vingtaine d'élèves dans certaines classes).

S'il y a bien un réseau de ramassage scolaire à Mayotte, assuré par le groupe MATIS avec un réseau opérationnel sur toute l'île, cela ne semble concerner que le second degré et l'enseignement supérieur, et pas le premier degré.

Aussi, le Défenseur des droits estime que mettre en place un dispositif de ramassage scolaire pour le premier degré pourrait contribuer à mieux répartir les effectifs entre écoles.

La scolarisation des enfants en situation de handicap est aussi une préoccupation du Défenseur des droits. Ses délégués sont fréquemment alertés sur les défaillances de la maison départementale des personnes handicapées (MDPH). Or permettre aux enfants handicapés d'être scolarisés et mettre en place des aménagements en fonction de leurs besoins est une obligation qui incombe d'une part au département, d'autre part à l'académie. Le département doit améliorer le fonctionnement de la MDPH afin que toutes les demandes d'ouverture de droits pour les enfants en situation de handicap soient traitées de façon diligente. L'académie doit veiller à affecter les ressources matérielles et humaines nécessaires à l'accueil des enfants en situation de handicap dans les écoles, les collèges et les lycées de Mayotte, conformément aux décisions de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et en fonction de leurs besoins.

Au vu de l'ensemble de ces difficultés, le Défenseur des droits recommande au directeur des services départementaux de l'Éducation nationale de Mayotte la mise en place, dès que possible, d'un observatoire de la non scolarisation, tel qu'il avait pu être mis en place en Guyane, afin de recenser les enfants non scolarisés, d'établir un diagnostic précis des besoins de l'île en matière de classes, de professeurs, d'infrastructures et de transports scolaires. Cet observatoire devrait être l'interlocuteur privilégié des mairies qui font face à des difficultés structurelles lourdes.



Il devrait être aussi celui des associations et des familles en cas de refus d'inscription d'enfants ou d'absence de solution quant à l'accueil à l'école, d'enfants en situation de handicap.

Par ailleurs, le Défenseur des droits prend note des informations qui lui ont été transmises relatives aux défaillances récurrentes du CASNAV[43], service académique chargé de l'évaluation et de l'orientation des enfants primo-arrivants, non scolarisés en secondaire. Les mineurs concernés, en grande majorité de nationalité comorienne mais aussi les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile d'autres nationalités, arrivés récemment à Mayotte, sont d'abord convoqués pour être évalués avant de recevoir une affectation en fonction de leur niveau. Or le Défenseur des droits a été alerté sur les difficultés de ce service – enfants non convoqués, et/ou non affectés ou dans des délais déraisonnables – qui doit impérativement être renforcé par l'académie.

Enfin, la question de l'absence de médecin scolaire a pu être évoquée avec le vice-recteur. Celui-ci relève que cette absence est particulièrement préoccupante au regard du fort besoin en dépistage dans les établissements.

Sur ce point, le Défenseur des droits ne peut que déplorer une nouvelle dégradation de la situation par rapport à 2017. A l'époque, le vice-rectorat faisait mention de deux médecins scolaires alors qu'il en faudrait au moins 10.

Le Défenseur des droits ne peut que renouveler les recommandations formulées dans son rapport du 20 novembre 2017[44] consacré aux droits de l'enfant et inviter de façon urgente le ministre de l'Education nationale et les responsables académiques à s'assurer que les bilans de santé prévus à l'école élémentaire y soient effectivement réalisés, notamment auprès des enfants précédemment non-scolarisés entre 3 et 6 ans. Il recommande également de mettre en place des bilans de santé pour les enfants dès leur inscription à l'école maternelle.

[43] Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés.

[44] Voir rapport du Défenseur des droits, « droits de l'enfant en 2017 : au miroir de la convention internationale des droits de l'enfant », page 50 et suivantes.

4. Protection de l'enfance : une inertie institutionnelle persistante et préoccupante

A plusieurs reprises, le Défenseur des droits a alerté les autorités sur les défaillances multiples du dispositif de protection de l'enfance à Mayotte[45]. L'inertie du département en la matière s'avère d'autant plus préoccupante que des financements supplémentaires lui ont été alloués par l'Etat.

Le Défenseur des droits avait suggéré en 2013, que l'État se ressaisisse, même provisoirement, de la compétence d'aide sociale à l'enfance. Une réflexion menée au sein d'un groupe technique interministériel avait privilégié un mécanisme d'accompagnement conventionnel du conseil départemental adossé à une compensation financière de l'obligation faite au département de Mayotte depuis, 2008, de mettre en œuvre les dispositifs de protection de l'enfance.

Si dans une certaine mesure, le Défenseur des droits a pu estimer par le passé que la situation préoccupante de la protection de l'enfance était une conséquence du manque de moyens alloués, il constate que cet argument n'est désormais plus complètement justifié.

A cet égard, le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes[46] note que :

« avec le versement par l'État en 2017 de la compensation financière au titre des années 2009 à 2016, affectée dans sa totalité à la mise en œuvre du SDEF [schéma départemental de protection de l'enfance], et l'attribution d'une dotation annuelle pérenne, le département dispose des ressources pour assumer ses obligations ».

Ainsi dans certaines situations, les défaillances constatées sont dues tant à l'inertie des services du conseil départemental qui impacte directement les services de la protection de l'enfance (ressources humaines, services techniques…) qu'à des insuffisances en termes de compétences et de formation des professionnels dans la prise en charge des enfants.

A ce titre, la constitution des dossiers des enfants s'avère lacunaire. Le suivi et l'accompagnement des assistantes familiales – qui ont encore en charge un nombre déraisonnable d'enfants – questionne très sérieusement, d'autant qu'il a été fait état auprès de la délégation du Défenseur des droits, de défaillances importantes des services de la protection maternelle et infantile (PMI) qui n'assurent pas leurs missions.

[45] Voir notamment : Compte-rendu de la mission conduite par M^me^ Yvette MATHIEU, Préfète, Chargée de mission auprès du Défenseur des droits, sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte (mars 2013) ; décision MDE/2013-87 du 19 avril 2013, et « Mayotte - situation sur les droits et la protection des enfants » – Mission du Défenseur des droits – septembre 2015.

[46] Chambre régionale des comptes - Rapport d'observations définitives – département de Mayotte – Aide sociale à l'enfance, exercices 2016 et suivants – 15/02/2019 : voir en particulier le détail des moyens financiers, humains et matériels consacrés à l'ASE (page 13 et suivantes).



A cet égard, la directrice de l'ARS relève que la situation semble s'être un peu améliorée depuis la menace d'une reprise en mains de la gestion par l'Etat.

Les informations préoccupantes (IP) qui parviennent à la CRIP[47] seraient toujours extrêmement longues à être évaluées, quand elles le sont. Ainsi, la chambre régionale des comptes indiquait dans son rapport précité que :

« En 2018, des IP datant des années 2014 et suivantes restent en attente. En septembre 2018, 209 IP datant de 2017 restaient en instance ainsi qu'une datant de janvier 2018 ; le fonctionnement de la CRIP est perfectible ».

A cet égard, le vice rectorat a indiqué à la délégation du Défenseur des droits que sur 41 informations préoccupantes adressées à la CRIP par sept des assistantes sociales scolaires, seule une situation aurait été traitée, mais sans référent éducatif désigné. Il est en outre précisé que l'unité territoriale d'action sociale de Mamoudzou est fermée depuis deux ans.

La qualité du suivi des enfants confiés interroge aussi. Le Défenseur des droits a récemment rendu une décision relative aux défaillances de l'aide sociale à l'enfance dans l'inscription à l'état civil d'un enfant trouvé sur la voie publique et resté sans identité pendant près de deux ans[48].

S'agissant des placements, la situation demeure aussi préoccupante. Ainsi selon la chambre régionale des comptes :

« sur la base de la moyenne nationale du nombre de mesures de placement pour 1 000 mineurs résidant dans le département et sans prise en compte de la situation particulière du département par rapport aux MNA [mineurs non accompagnés], le nombre de places dont devrait disposer le département est évalué à 1 259 ; en février 2019, le nombre de places agréées est de 391 pour 590 enfants placés.

[47] Cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes.
[48] Voir décision du Défenseur des droits n° 2019-295 du 28 novembre 2019.

En dépit de la création en cours de 40 places dans des MECS [Maisons d'enfants à caractère social] et de la délivrance de cinq autorisations de 10 places chacune pour des lieux de vie et d'accueil dont le premier a ouvert en décembre 2018 et accueille 10 enfants, les besoins à couvrir restent importants ».

Par ailleurs, s'agissant des enfants confiés aux assistantes familiales, le Défenseur des droits constate, au travers des réclamations dont il est saisi, que la qualité de l'accueil et l'accompagnement au quotidien n'est toujours pas à la hauteur des enjeux de bien-être et de sécurité indispensables à l'accueil d'un enfant confié en protection de l'enfance.

Des services de prévention spécialisée associatifs voient également le jour, ce qui représente une véritable avancée, cependant les qualifications et la formation des professionnels recrutés apparaissent parfois insuffisantes.

S'agissant enfin des mineurs non accompagnés (MNA), le Défenseur des droits a été informé d'un appel à projet du département selon lequel l'évaluation d'un MNA doit conduire, en cas de doute, à le déclarer majeur. Seront ainsi utilement rappelées à l'occasion du présent rapport de mission, la décision du conseil constitutionnel du 21 mars 2019[49] et les dispositions de l'article 388 du code civil selon lesquelles le « *doute profite à la qualité de mineur de l'intéressé* ».

Aussi, outre les nombreuses préconisations du rapport de la chambre régionale des comptes auxquelles il s'associe, le Défenseur des droits ne peut que réitérer ses précédentes recommandations et mettre l'accent sur :

- **L'impérieuse nécessité d'assurer la constitution et la tenue rigoureuse des dossiers des enfants dont le département a la charge et d'élaborer pour chaque enfant, des rapports socio-éducatifs réguliers indispensables à la bonne connaissance des enfants accueillis et à l'identification de leurs besoins fondamentaux, nécessaires à l'ajustement de leur accompagnement social, médical, et éducatif.**
- **Le suivi des enfants confiés, qui doit être une priorité des services de l'aide sociale à l'enfance, tout comme le soutien et l'accompagnement dont doivent bénéficier les assistantes familiales confrontées à des situations d'extrême vulnérabilité des enfants.**

[49] Conseil Constitutionnel, décision n° 2018-768 QPC du 21 mars 2019 : « Enfin, si les conclusions des examens radiologiques sont en contradiction avec les autres éléments d'appréciation susvisés et que le doute persiste au vu de l'ensemble des éléments recueillis, ce doute doit profiter à la qualité de mineur de l'intéressé. ».

5. Prise en charge du handicap : des délais de traitement des dossiers particulièrement excessifs

Les délégués du Défenseur des droits sont fréquemment saisis de réclamations faisant état de difficultés avec la Maison départementale des personnes handicapées (MDPH).

Des retards sont constatés dans le traitement des dossiers et dans la notification des décisions tant au niveau de la reconnaissance des enfants handicapés (voir supra) que de la qualité de travailleur handicapé.

Sur ce point, on estime qu'actuellement à Mayotte, seul un travailleur handicapé sur 10 est reconnu. Ils ne sont en effet que 147 inscrits à Pôle Emploi, soit environ 1% des chômeurs de l'île. Souvent, ces personnes, du fait de leur handicap, ont été mises à l'écart des infrastructures publiques (écoles, etc.) par les familles. Ces défauts de prise en charge et de formation diminuent leurs chances d'accès à l'emploi. Mais les freins parfois facilement qualifiés de « culturels » sont aussi structurels. On estime ainsi que l'examen complet d'un dossier par la MDPH peut prendre deux ans alors que le délai réglementaire est fixé à 4 mois[50]. Il s'agit là d'un délai déraisonnable qui s'ajoute aux difficultés inhérentes au handicap. Il faut dire que la MDPH est soumise à un fort turn-over et a vu trois directeurs se succéder en trois ans, même si des recrutements ont eu lieu.

La MDPH s'est dotée de deux médecins spécialisés qui se relayent, et une équipe pluridisciplinaire doit évaluer les taux de handicap. Chaque mois, en moyenne 6 dossiers d'insertion professionnelle sont ainsi étudiés.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits continue d'instruire avec une particulière vigilance les réclamations individuelles qui lui sont soumises – par la voie de ses délégués notamment – faisant état de retards de traitement préoccupants dans le traitement des dossiers présentés pour des personnes handicapées. La persistance de ces difficultés pourrait le conduire à organiser une mission plus spécifiquement consacrée à la prise en charge du handicap à Mayotte.

Par ailleurs, une fois le handicap reconnu, la qualité de la prise en charge pâtit encore du droit dérogatoire qui s'applique généralement à Mayotte en matière de protection sociale. Si la départementalisation y a favorisé l'extension de plusieurs dispositifs de droit commun, c'est au prix de nombreuses dérogations (montants des prestations plus faibles, conditions d'attribution plus restrictives), tandis que d'autres droits sociaux y demeurent absents. Les dispositifs de protection sociale en vigueur sur l'île semblent ainsi avoir été conçus au rabais et les prestations ouvertes aux personnes handicapées ne dérogent pas à ce constat.

[50] Article R.241-33 du code de l'action sociale et des familles.



Par exemple, les personnes reconnues handicapées à Mayotte ne bénéficient pas de l'allocation aux adultes handicapés prévue par le droit commun[51] mais d'une allocation prévue par une ordonnance spécifique[52], dite « allocation pour adultes handicapés ». Le montant de cette prestation est très inférieur au montant versé ailleurs en France (moitié moins élevé) et les conditions d'attribution sont plus restrictives, en particulier pour les étrangers[53].

Le Défenseur des droits estime que le non-alignement des dispositifs de protection sociale en vigueur à Mayotte, quels qu'en soient les motifs, constitue toujours un frein au développement de l'île. Il recommande ainsi que toutes les dispositions soient prises pour permettre une égalité de traitement entre les personnes relevant du droit mahorais et celles relevant droit commun, cela quelle que soit leur nationalité.

[51] Article L.821-1 et suivants du code de la sécurité sociale.
[52] Ordonnance n°2002-411 du 27 mars 2002, article 35 et suivants.
[53] Le bénéfice de l'allocation pour adultes handicapés est subordonné à une condition de résidence d'un an à Mayotte pour les Français. Quant aux étrangers, ils doivent justifier de 15 ans de résidence continue et régulière sur le territoire. Cette condition de 15 ans de résidence régulière est également exigée pour le bénéfice de l'allocation spéciale aux personnes âgées ainsi que pour le revenu de de solidarité active ce qui, dans les faits, rend les minimas sociaux quasiment inaccessibles aux étrangers résidant régulièrement à Mayotte.

6. Les étrangers à Mayotte : des règles dérogatoires et une politique d'accueil défaillante

La tension sociale sur l'île est telle que tout discours orienté vers la consolidation des droits des étrangers ayant vocation à demeurer à Mayotte semble inaudible. Les seules orientations prises en la matière vont ainsi dans le sens d'une restriction des droits, avec l'idée que ces restrictions permettront d'endiguer le flux migratoire. Il apparaît clairement que ces mesures ne dissuadent pas les arrivées sur l'île. Elles contribuent en revanche à maintenir les étrangers de Mayotte dans une situation d'insécurité juridique et de précarité administrative permanente, freinant leur perspective d'intégration et pesant in fine sur le développement de l'île.

Les conditions d'accès au séjour et à la nationalité sont dérogatoires et toujours plus restrictives.

Si l'application du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) a été étendue à Mayotte en 2014, c'est au prix de nombreuses dérogations, dont certaines ont d'ailleurs fait l'objet de décisions du Défenseur des droits[54]. Parmi les plus notables, on relève des conditions d'accès au séjour plus restrictives, une validité des titres de séjour délivrés très souvent limitée au territoire de Mayotte – avec obligation de solliciter un visa pour voyager ailleurs en France –, ou encore des garanties procédurales amoindries pour le contentieux des mesures d'éloignement.

L'idée que seule une approche restrictive des droits permettra d'endiguer le flux des départs vers Mayotte légitime également la diffusion, sur l'île, d'un droit dérogatoire des personnes.

C'est ainsi une loi relative à l'immigration[55] qui, en 2006, avait conduit à fragiliser les bases du droit à la filiation des enfants français en instaurant à Mayotte un dispositif d'alerte spécifique permettant à l'officier d'état civil en charge de recueillir les déclarations de saisir le procureur de la République en cas d'indices sérieux laissant présumer que la reconnaissance de l'enfant pourrait être frauduleuse.

A cet égard, il est inquiétant de constater que les restrictions portées aux droits consacrés à Mayotte au prétexte de tenir compte du contexte particulier de l'île – ainsi que l'autorise l'article 73-1 de notre Constitution – finissent par irriguer notre droit commun. En effet, la dernière loi relative à l'immigration votée en France – loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie – a étendu à l'ensemble du territoire le dispositif d'alerte du procureur introduit à Mayotte en 2006 pour lutter contre les reconnaissances de paternité dites « frauduleuses », conduisant ainsi à un nivellement par le bas du droit essentiel de l'enfant que constitue le droit à une filiation.

[54] Décision 2014-108 du 17 juillet 2014, sur l'absence de recours suspensif contre les mesures d'éloignement (voir *infra*).
[55] Loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Surtout, la loi 10 septembre 2018 a été l'occasion d'introduire ou de consolider à Mayotte de nouvelles restrictions dérogatoires au droit commun en matière de séjour et de nationalité.

- Accès aux documents de circulation pour étrangers mineurs

Avant 2019, la délivrance des titres d'identité républicains (TIR) et documents de circulation pour étrangers mineurs (DCEM) s'effectuait en effet à Mayotte sur le fondement des dispositions du droit commun. Or, la refonte du dispositif opérée par la loi de 2018 pour la délivrance de ces documents s'est accompagnée, pour Mayotte seulement, de l'adoption de dispositions tendant à restreindre considérablement les possibilités d'accès à ce document.

Dans ses avis 18-09 et 18-14 relatifs au projet de loi, le Défenseur des droits s'est prononcé contre ces dispositions confortant le développement d'un droit ultra-marin d'exception. Il réitère sa recommandation tendant à ce que les DCEM soient délivrés à Mayotte dans les conditions fixées par le droit commun.

- Accès à la nationalité française

Dès juillet 2018[56], Le Défenseur des droits s'est inquiété du régime dérogatoire d'accès à la nationalité instauré par la loi du 10 septembre pour les enfants nés à Mayotte.

Il avait notamment fait part de ses interrogations sur la corrélation entre l'objectif poursuivi par le législateur, à savoir lutter contre la pression migratoire, et l'objet de la loi tendant à durcir les conditions, déjà contraignantes, d'accès à la nationalité française.

Il résulte des dispositions finalement adoptées, codifiées aux articles 2493 à 2495 du code civil, que les enfants nés à Mayotte ne pourront accéder à la nationalité française en application du premier alinéa de l'article 21-7 et de l'article 21-11 du code civil (relatifs à l'acquisition de la nationalité française par naissance et résidence en France) que si, à la date de leur naissance, l'un de leurs parents au moins résidait en France de manière régulière sous couvert d'un titre de séjour et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.

L'alinéa 2 de l'article 2494 précise que les articles 21-7 et 21-11 du code civil sont applicables à l'enfant né à Mayotte de parents étrangers avant le 1er mars 2019, si l'un des parents justifie avoir résidé en France de manière régulière pendant la période de cinq ans mentionnée à ces deux articles.

Lors du déplacement, la question de la mise en œuvre de ces nouvelles dispositions s'est révélée être un sujet de préoccupation important, pour les associations notamment.

Ainsi formulées, les dispositions du code civil semblent en effet introduire un régime d'accès à la nationalité française moins favorable pour les enfants nés avant l'entrée en vigueur de la loi dont les parents devront justifier de la régularité de leur séjour pendant une période de cinq ans.

A cet égard, il convient de préciser que, pour les enfants nés avant le 1er mars 2019, l'accès à la nationalité est aussi possible en rapportant la preuve que l'un de leur parent se trouvait, au moment de leur naissance, en situation régulière depuis plus de trois mois.

Il n'en demeure pas moins que, dans leur rédaction actuelle, les dispositions de l'article 2494 du code civil sont peu intelligibles et susceptibles d'induire en erreur les usagers sur leurs droits.

Le Défenseur des droits observera avec une attention particulière la mise en œuvre des nouvelles dispositions introduites par la loi du 10 septembre 2018, notamment en ce qui concerne les modalités de preuves de la régularité du séjour des parents :

- S'agissant de la preuve par la production d'un titre de séjour :

L'arrêté du 1er mars 2019 relatif à la justification de la régularité du séjour d'un parent de nationalité étrangère d'un enfant né à Mayotte prévoit que cette preuve peut être rapportée par un certain nombre de titres de séjour limitativement énumérés, en cours de validité.

[56] Communiqué de presse du Défenseur des droits du 26 juillet 2018

Qu'il s'agisse de prouver trois mois de séjour régulier à la naissance de l'enfant ou cinq ans de séjour régulier ultérieurement, ces dispositions sont susceptibles de soulever des difficultés dès lors qu'à Mayotte, le service des étrangers de la préfecture, soumis à une forte charge, connaît régulièrement des perturbations occasionnant des retards dans les procédures de renouvellement des titres de séjour et donc dans la délivrance des titres ou récépissés (voir *infra*).

Le Défenseur des droits sera vigilant quant à ces situations susceptibles de donner lieu à des réclamations et des contentieux. Il demande aux autorités qui pourraient être sollicitées de mettre tout en œuvre pour faciliter autant que possible l'établissement de la preuve d'un droit au séjour antérieur, via notamment la production d'attestations quand, pour des raisons propres à l'administration, l'étranger s'est trouvé momentanément privé de document attestant de son droit au séjour.

- S'agissant de la preuve par la justification d'une mention apposée sur l'acte de naissance de l'enfant :

Cette mention est susceptible d'être apposée à tout moment, à la demande de l'un des parents et sur présentation de justificatifs établissant qu'à la naissance de l'enfant, il résidait en France de manière régulière, sous couvert d'un titre de séjour, et de manière ininterrompue depuis plus de trois mois.

L'article 9-1 du décret 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil, modifié par le décret 2019-136 précité, fixe les pièces qui doivent être produites au soutien de cette demande. En revanche, le Défenseur des droits constate que les textes en vigueur et la circulaire d'application ne font pas obligation aux officiers d'état civil d'informer les parents qui viendraient déclarer une naissance de leur droit de faire apposer cette mention.

En conséquence, le Défenseur des droits estime qu'une obligation devrait être mise à la charge des officiers d'état civil d'informer les parents de leur possibilité de faire apposer cette mention, laquelle est de nature à faciliter ultérieurement l'accès de leur enfant à la nationalité.

A l'insécurité administrative et juridique créée par ces législations toujours plus restrictives s'ajoute une insécurité matérielle et physique renforcée par les manifestations d'hostilité dont les étrangers vivant à Mayotte sont régulièrement la cible.

Bien que ce sujet n'ait pas été spécifiquement abordé lors du déplacement, le Défenseur des droits s'est prononcé à plusieurs reprises sur les opérations de « décasages » menées de façon récurrentes contre les étrangers de Mayotte[57].

La rencontre avec les services de l'Etat a par ailleurs été l'occasion de revenir plus longuement sur les conséquences de la fermeture du service des étrangers durant plusieurs mois en 2018 (voir *infra*), fermeture qui faisait suite à des manifestations d'hostilité envers les étrangers organisées devant les locaux de la préfecture. La fermeture est exemplaire de la façon dont la tension sociale qui règne à Mayotte et les actions régulièrement menées à l'encontre des étrangers par des collectifs et des personnes privées – parfois sans réelle sanction de la part des autorités locales[58] – portent non seulement atteinte aux droits des étrangers mais contribuent aussi à la dégradation plus générale de la qualité de vie sur l'île, mettant à mal l'effectivité des droits de tous les habitants de Mayotte, qu'ils soient Français ou étrangers, en situation régulière ou sans droit au séjour.

[57] Décision 2016-292 du 1er décembre 2016 ; Rapport sur les opérations dites de « décasages » à Mayotte, 9 mai 2018.

[58] Dans le cadre de sa mission de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité, le Défenseur des droits a par exemple été saisi du comportement des forces de l'ordre lors d'une opération de « décasage » ayant confronté les populations mahoraises et comoriennes au cours du mois de mai 2018. Selon les auteurs de la réclamation, les gendarmes qui sont intervenus au cours de l'opération auraient procédé au contrôle des titres de séjour des personnes ainsi « décasées », puis à leur placement en centre de rétention administrative pour dix d'entre elles. L'instruction de ce dossier est actuellement en cours.

Le fonctionnement du service des étrangers de la préfecture est régulièrement perturbé.

En mars 2018, la ministre des Outre-mer a décidé, au regard de considérations d'ordre public et dans un contexte de fortes tensions sociales, de fermer le service au public pour une durée d'un mois. Parallèlement, une grève des agents de la préfecture a contribué à ralentir l'activité du service qui ne recevait déjà plus que sur rendez-vous.

Dans un contexte de crise diplomatique, la fermeture s'est par la suite installée dans la durée. En réponse à l'intensification des éloignements vers les Comores, les autorités comoriennes ont en effet cessé de réadmettre leurs ressortissants. En représailles, des associations de défense des intérêts mahorais ont organisé des rassemblements devant la préfecture pour bloquer l'accès au service des étrangers. La fermeture partielle du service s'est alors prolongée jusqu'à l'été, où la situation s'est encore dégradée à la suite d'un rassemblement organisé devant la préfecture par un collectif d'étudiants étrangers dont la situation administrative se trouvait affectée du fait des blocages. A compter du mois de juillet, il a été procédé à la fermeture totale du service pour des motifs tenant à la préservation de l'ordre public.

Cette situation a été à l'origine d'atteintes graves aux droits. La fermeture du service a non seulement empêché le dépôt des premières demandes de titres de séjour mais également les renouvellements, occasionnant d'importantes ruptures de droits (perte d'emploi, interruptions de droits sociaux, etc.). Dans un contexte de rentrée universitaire, les étudiants – en particulier les jeunes bacheliers qui avaient été acceptés dans des universités métropolitaines ou à la Réunion – ont été particulièrement lésés.

Le Défenseur des droits a été saisi de nombreuses réclamations, principalement par la voie de ses délégués présents à Mayotte. Celles-ci émanaient d'étrangers directement concernés par la fermeture du service – de nombreux étudiants notamment – mais également d'acteurs associatifs spécialisés dans l'accompagnement des étrangers ou d'employeurs confrontés à l'impossibilité de procéder au recrutement ou au renouvellement des contrats de leurs salariés étrangers puisque ceux-là ne parvenaient pas à se voir délivrer un titre de séjour.

En plus d'instruire les situations individuelles signalées, le Défenseur des droits a sollicité les observations générales du préfet de Mayotte et du ministre de l'Intérieur.

Dans un communiqué du 24 septembre 2018, le Défenseur des droits a exprimé par voie de presse ses plus vives préoccupations quant aux atteintes aux droits résultant d'une situation perdurant depuis plusieurs mois. Il relevait que la fermeture du bureau des étrangers menaçait « *non seulement les droits des étrangers mais aussi le bon fonctionnement des services publics mahorais puisqu'elle empêch[ait] le recrutement et le renouvellement des contrats du personnel étranger dans les écoles, les collèges, les lycées, les hôpitaux* ». *Il demandait que « [des] mesures immédiates [soient] prises pour identifier les personnes en rupture de droits et assurer leur prise en charge prioritaire, garantir l'accès sécurisé des personnes convoquées et permettre, à bref délai, la réouverture du service* ».

Dans la nuit du 7 au 8 octobre, les manifestants qui bloquaient la préfecture ont été délogés par les forces de l'ordre et, le lendemain, la presse annonçait une réouverture progressive du service.

A la suite de cette réouverture partielle, le Défenseur des droits a poursuivi ses échanges avec le préfet et le ministre de l'Intérieur pour connaître les mesures mises en place pour assurer, dans un contexte de fort retard accumulé, une reprise de l'activité du service dans les meilleures conditions possibles.

Près d'un an après la réouverture partielle du service, le déplacement a été l'occasion de dresser un bilan de la situation et d'évoquer, avec les services de la préfecture, les nouvelles difficultés remontées au Défenseur des droits au cours de l'année 2019.

- Accès au guichet : absence d'alternative à la voie dématérialisée

Les efforts déployés par la préfecture pour résorber le stock de dossiers accumulés sont indéniables : à la réouverture partielle du service en octobre 2018, le préfet faisait état d'un stock accumulé de 17 000 dossiers. Il envisageait un retour à la normale dans les 18 mois. Sur ce point, l'objectif semble avoir été tenu puisqu'au début du mois d'octobre 2019, le stock était descendu à 1 700 dossiers.

Toutefois, la réouverture d'un accueil physique reste un sujet sensible pour la préfecture, qui craint de nouvelles tensions. Des réflexions sont en cours sur les mesures à mettre en place pour garantir un accueil fluide et sécurisé.

Dans l'attente, seules les personnes justifiant d'un rendez-vous sont reçues. La procédure de demande de rendez-vous s'effectue par voie dématérialisée, via une adresse courriel dédiée. Les personnes sont invitées à renseigner leur numéro AGDREF[59] si elles en ont un et à indiquer leur numéro de téléphone. D'après les services de la préfecture, un accusé de réception du courriel serait systématiquement adressé au demandeur, faisant apparaître la date de la demande de rendez-vous. Les délégués du Défenseur des droits relèvent toutefois que, parmi les personnes qu'ils reçoivent, beaucoup semblent ne pas avoir connaissance d'un tel document. Par ailleurs, le rendez-vous n'est pas immédiatement délivré : les personnes doivent ainsi attendre d'être rappelées et, même quand elles peuvent être jointes (voir *infra*), les délais pour l'obtention d'un rendez-vous restent longs.

Au cours de l'année 2019, plusieurs réclamations soumises au Défenseur des droits faisaient état des conséquences problématiques de la réduction des voies d'accès aux guichets à cette seule voie électronique. Au-delà des difficultés que soulève, pour certains, l'accès à Internet en lui-même, de nombreuses personnes ne comprennent pas les procédures à suivre ou les demandes qui leur sont faites.

Sur ce point, les échanges intervenus avec les services préfectoraux confirment que pour les personnes – nombreuses à Mayotte – qui ne disposent pas d'un accès personnel à Internet, les possibilités de connexion sont restreintes. Quelques lieux mettent gratuitement des ordinateurs à disposition, mais ils restent peu nombreux et l'accompagnement des personnes qui maîtrisent mal la langue ou les outils informatiques n'y est pas toujours assuré. A côté de ces cyber-bases, des accès gratuits au wifi sont également proposés dans certains endroits – bureaux de postes notamment – mais sans ordinateurs. Ce faible nombre de points d'accès gratuits encourage une forme de spéculation, si bien que dans les cyber-cafés payants, le coût de l'accès peut s'avérer très élevé[60].

S'agissant des bornes numériques accessibles en préfecture, les services de la préfecture ont précisé qu'elles n'étaient pas destinées à permettre la prise de rendez-vous en ligne. Au nombre de deux, ces points numériques servent en effet exclusivement aux démarches à effectuer auprès de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS). Situés dans les locaux de la préfecture, ils ne sont par ailleurs pas directement accessibles au public. Un troisième point pourrait être créé hors de l'emprise de la préfecture mais il sera également réservé aux démarches ANTS.

Il n'existe donc pas, à l'heure actuelle, de réelle possibilité d'accéder au guichet sans passer par la prise de rendez-vous par voie électronique.

Régulièrement saisi des difficultés d'accès aux services publics susceptibles de résulter de la dématérialisation des procédures, le Défenseur des droits a recommandé à plusieurs reprises que soit inscrite dans la loi l'obligation de préserver des voies alternatives aux procédures dématérialisées[61].

Pour les étrangers en particulier, l'accès effectif aux guichets préfectoraux – que ce soit pour le dépôt d'une première demande ou d'un renouvellement de titre de séjour – est un préalable indispensable à l'exercice d'autres droits.

[59] Numéro attribué à l'étranger dans l'application de gestion des dossiers des ressortissants étrangers en France (AGDREF).[6]

[60] Les délégués du Défenseur des droits ont notamment eu connaissance de cas où la somme de 30 euros était exigée pour l'envoi d'un courriel avec deux pièces jointes.

[61] Voir en ce sens l'avis n° 16-01 du 6 janvier 2016 relatif au projet de loi pour une République numérique, le Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France publié le 9 mai 2016 et, plus récemment, le rapport « Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics » publié en janvier 2019.

Sans cela, les étrangers qui pourraient être admis au séjour se trouvent maintenus dans une situation de précarité administrative, exposés au risque d'une interpellation à tout moment, tandis que les étrangers déjà bénéficiaires d'un titre de séjour risquent de subir des ruptures de droits particulièrement préjudiciables (perte d'emploi, de droits sociaux, etc.).

C'est pourquoi, même s'il n'ignore pas les contraintes spécifiques qui pèsent sur le service des étrangers de la préfecture de Mayotte – en termes de sécurisation notamment –, le Défenseur des droits recommande que des voies d'accès au guichet alternatives à la procédure électronique soient restaurées dans les plus brefs délais. Afin de permettre un large accès à la procédure dématérialisée, une borne numérique dédiée avec un personnel accompagnant devrait par ailleurs être mise en place.

- Convocation des personnes : le problème des OQTF notifiées aux personnes injoignables

Aux difficultés que soulève l'obligation de prise de rendez-vous par Internet s'ajoutent des difficultés liées aux modalités retenues pour contacter les personnes ayant effectivement pu faire une demande sur Internet.

Sur ce point, les services préfectoraux expliquent que les personnes qui ont sollicité un rendez-vous *via* l'adresse dédiée sont ensuite recontactées par SMS ou appel téléphonique en vue d'être convoquées. Les appels sont émis par un automate. En cas d'appel manqué, le demandeur a la possibilité de rappeler le numéro qui s'est affiché sur son téléphone. Il est alors en principe redirigé vers un agent identifié[62]. En revanche, aucun message n'est laissé sur la boîte vocale des personnes. Par ailleurs, celles qui ont manqué l'appel de la préfecture ne sont en général pas rappelées : c'est une convocation par SMS qui leur est adressée.

Or, cette procédure de convocation par téléphone pose problème car parmi les personnes qui sollicitent leur admission au séjour ou le renouvellement de leur titre, beaucoup n'ont pas de téléphone personnel ou changent fréquemment de numéro.

Il est ainsi difficile, pour les services préfectoraux, de s'assurer que les convocations adressées ont bien été reçues par les personnes concernées et beaucoup de rendez-vous ne sont pas honorés. Il convient de préciser que les SMS de convocation envoyés par la préfecture ne contiennent pas le nom de la personne convoquée, ce qui complique l'identification du destinataire du message pour les personnes qui partagent un téléphone ou n'ont pas de téléphone personnel.

Au-delà des perturbations qu'elles emportent sur le bon fonctionnement du service des étrangers, ces difficultés à joindre les demandeurs sont particulièrement préoccupantes dans la mesure où les personnes qui ne répondent pas aux demandes adressées par téléphone peuvent ensuite se voir notifier des obligations de quitter le territoire français (OQTF).

Ainsi, le Défenseur des droits a pu prendre connaissance, au travers des réclamations dont il se trouve saisi, de nombreuses OQTF fondées sur le désistement des demandeurs en ces termes :

« Considérant que l'intéressé ayant justifié d'une adresse et d'un numéro de téléphone, régulièrement invité à produire des éléments complémentaires nécessaires à l'examen de sa demande, ne s'est pas présenté ; qu'il n'entend donc pas donner suite à sa demande de titre de séjour ».

Parmi les personnes concernées par ces décisions figuraient des parents d'enfants français ou des jeunes entrés à Mayotte avant l'âge de treize ans et qui pouvaient donc relever des protections contre l'éloignement prévues par le CESEDA[63].

La légalité de ces décisions d'éloignement notifiées sans réel examen de la situation individuelle des personnes pose dès lors question. Le seul fait qu'une personne soit considérée comme s'étant désistée de sa demande de titre de séjour ne saurait en effet suffire à motiver la notification d'une obligation de quitter le territoire, le préfet se trouvant toujours tenu de vérifier que l'intéressé ne relève pas de l'une des protections contre l'éloignement prévue par l'article L.511-4 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et

[62] Les délégués du Défenseur des droits relèvent toutefois qu'il arrive que les appels restent sans réponse.
[63] Voir l'article L.511-4 du CESEDA qui détaille la liste des personnes ne pouvant faire l'objet d'OQTF.

du droits d'asile (CESEDA), cela quel que soit par ailleurs son éventuel manque de diligence.

Compte tenu des difficultés récurrentes que rencontrent les services préfectoraux pour joindre les demandeurs, la conclusion selon laquelle les personnes n'ayant pas répondu à une convocation auraient renoncé à leur demande de titre apparaît en outre hâtive.

Parmi les cas problématiques observés, les délégués du Défenseur des droits relèvent ainsi ceux de jeunes majeurs pour qui les appels de la préfecture sont intervenus au cours d'épreuves du baccalauréat et qui, faute d'avoir répondu, se sont par la suite vu reprocher un manque de diligence.

Sur ce point, les informations transmises par les services de la préfecture confirment que les moyens mis en œuvre pour joindre les personnes qui n'ont pas répondu à un premier appel demeurent relativement limités : dès lors qu'une convocation a été adressée par SMS, il est considéré que les diligences accomplies sont suffisantes.

Dans certains cas, les personnes concernées parviennent à reprendre contact avec les services préfectoraux pour expliquer les raisons de leur non-réponse et confirmer leur volonté de voir leur situation examinée. L'OQTF qui leur avait été notifiée est alors abrogée. Pour autant, la notification de mesures d'éloignement exécutoires au seul motif que les personnes n'ont pu être jointes reste problématique puisqu'elle a pour effet de placer – ne serait-ce que temporairement – les personnes concernées dans une situation de très forte insécurité juridique, ouvrant la possibilité d'un éloignement à tout moment.

Pour cette raison, le Défenseur des droits demande qu'il soit mis fin à la pratique consistant à notifier des OQTF aux personnes qui n'ont pas répondu aux demandes téléphoniques des services préfectoraux. Ces personnes devraient en effet seulement se voir notifier une décision de classement de leur dossier, seul un examen attentif et complet de la situation individuelle de la personne pouvant, le cas échéant, aboutir à la notification d'une mesure d'éloignement.

Afin de limiter les cas de non-réponse, le Défenseur des droits recommande par ailleurs que soit ajouté, sur les SMS adressés par la préfecture, le nom du destinataire du message. Ces SMS pourraient par ailleurs être doublés de courriels, de façon à augmenter les chances que le message parvienne bien à son destinataire.

- Délais de traitement : la nécessité d'améliorer l'information des personnes

Pour d'autres personnes, et même si la préfecture semble, sur ce point, avoir accompli des progrès considérables, ce sont encore les délais de traitement qui posent problème. Il est fréquent que des usagers ne parviennent pas à contacter les services préfectoraux ou demeurent sans réponse à leurs demandes durant plusieurs mois.

Les délégués du Défenseur des droits à Mayotte constatent que ces délais d'instruction excessifs concernent le traitement des demandes de titres de séjour, de documents de circulation pour étrangers mineurs et de visas pour la métropole[64]. Ces retards de traitement sont particulièrement préjudiciables aux étudiants : lorsqu'ils ont obtenu une affectation dans un établissement en métropole ou à la Réunion, ils peinent parfois à rejoindre cet établissement en raison de difficultés à obtenir le visa nécessaire pour quitter l'île. Quant aux étudiants projetant de poursuivre leurs études à Mayotte, ils rencontreraient des difficultés à finaliser leur inscription, l'université subordonnant l'inscription à la présentation d'un titre de séjour en cours de validité.

Dans certains cas, ces délais de traitement sont imputables au fait que les personnes n'ont pas utilisé les canaux de communication dédiés. Il s'agit par exemple de personnes ayant formulé une demande par voie postale alors qu'il est bien précisé sur le site Internet de la préfecture que les demandes doivent être faites par courriels.

Sur ce point, les services préfectoraux ont confirmé que, compte tenu du stock de dossiers à traiter, les demandes adressées par voie postale ne pouvaient faire l'objet d'un traitement prioritaire et qu'ainsi, des délais de

[64] Pour mémoire, la majorité des titres de séjour délivrés à Mayotte ne sont valables qu'à Mayotte. Les étrangers titulaires de ces titres qui souhaitent s'établir en métropole doivent donc solliciter la délivrance d'un visa auprès des services de la préfecture pour pouvoir quitter l'île.



traitement particulièrement longs pouvaient être observés dans ce cadre.

Quelles que soient les difficultés logistiques rencontrées par la préfecture, ces demandes devraient, conformément à l'article L.112-3 du code des relations entre le public et l'administration, faire *a minima* l'objet d'un accusé de réception. Cet accusé pourrait, le cas échant, mentionner l'irrecevabilité de la demande. L'absence d'accusé de réception est en effet susceptible d'emporter des conséquences particulièrement graves pour les personnes qui, sans preuves de leurs démarches, sont exposées au risque de se voir interpeller à tout moment. Le Défenseur des droits a ainsi reçu plusieurs témoignages faisant état de personnes interpellées et placées en rétention – des jeunes majeurs notamment – alors même qu'elles avaient adressé par courrier, parfois à plusieurs reprises, leur dossier à la préfecture. Dans certains cas, ces difficultés perduraient déjà depuis plusieurs années, avant même la fermeture du service en 2018.

Le Défenseur des droits recommande que des dispositions soient prises pour améliorer l'information et le suivi des personnes sollicitant la première délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour. Toutes les demandes adressées au service des étrangers – que ce soit par voie électronique ou postale – devraient faire l'objet d'un accusé de réception mentionnant, conformément à l'article R.112-5 du code des relations entre le public et l'administration, la date de réception de la demande et celle à laquelle, faute de décision expresse, elle sera réputée rejetée. Si l'administration considère la demande irrecevable car adressée par une voie non dédiée, elle doit le notifier expressément à l'intéressé, de façon à ce qu'il puisse reformuler sa demande par les voies idoines.

Enfin, pour les étrangers qui, malgré les dispositions dérogatoires en la matière et les difficultés pratiques mentionnées ci-dessus parviennent à obtenir un titre de séjour, l'accès aux droits et les perspectives d'intégration demeurent limitées.

La politique d'accueil et d'intégration des étrangers autorisés à séjourner à Mayotte est pratiquement inexistante.

Le déplacement des services du Défenseur des droits à Mayotte a notamment permis de mettre en lumière, d'une part le sous-déploiement du dispositif d'accueil des étrangers et des demandeurs d'asile, d'autre part les freins à l'accès à la formation des jeunes majeurs.

- Le sous-déploiement du dispositif d'accueil des étrangers et des demandeurs d'asile

Alors que Mayotte compte près de 50% de ressortissants étrangers, plusieurs dispositifs dédiés à leur accueil et à leur intégration n'y sont paradoxalement pas ou peu déployés.

C'est d'abord le cas de **l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**. Placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur depuis 2010, l'organisme est appelé à jouer un rôle majeur dans les procédures d'accueil et d'intégration des étrangers arrivant en France. Il gère en effet l'organisation du parcours d'intégration, intervient dans les procédures de l'immigration professionnelle et familiale en assurant notamment la réception des demandes de regroupement familial, gère le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile et des réfugiés et l'aide au retour et à la réinsertion. Depuis 2015, il est également en charge du versement de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) et, depuis 2016, de rendre les avis médicaux requis dans le cadre des demandes d'admission au séjour pour soins.

S'il y a bien aujourd'hui une antenne de l'OFII à Mamoudzou, plusieurs témoignages font état d'un fonctionnement très opaque : horaires d'ouverture aléatoires, personnel injoignable, absence de messagerie téléphonique, etc. Surtout, les missions de l'OFII se trouvent de fait réduites à Mayotte en raison du droit dérogatoire qui s'y applique : pas de versement de l'ADA (voir *infra*) et pas de mise en œuvre du contrat d'intégration républicaine (CIR) notamment.

Créé par la loi du 7 mars 2016 en remplacement du contrat d'accueil et d'intégration (CAI), le **contrat d'intégration républicaine** (CIR) doit – sauf exceptions prévues par les textes – être conclu entre l'Etat et l'étranger ayant vocation à s'installer durablement en France au moment de la délivrance d'un premier titre de séjour. Par ce contrat, l'étranger s'engage à suivre un certain nombre de formations prescrites par l'OFII pour favoriser son insertion dans la société française. Lorsqu'au terme de sa première année de séjour, l'étranger a rempli le CIR, il peut prétendre à la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle.

A Mayotte, il n'existait pas, avant la loi du 7 mars 2016, de CAI. Pour cette raison, le législateur de 2016 a en effet estimé préférable d'y différer jusqu'en 2018 l'entrée en vigueur du CIR. En 2017, la loi de finances pour 2018 a de nouveau reporté l'entrée en vigueur du CIR au 1er janvier 2020, au regard des considérations suivantes :

« L'entrée en vigueur [du CIR] au 1er janvier 2018 est [...] prématurée à cette échéance. Le déploiement effectif du CIR et des formations afférentes se heurte, en effet, au manque de prestataires locaux capables d'assurer ces missions dont le volume devrait être conséquent compte tenu du dynamisme des flux migratoires à destination de Mayotte. Par ailleurs, le calibrage des cours de français destinés aux étrangers à Mayotte nécessite un travail important en lien avec l'administration locale, eu égard à la circonstance que la majeure partie de la population mahoraise n'est pas francophone. Ce sont là autant de modalités de mise en œuvre qui doivent faire l'objet de consultation et de réflexion-actions dans le cadre des Assises des outre-mer qui sont lancées dès octobre 2017. »[65]

La loi de finances pour 2020 entrée en vigueur le 28 décembre 2019 reporte une nouvelle fois l'entrée en vigueur du CIR à Mayotte, désormais prévue pour le 1er janvier 2022.

[65] Exposé des motifs, projet de loi de finances pour 2018 renvoyé à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire.

Ce nouveau report a été adopté contre l'avis de la commission des finances qui relevait que :

« la mise en œuvre du CIR a d'ores et déjà fait l'objet, en 2017, d'un report de 2018 à 2020. [...] Sur le fond, un tel décalage revient à exclure l'équivalent de 6 000 primo-arrivants par an du bénéfice du dispositif d'intégration. Ceci apparait malvenu, alors même que l'intégration de l'étranger conditionne l'acceptabilité sociale de l'immigration. »[66]

Lors de leurs échanges avec les services du Défenseur des droits, les services de la préfecture ont relevé que le fait que le CIR ne soit pas déployé à Mayotte les empêchait de délivrer des titres pluriannuels. Or, le développement des cartes pluriannuelles à Mayotte permettrait d'alléger de façon notable la charge qui pèse actuellement sur les services de la préfecture.

En 2016, le Défenseur des droits avait salué comme une avancée notable la généralisation des titres pluriannuels prévue par la loi du 7 mars 2016 en rappelant le double intérêt qu'ils présentent :

« du point de vue de l'administration et de la justice, ils permett[ent] une diminution du travail fastidieux et répétitif des préfectures, un désengorgement de leurs services, mais aussi un allègement du contentieux administratif très dense ; du point de vue de la défense du droit des étrangers, ils placent les personnes concernées dans une situation de moins grande précarité et vulnérabilité. »[66]

Pour cette raison, le Défenseur des droits recommande que la loi soit modifiée pour prévoir l'entrée en vigueur du CIR à Mayotte dans des délais aussi brefs que possible. Dans l'attente, il recommande qu'il soit tenu compte de la situation spécifique dans laquelle se trouve Mayotte pour permettre, à titre dérogatoire, la possibilité de délivrer des cartes pluriannuelles sans justifier du CIR, le déploiement des titres pluriannuels sur l'île apparaissant particulièrement nécessaire au regard de la charge qui pèse actuellement sur les services préfectoraux.

Au titre des évolutions notables pour l'année 2019, les services de l'Etat ont par ailleurs fait mention de la forte augmentation de la demande d'asile africaine (Congo, Yémen, Rwanda, Burundi), laquelle aurait été multipliée par deux. Les forces de l'ordre indiquent que cette augmentation les confronte à des difficultés nouvelles car elle serait source de tensions inter-communautaires. Les services de l'Etat précisent également que beaucoup de demandeurs d'asile en provenance du continent africain seraient victimes d'intimidations et de violences à leur arrivée. Pour cela, ils rechercheraient en général la protection des forces de l'ordre et demanderaient, dès leur arrivée, à être présentés au guichet unique d'accueil des demandeurs d'asile pour entamer leurs démarches.

Dans ce contexte, le Défenseur des droits ne peut que déplorer le fait que les **conditions matérielles d'accueil** dont bénéficient les demandeurs d'asile à Mayotte soient moindres que celles garanties en métropole. Ce sont là encore des dispositions dérogatoires qui s'appliquent à Mayotte en vertu de l'article L.761-1 5° du CESEDA : il n'existe dans l'île ni centre d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), ni allocation pour demandeurs d'asile (ADA). En lieu et place, certains des demandeurs d'asile de Mayotte peuvent bénéficier d'un hébergement dans une structure financée par le ministère en charge de l'asile et d'aides matérielles.

Dans les faits, c'est l'association Solidarité Mayotte qui se charge, avec les financements publics dont elle dispose, d'assurer l'hébergement des demandeurs d'asile et de leur distribuer des bons alimentaires. Toutefois, les places en hébergement sont rares et l'aide matérielle offerte via les bons alimentaires – dont la valeur s'élève à 30 euros par mois – est très en-deçà du montant de l'ADA versée en métropole[68], alors même que le coût de la vie sur l'île est bien plus élevé qu'en métropole (voir *supra*).

[66] Projet de loi de finances pour 2020 : Immigration, asile et intégration. Rapport général n° 140 (2019-2020) de M. Sébastien MEURANT, fait au nom de la Commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.
[67] Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France, p.41.
[68] En métropole, le montant de l'ADA est au minimum de 6,80 euros par jour, pour une personne seule bénéficiant d'un hébergement gratuit.

A plusieurs reprises, le Défenseur des droits a relevé l'absence de justification d'un tel dispositif dérogatoire à Mayotte[69]. Par ailleurs, les informations récemment relayées par la presse sont préoccupantes puisqu'il y est fait mention du manque de moyens alloués à Solidarité Mayotte, contrainte d'interrompre temporairement la distribution des bons alimentaires[70].

Aussi, le Défenseur des droits réitère sa recommandation tendant à ce que les conditions matérielles d'accueil proposées aux demandeurs d'asile de Mayotte soient alignées sur celles prévues pour le reste du territoire. Dans l'attente, il demande au ministère en charge de l'asile en France de veiller à ce que les moyens alloués aux acteurs assurant des prestations d'accueil des demandeurs d'asile à Mayotte soient suffisants pour garantir à ces derniers un accueil digne et des conditions de vie décentes.

- Des freins à l'insertion professionnelle des jeunes majeurs

Outre les freins à l'insertion résultant des dispositions très souvent dérogatoires qui s'appliquent à Mayotte, il apparaît que, du fait de la situation singulière de l'île, certaines difficultés communes à l'ensemble du territoire – qu'elles résultent de textes ou de pratiques – s'y posent avec une acuité particulière.

C'est notamment le cas de certains obstacles entravant l'accès à la formation professionnelle des jeunes. Bien que susceptibles d'être constatés ailleurs sur le territoire, ils prennent à Mayotte une ampleur particulière en raison d'une part du nombre important de jeunes dans la population, d'autre part des défaillances récurrentes des services de la préfecture mentionnées ci-dessus, lesquelles aboutissent à ce que de nombreux jeunes peinent à justifier d'un droit au séjour de façon stable et durable.

Parmi ces obstacles figurent en premier lieu, les conditions fixées par la loi pour l'**accès des étrangers au service civique**.

Le service civique, dont l'objet est de *« renforcer la cohésion nationale et la mixité sociale »*[71], participe dans les faits à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes entre 16 et 25 ans, en leur fournissant notamment activités et ressources. Or, dans sa rédaction actuelle, l'article L.120-4 du code du service national en limite l'accès, pour les jeunes étrangers non européens, à ceux titulaires de certains titres de séjour. Parmi les étrangers concernés, certains doivent en outre justifier qu'ils détiennent ce titre depuis plus d'un an. Ces deux conditions conduisent à exclure du service civique à de nombreux jeunes étrangers pourtant en situation régulière puisque tous les titres de séjour ne sont pas énumérés par l'article L.120-4 du code du service national. C'est notamment le cas des titres délivrés aux étrangers malades, aux victimes de violences conjugales ou aux personnes régularisées sur le fondement de l'article L.313-14 du CESEDA qui se trouvent exclues de l'accès au service civique sans raison. De même, l'obligation faite à certains jeunes étrangers de justifier non pas seulement de la régularité de leur séjour mais d'un séjour effectué sous couvert d'un titre de séjour pendant plus d'un an crée des restrictions peu compréhensibles. En particulier, les jeunes de moins de 18 ans non titulaires d'un titre de séjour se trouvent exclus du dispositif quand bien même ils n'ont aucune obligation de détenir un titre de séjour[72], de même que de nombreux jeunes titulaires d'un premier de titre de séjour depuis moins d'un an.

A Mayotte, cette condition d'antériorité de séjour d'un an sous couvert d'un des titres de séjour énumérés à l'article L.120-4 du code du service national s'est révélée particulièrement problématique dans le contexte de fermeture des services préfectoraux décrit ci-dessus. Le Défenseur des droits a ainsi été saisi par plusieurs jeunes ainsi que par une association ayant recours à de nombreux volontaires, de réclamations faisant état de difficultés à conclure des contrats d'engagement de service civique du fait d'interruption dans leur droit au séjour ou de retard dans la délivrance

[69] Avis n° 15-05 du 1er avril 2015 ; Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France, p. 217 et suiv.
[70] « A Mayotte, une association contrainte d'interrompre la distribution des bons alimentaires », Infomigrants, 22 novembre 2019.
[71] Code du service national, article L.120-1.
[72] Conformément à l'article R.311-2 1° du CESEDA, la demande d'un premier titre de séjour doit en effet être faite dans l'année qui suit le dix-huitième anniversaire.

de leurs premiers titres de séjour, d'autant que le récépissé de demande de titre de séjour ne fait pas partie des titres mentionnés par le code du service national.

Il est par ailleurs à noter que ces dispositions sont notamment susceptibles d'exclure des MNA ainsi que des anciens MNA devenus majeurs, ce qui semble contraire aux objectifs poursuivis par le service civique.

Pour cette raison, le Défenseur des droits réitère sa recommandation tendant à ce que l'article L.120-4 du code du service national soit modifié pour prévoir que l'accès des étrangers non européens au service civique soit seulement subordonné à une condition de régularité de séjour, sans référence à une liste de titre ni à une durée antérieure de régularité[73].

En second lieu, il a été fait mention à plusieurs reprises au cours du déplacement, de difficultés rencontrées par certains jeunes étrangers pour **accéder à des formations professionnelles proposées par Pôle emploi** lorsque la validité de leur titre de séjour ne couvre pas toute la durée de la formation sollicitée.

Ces difficultés résultent d'une pratique qui, là encore, n'est pas liée au droit dérogatoire applicable à Mayotte : il apparaît que, sans base légale, la direction territoriale de Pôle emploi demande aux étrangers sollicitant le bénéfice d'une formation professionnelle, de justifier d'un titre de séjour couvrant toute la durée de la formation.

Le Défenseur des droits a été saisi de plusieurs situations à Mayotte où cette exigence était faite à de jeunes étrangers désirant accéder à la formation diplômante du brevet professionnel de la jeunesse, de l'éducation populaire et des sports (BP JEPS). Cette formation durant 14 mois, aucun jeune étranger ne peut, de fait, présenter un titre de séjour couvrant toute la durée de la formation puisque, comme il l'a été développé plus haut, les cartes pluriannuelles ne peuvent pour l'heure être délivrées à Mayotte.

Cette exclusion est d'autant plus regrettable qu'elle vise de futurs éducateurs et que l'on sait à quel point les besoins en matière d'éducation sont immenses sur l'île.

Or, l'obligation de produire un titre de séjour couvrant toute la durée de la formation ne repose sur aucune base légale. Pour bénéficier des formations proposées par Pôle emploi, il faut en effet seulement être inscrit sur la liste des demandeurs d'emplois. Pour les étrangers, l'inscription sur cette liste est subordonnée à la possession de certains titres de séjour. En revanche, il n'existe aucune condition liée à la durée de validité du titre produit.

Saisi par un jeune congolais d'un tel refus de formation, le Défenseur des droits a soumis son analyse à l'appréciation du directeur territorial de Pôle emploi à Mayotte ainsi que du directeur général de Pôle emploi en précisant que la pratique était susceptible de caractériser une discrimination fondée sur la nationalité.

Dans un courrier du mois de novembre 2019, le directeur général indiquait souscrire à l'analyse du Défenseur des droits et précisait que, pour mettre un terme à ces refus illégaux de formation, de nouvelles consignes seraient diffusées au réseau national.

Le Défenseur des droits a pris acte, dans une décision n° 2019-302 du 23 décembre 2019, de la position de la direction générale de Pôle emploi confirmant que l'inscription à une formation professionnelle ne saurait être subordonnée à la production d'un titre de séjour couvrant toute la durée de la formation. Il est depuis intervenu dans le cadre de nouveaux refus, les pratiques litigieuses n'ayant, à ce jour, pas encore disparues.

[73] Le Défenseur des droits a déjà formulé des recommandations en ce sens dans ses avis nos 18-09 et 18-14 relatif au projet de loi immigration.

7. Lutte contre l'immigration irrégulière : des atteintes aux droits fréquentes et répétées

La réouverture du service des étrangers de la préfecture a coïncidé avec la reprise des éloignements vers les Comores qui, depuis, s'enchaînent à un rythme soutenu.

Le déplacement des services du Défenseur des droits est intervenu dans un contexte de renforcement de la lutte contre l'immigration irrégulière.

Lors d'un déplacement à Mayotte en avril, la ministre des Outre-mer faisait état des moyens renforcés mis au service de la lutte contre l'immigration irrégulière :

« 170 policiers et gendarmes supplémentaires, installation d'un état-major et d'un groupe d'enquête sur la lutte contre l'immigration clandestine. Deux nouveaux navires intercepteurs vont également être mis en service en 2019. Et des résultats ont été enregistrés, avec le démantèlement de sept filières de passeurs et 8 000 éloignements déjà effectués sur les quatre premiers mois de l'année, en quasi-totalité vers les Comores voisines, contre 20 000 en 2017 et 15 000 en 2018. ».

Elle ajoutait :

« Mais même 25 000, ça ne me suffit pas. L'objectif, c'est 30 000, on est capables de faire 30 000. ».[74]

De nouveau à Mayotte à la fin du mois d'août 2019, elle présentait le détail de l'opération « Shikandra », un dispositif renforcé de lutte contre l'immigration irrégulière incluant une augmentation notable des effectifs embarqués et sur terre pour les interpellations – au total, 92 personnes supplémentaires, 22 pour les effectifs en mer et 70 pour les effectifs sur terre – ainsi que 7 personnes supplémentaires pour le greffe du tribunal de grande instance de Mamoudzou[75].

[74] https://www.lemonde.fr/politique/article/2019/04/23/immigration-clandestine-education-sante-quel-bilan-pour-mayotte-un-an-apres-le-mouvement-social_5453845_823448.html

[75] http://www.lefigaro.fr/flash-actu/mayotte-girardin-presente-un-dispositif-de-lutte-contre-l-immigration-clandestine-20190826

L'intensification de la lutte contre l'immigration irrégulière par des interpellations « sur terre ».

Les services de l'Etat rapportent une inversion entre le nombre d'interpellations effectuées en mer et sur terre : ce sont ainsi 80% des interpellations qui ont désormais lieu sur terre, contre 20% auparavant.

Cette augmentation des interpellations sur terre conduit à une tension palpable.

La délégation du Défenseur des droits a pu notamment s'en apercevoir lors de la visite du quartier de Kawéni qu'elle a effectuée accompagnée de volontaires de l'association CEMÉA. A l'arrivée des agents du Défenseur des droits, plusieurs personnes se sont cachées, de peur d'être interpellées. Parmi eux, le mari d'une ressortissante comorienne vivant dans l'un des habitats de fortune du quartier avec ses enfants. Cette dernière explique que son époux, interpellé et éloigné quelques semaines auparavant, vient de revenir sur l'île et préfère ne pas s'exposer.

Les volontaires de l'association CEMÉA comme les habitants du quartier évoquent un sentiment de crainte permanent, les interpellations ayant lieu quotidiennement, de jour comme de nuit. Selon eux, même le domicile ne serait plus un refuge, les forces de l'ordre n'hésitant pas à pénétrer dans les habitations pour procéder aux interpellations.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que les possibilités, pour une personne dépositaire de l'autorité publique, de s'introduire dans le domicile d'autrui contre son gré sont très strictement encadrées par la loi. En dehors de ce cadre légal, la violation de domicile par une personne dépositaire de l'ordre public est un délit[76].

Chargé de veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République, le Défenseur des droits instruira avec une vigilance particulière les réclamations individuelles qui viendraient à faire état, dans ce cadre, d'interpellations survenues au sein de domiciles à Mayotte.

Les volontaires de l'association CEMÉA ont par ailleurs fait état des difficultés soulevées par la récurrence accrue des interpellations auprès des lieux de vie ou d'exercice des droits. Ils évoquent notamment des interpellations de parents aux abords des écoles. Pour éviter ce risque, beaucoup de parents préfèrent laisser leurs très jeunes enfants se rendre seuls à l'école malgré les risques liés au trafic automobile notamment. Ils parlent également du cas de l'un des volontaires de l'association, interpellé par la police aux frontières alors que, dans le cadre d'une mission d'éducation populaire, il travaillait avec un groupe d'enfants sur une fresque de rue.

Plus généralement, l'intensification des contrôles aux abords des locaux d'associations recevant des publics en situation de précarité a été évoquée comme un sujet de préoccupation majeure par les associations rencontrées par la délégation du Défenseur des droits. Beaucoup confirment percevoir très nettement les effets de la hausse des contrôles sur terre depuis le printemps 2019 et indiquent que ce contexte les empêche d'exercer normalement leur activité.

En octobre 2019, le Défenseur des droits était saisi par quatre associations (CIMADE, CARITAS, VILLAGE d'EVA, MEDECINS DU MONDE) rapportant des contrôles d'identité de la police aux frontière aux abords voire dans leurs locaux depuis plusieurs mois. Cette pratique, qui a parfois abouti à des mesures d'éloignement, dissuade les personnes de venir demander de l'aide aux associations. Certains bénévoles ont en outre été interpellés. Médecins du Monde dénonce également une intensification des contrôles d'identité aux abords du programme d'accès aux soins dans le quartier de Bandrajou (Kaweni) depuis mai 2019.

[76] Article 432-8 du code pénal : « *Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, agissant dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, de s'introduire ou de tenter de s'introduire dans le domicile d'autrui contre le gré de celui-ci hors les cas prévus par la loi est puni de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende.* »

Selon le récit de l'association, sept bénévoles ont été arrêtés, parmi lesquels cinq ont été reconduits à la frontière, ce qui a eu des conséquences négatives sur son organisation. Les associations dénoncent ainsi une volonté d'intimidation forte.

L'instruction des saisines est en cours afin d'obtenir des éclaircissements sur le cadre légal de telles interventions, notamment sur le droit de poursuivre, pour les forces de l'ordre, une personne qui se déroberait à un contrôle d'identité, puis de l'interpeller dans les locaux des associations.

Dans l'attente, le Défenseur des droits rappelle qu'il a déjà eu l'occasion de se prononcer à plusieurs reprises sur les atteintes aux droits portées par des contrôles d'identité ou du droit au séjour effectués aux abords ou dans des lieux assurant une action humanitaire[77]. De façon constante, il relève que :

« les contrôles d'identité effectués sur des personnes se rendant dans un local associatif sont susceptibles de porter atteinte à l'accueil de personnes vulnérables, en les dissuadant de s'y rendre au risque de se priver d'une aide indispensable à la préservation de leurs droits fondamentaux ».

Pour cette raison, le Défenseur des droits rappelle qu'il a recommandé à deux reprises, en 2017 puis en 2018, aux ministres de l'Intérieur et de la Justice d'adopter une circulaire pour encadrer les contrôles d'identité dans les lieux d'intervention humanitaire ou à proximité de ceux-ci afin qu'ils n'aient pas pour conséquence de dissuader les personnes de s'y rendre.

Les contrôles effectués aux abords de l'hôpital et des centres de santé, enfin, ont été plus particulièrement évoqués. Sur ce point, le Défenseur des droits avait déjà été alerté par l'association Médecins du Monde en amont du déplacement de ses services à Mayotte.

L'association faisait alors mention d'une hausse considérable des contrôles effectués aux abords des dispensaires et services hospitaliers du CHM, y compris les urgences. D'après certains témoignages recueillis par l'association, des contrôles auraient même été opérés aux portes de l'entrée principale du CHM.

Cette hausse des contrôles aux abords des lieux de soins emporte des conséquences très préoccupantes au regard du droit à la protection de la santé ainsi que de l'intérêt supérieur des enfants. Pour éviter d'être interpellées, de nombreuses personnes renoncent en effet à leurs soins ou retardent leur prise en charge. Plusieurs témoignages rapportés par Médecins du Monde – recueillis auprès de personnels soignants et d'intervenants associatifs – font état d'une baisse de fréquentation des lieux de consultations. Parmi les personnes renonçant aux soins, sont mentionnés de jeunes enfants, des patients atteints de maladies chroniques nécessitant des soins réguliers et des personnes réorientées vers des consultations spécialisées.

La directrice de l'ARS a elle-même relevé que l'intensification de ces contrôles avait conduit à des excès en 2019, alors même que, du côté de l'hôpital comme des forces de l'ordre, tout le monde s'accorde sur le fait que les contrôles effectués dans le cadre de la lutte contre l'immigration irrégulière ne devraient pas entraver l'accès aux soins. Elle a notamment évoqué le cas d'un enfant drépanocytaire éloigné avec son père, alors même que sa mère séjournait régulièrement à Mayotte. Après une forte mobilisation des acteurs locaux, le retour de l'enfant dont l'état de santé nécessitait des soins a pu être organisé. Ce cas, explique-t-elle, a conduit à développer le dialogue avec la police aux frontières. Un projet de convention entre l'ARS et la PAF serait ainsi envisagé, dont l'objet serait de délimiter, aux abords des centres de santé, des périmètres au sein desquels les contrôles d'identité seraient prohibés. Le sous-préfet à la lutte contre l'immigration illégale a également fait mention de ce projet de convention lors de ses échanges avec les services du Défenseur des droits.

Le Défenseur des droits prend acte avec satisfaction du projet de convention visant à définir, aux abords des centres de santé, des zones protégées au sein desquelles il ne pourrait être procédé à des contrôles d'identité ou de vérification du droit au séjour.

[77] Voir notamment : Décision 2017-054 du 15 juin 2017 relative aux circonstances dans lesquelles un ressortissant étranger a fait l'objet d'une mesure de contrôle du droit au séjour alors qu'il se trouvait dans un lieu d'intervention à vocation humanitaire pour bénéficier d'un accès aux soins ; Décision 2018-281 du 7 décembre 2018 relative aux conditions dans lesquelles des mineurs non accompagnés ont été contrôlés par des fonctionnaires de police aux abords d'un local associatif où ils se rendaient pour se doucher.

Il demande à être tenu informé des suites de ce projet. Il souhaite par ailleurs que des zones protégées similaires puissent être créées aux abords d'autres lieux d'exercice des droits : écoles, permanences associatives, etc.

L'augmentation des éloignements s'accompagne d'un nombre de manquements à la loi préoccupant.

Conformément à l'article L.511-4 du CESEDA, certains étrangers ne peuvent faire l'objet d'obligations de quitter le territoire. Il s'agit notamment des mineurs et, sous certaines conditions, des étrangers entrés en France avant l'âge de treize ans, des parents d'enfants français ou encore des étrangers gravement malades.

Par ailleurs, le préfet se trouve toujours tenu, lorsqu'il envisage de procéder à l'éloignement d'un étranger, de vérifier que cet éloignement ne portera pas une atteinte excessive au droit au respect de la vie privée et familiale tel que garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et qu'il n'exposera pas l'intéressé au risque de subir des traitements inhumains ou dégradants tels que prohibés par l'article 3 du même texte.

Le préfet doit par ailleurs tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, conformément à l'article 3-1 de la Convention des droits de l'enfant.

Or, par le biais des réclamations qui lui sont parvenues ou à l'occasion des échanges que ses services ont pu avoir avec les acteurs locaux lors du déplacement, le Défenseur des droits a eu connaissance de nombreux cas d'éloignement exécutés depuis Mayotte en violation de ces dispositions.

Certaines de ces mesures illégales ont pu être contrôlées et sanctionnées par le juge administratif mais ce n'est pas toujours le cas. La célérité avec laquelle sont exécutées les mesures d'éloignement à Mayotte constitue en effet un frein notable à l'accès au juge (voir *infra*). Le président du tribunal administratif de Mayotte estime ainsi que seules 5% des obligations de quitter le territoire notifiées par la préfecture seraient soumises à son contrôle.

Il évoque, au titre des mesures qui ont pu être sanctionnées par sa juridiction, des OQTF prononcées à l'encontre de mineurs, d'étrangers en situation régulière, voire de Français. Sont également concernées des personnes qui relèvent des protections contre l'éloignement prévues par le CESEDA mais qui, du fait des défaillances du service des étrangers rappelées ci-dessus, se trouvent sans preuve de leur droit au séjour.

Lorsqu'il est interrogé sur le nombre préoccupant de telles décisions illégales, le sous-préfet en charge de la lutte contre l'immigration clandestine explique que si l'accroissement du nombre d'éloignements augmente mécaniquement le volume des erreurs, le taux d'erreur reste constant.

La préfecture relève que, pour éviter ces erreurs, un certain nombre de filtres sont mis en place à chaque stade de l'interpellation et de l'éloignement. L'agent interpellateur, d'abord, contrôle les documents d'identité. En cas de doute, les services de la préfecture sont consultés. Si la préfecture confirme l'absence de droit au séjour, l'arrêté de placement en centre de rétention administrative (CRA) est notifié. Avant l'intégration au CRA, une troisième vérification est opérée par un officier de police judiciaire, de façon à mettre pleinement en œuvre la garantie judiciaire. À ce stade, les services de la préfecture peuvent être une nouvelle fois consultés pour des vérifications sur l'identité de la personne. Enfin, si la personne est intégrée au CRA, un dernier filtre peut en principe être opéré par les associations mandatées pour assurer un accompagnement juridique et social des personnes retenues au sein du centre.

Pourtant, l'effectivité de ces derniers filtres doit être nuancée au regard des délais d'exécution extrêmement brefs des mesures d'éloignement qui ont cours à Mayotte.



La célérité avec laquelle sont exécutées les mesures d'éloignement à Mayotte entrave l'accès aux droits des personnes concernées.

En 2016 déjà, le Défenseur des droits s'inquiétait dans son rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France de ces entraves résultant de l'exécution expéditive des éloignements à Mayotte.

Sur ce point, les services de l'Etat confirment que la durée moyenne de rétention au CRA demeure extrêmement brève puisqu'elle est estimée à 17h30, contre 5 jours environ pour le reste de l'Outre-mer et 17 en métropole.[78]

Lors de la visite du centre de rétention de Pamandzi effectuée vers 17h, les services du Défenseur des droits ont pu constater que celui-ci était quasiment vide, les retenus placés la veille ayant déjà été éloignés alors que les interpellés du jour n'avaient pas encore été intégrés.

Bien entendu, le Défenseur des droits ne peut que saluer les mesures visant à garantir que la durée du placement en rétention des personnes étrangères soit, lorsque ce placement s'avère nécessaire, la plus brève possible. Cette exigence est d'ailleurs expressément formulée à l'article 15 de la directive UE 2008/115 du 26 décembre 2008 dite Directive « Retour ».

Pour autant, il y a lieu de rappeler que, conformément à cette même directive, la mesure de rétention administrative – mesure privative de liberté par essence extrêmement coercitive – est une mesure subsidiaire qui ne doit intervenir qu'en dernier recours, lorsqu'aucun autre moyen moins coercitif n'est envisageable. Par ailleurs, il importe, conformément à l'article 66 de notre Constitution et vu l'importance de l'atteinte à la liberté individuelle que constitue la mesure de rétention, de garantir que la personne

[78] Selon les statistiques publiées par les associations mandatées pour intervenir en rétention (Centres et locaux de rétention administrative, Rapport des associations intervenant en CRA 2018).

retenue ait un accès effectif à l'ensemble des droits inhérents à ce régime privatif de liberté, notamment, les droits à une assistance juridique et à celle d'un médecin, tels que rappelés par l'article L.551-2 du CESEDA.

En l'occurrence, les témoignages rapportés au Défenseur des droits indiquent que les personnes retenues peinent à exercer effectivement leur droit à un conseil juridique. Les délais d'exécution des mesures sont tels que les associations ne peuvent pas voir tous les retenus. Peu d'entre eux parviennent à saisir le juge administratif d'un recours suspensif[79]. Autrement dit, si le doute quant au bienfondé de la mesure n'émane pas directement de l'administration, il semble très difficile pour la personne concernée de le faire valoir.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a été destinataire de plusieurs témoignages faisant état de personnes malades interpellées aux abords de centres de soins et éloignées sans avoir pu voir un médecin.

Conformément au 10° de l'article L.511-4 du CESEDA, l'étranger qui réside habituellement en France et dont l'état de santé nécessite une prise en charge médicale dont le défaut pourrait avoir pour lui des conséquences d'une exceptionnelle gravité ne peut pourtant faire l'objet d'une OQTF si, eu égard à l'offre de soins et aux caractéristiques du système de santé du pays de renvoi, il ne pourrait pas y bénéficier effectivement d'un traitement approprié.

Ces conditions doivent être vérifiées par un médecin de l'OFII qui, pour les étrangers placés en centre de rétention, peut être saisi par le médecin de l'unité médicale du centre de rétention à la demande de l'étranger.

Lorsque des étrangers malades interpellés sont éloignés sans voir de médecin, ils n'ont donc aucun moyen de déclencher la procédure de saisine de l'OFII tendant à vérifier que leur état de santé ne s'oppose pas à leur éloignement.

Sur ce point, les directrices du CHM et de l'ARS ont précisé qu'il n'existe pas pour l'heure de permanence médicale au sein du CRA mais une permanence infirmière dont il est envisagé d'étendre l'amplitude horaire.

La possibilité de mettre en place une astreinte sage-femme est également examinée. Elles indiquent entretenir de bonnes relations avec l'unité médicale du CRA et le service médical de l'OFII. Elles précisent que, lorsque l'OFII est saisi en urgence pour avis médical dans le cadre d'une procédure d'éloignement, le dossier peut aboutir dans une moyenne de 3 à 4 jours. Hors procédure d'urgence, les délais pris par l'OFII pour rendre un avis médical sur l'état de santé d'une personne sollicitant son admission au séjour pour soins ne semblent pas non plus excessifs au regard de ceux constatés en métropole.

Par ailleurs, plusieurs des associations rencontrées par la délégation du Défenseur des droits ont indiqué qu'il arrivait de plus en plus fréquemment que les personnes interpellées soient directement éloignées à l'issue de la procédure de retenue pour vérification du droit au séjour, sans passer par le centre de rétention.

Or, si le droit à un conseil et un interprète doivent être également garantis dans le cadre de cette procédure, le droit à l'assistance d'un médecin y bénéficie en revanche d'une moindre garantie, la personne retenue pour vérification de son droit au séjour bénéficiant seulement du « *droit d'être examiné par un médecin désigné par l'officier de police judiciaire* », lequel doit se prononcer sur l'aptitude au maintien de la personne en retenue et procéder, le cas échéant à toutes constatations utiles[80]. Il n'est donc pas expressément prévu que le médecin désigné puisse, en cas de doute sur la compatibilité de l'état de santé de la personne retenue avec un renvoi vers son pays d'origine, saisir le médecin de l'OFII.

De plus, pour les personnes éloignées sans passer par le centre de rétention, la saisine du juge en vue de suspendre l'éloignement s'avère de fait impossible. Cette restriction des voies d'accès au juge est d'autant plus préoccupante qu'en 2019, le juge administratif a dû ordonner à plusieurs reprises l'organisation du retour de personnes éloignées sur le fondement de décisions illégales (voir *infra*).

[79] En l'absence d'un tel recours, l'éloignement peut être exécuté à tout moment (voir *infra*).
[80] CESEDA, article L.611-1-1.

Afin de limiter le nombre – trop élevé à Mayotte – d'éloignements exécutés en violation des droits fondamentaux de la personne intéressée, le Défenseur des droits demande au préfet de Mayotte de prendre toutes les mesures nécessaires à garantir la pleine effectivité des droits procéduraux dont doit jouir la personne retenue pour vérification de son droit au séjour ou placée en centre de rétention administrative en vue de son éloignement, notamment les droits à l'assistance d'un conseil et d'un médecin.

Le Défenseur des droits demande également au préfet de porter une attention particulière aux cas où les personnes interpellées font état de problèmes de santé et de faciliter, dans ce cadre, la saisine du médecin de l'OFII compétent pour se prononcer sur la compatibilité de l'état de santé avec un éloignement.

Au vu du contexte décrit ci-dessus, il semble urgent d'élargir à Mayotte les garanties prévues par le droit commun pour les étrangers en passe d'être éloignés.

Lorsqu'il relève du droit commun, l'étranger qui fait l'objet d'une mesure d'éloignement ne peut en effet être éloigné avant l'expiration du délai de départ volontaire qui lui a été signifié ou, en l'absence de ce délai, avant l'expiration d'un délai de 48h à compter de la notification de la mesure d'éloignement. Par ailleurs, lorsque le tribunal administratif est saisi d'un recours contre la mesure d'éloignement, cette mesure ne peut être exécutée avant que le juge n'ait statué sur le recours[81].

Or, ces garanties ne s'appliquent pas à Mayotte. L'éloignement peut ainsi être mis à exécution dès la notification de la mesure, cela sans que la saisine du juge administratif, si elle existe, n'emporte d'effet directement suspensif.

À la suite d'une condamnation de la France par la Cour européenne des droits de l'Homme[82] et de plusieurs décisions du juge des référés du Conseil d'Etat – procédures pour lesquelles le Défenseur des droits avait présenté des observations – le législateur est toutefois intervenu en 2016 pour renforcer les garanties procédurales des personnes faisant l'objet d'une mesure d'éloignement en Outre-mer.

Ainsi, depuis la loi du 7 mars 2016, il est prévu que, lorsque l'étranger se trouvant sous le coup d'une mesure d'éloignement saisit le tribunal administratif d'un référé, son éloignement effectif ne peut intervenir avant que le juge des référés ait informé les parties de la tenue ou non d'une audience publique ni, si les parties ont été informées d'une telle audience, avant que le juge ait statué sur la demande[83].

En 2016, le Défenseur des droits avait salué cette avancée législative, tout en relevant qu'un alignement des dispositions applicables à Mayotte sur le droit commun aurait été plus conforme à la jurisprudence de la Cour EDH[84].

L'ensemble des atteintes aux droits relevées ci-dessus confirment que les garanties prévues à Mayotte pour les étrangers en passe d'être éloignés ne suffisent pas à limiter le risque d'éloignements illégaux. En particulier, le fait que les éloignements puissent, à Mayotte, être exécutés sans attendre l'expiration d'un délai de 48h – délai durant lequel l'étranger peut saisir le juge administratif – encourage l'exécution expéditive des mesures d'éloignement et affecte l'effectivité des voies de recours ouvertes à l'étranger.

Pour cette raison, le Défenseur des droits réitère ses recommandations tendant à ce qu'il soit procédé à l'alignement sur le droit commun des règles applicables à Mayotte pour le contentieux administratif des OQTF[85] ou, à tout le moins, et à ce qu'il ne puisse y être procédé à l'exécution d'une mesure d'éloignement avant l'expiration du délai d'un jour franc à compter de la notification de cette décision[86].

[81] CESEDA, article L.512-3.
[82] CEDH, 13 décembre 2012, De Souza Ribeiro c/France, n°68780/10.
[83] CESEDA, article L.514-1 3°.
[84] Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France, p. 180.
[85] Ces recommandations sont aussi valables pour la Guyane, la Guadeloupe, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, où s'appliquent les mêmes dérogations qu'à Mayotte (article L.514-1 du CESEDA).
[86] En l'état actuel du droit, cette possibilité est bien prévue mais dans la seule hypothèse où l'autorité consulaire le demande, ce qui reste très rare dans les faits (article L.514-1 du CESEDA).

Le Défenseur des droits relève par ailleurs un nombre particulièrement élevé de cas où l'éloignement a été mis à exécution en violation du recours suspensif pourtant introduit par l'étranger.

Lors du déplacement, la question de ces éloignements exécutés alors qu'un recours suspensif était pendant devant la juridiction administrative, cela en totale violation des nouvelles dispositions introduites à l'article L.514-1 du CESEDA par le législateur de 2016, a été évoquée avec le président du tribunal administratif. Celui-ci a rappelé la fermeté dont il entendait faire preuve sur ce point, en ordonnant l'organisation du retour de toute personne illégalement éloignée en violation d'un recours suspensif. Pour l'année 2019, le Défenseur des droits a effectivement pu prendre connaissance d'une dizaine de cas où le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte a ordonné, après avoir constaté l'illégalité de l'éloignement mis à exécution en violation d'un recours suspensif, l'organisation du retour de l'intéressé.

Au-delà de la gravité des atteintes aux droits qu'elles sanctionnent, ces injonctions à organiser des retours inquiètent par leur nombre. A titre de comparaison, le Défenseur des droits n'a connaissance que de deux cas isolés où, de façon similaire, le juge de référés a pu ordonner, hors de Mayotte, l'organisation du retour d'étrangers illégalement éloignés en violation d'un recours suspensif pendant[87].

Interrogée sur l'exécution de ces ordonnances, la préfecture indique qu'elle met tout en œuvre pour le faire, quand bien même il peut s'avérer parfois difficile de retrouver la trace des personnes illégalement éloignées. L'administration assume ainsi, en matière d'éloignement des étrangers, une marge d'erreur.

Pourtant, un éloignement forcé n'est jamais neutre pour la personne concernée. Au-delà des surcoûts qu'elle induit pour l'administration, il est source de lourds traumatismes pour les personnes concernées.

Le Défenseur des droits demande donc au préfet de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour éviter que de nouveaux éloignements puissent être exécutés alors qu'un recours suspensif a été introduit devant le juge.

Pour finir, le Défenseur des droits s'inquiète des conséquences particulièrement graves qu'emporte, sur les droits de l'enfant, la lutte menée contre l'immigration irrégulière.

A Mayotte où plus d'un habitant sur deux est un mineur[88], ce sont très souvent des enfants qui se trouvent affectés par les excès de la lutte contre l'immigration irrégulière décrits ci-dessus. Par exemple, une déléguée du Défenseur des droits a récemment pu prendre connaissance d'une situation où le juge des référés a dû ordonner l'organisation du retour de la mère d'un nourrisson français éloignée illégalement sans son enfant, alors même que celui-ci n'était pas encore sevré.

Pour cette raison, le Défenseur des droits souhaite revenir sur certaines pratiques particulièrement préoccupantes observées à Mayotte.

- La rétention des mineurs

Celle-ci a cours à Mayotte comme ailleurs en France mais les chiffres révèlent, pour l'île, un phénomène particulièrement massif. 1 221 enfants ont été enfermés en centre de rétention de Pamandzi en 2018. Dans ce département, il semble qu'aucune alternative à la rétention ne soit jamais envisagée.

[87] TA Clermont-Ferrand, 7 mars 2014, 1400425 ; TA Limoges, 25 juillet 2016, nos 1601062, 160163.
[88] Source : INSEE, recensements de la population.

Par ailleurs, le Défenseur des droits a été saisi durant l'année 2019 de plusieurs cas préoccupants, où des adolescents, enfermés seuls au centre de rétention, indiquent que leur date de naissance a été modifiée par les autorités à la suite à leur interpellation. Certains d'entre eux ont été libérés après avoir pu saisir le juge administratif en urgence. D'autres ont été expulsés. Or, l'éloignement d'un mineur non accompagné, sur quelque fondement que ce soit, est expressément prohibé par le CESEDA.

Inquiet du signalement récurrent de la pratique qui consisterait à attribuer une date de naissance erronée à des mineurs en vue de pouvoir procéder à leur éloignement, le Défenseur des droits envisage de rendre, au terme de l'instruction des situations individuelles portées à sa connaissance, une décision sur ce point.

Le Défenseur des droits rappelle par ailleurs sa position ferme et constante relative à la rétention des enfants : il demande qu'en toutes circonstances, la rétention administrative des mineurs soit proscrite, conformément aux obligations internationales de la France.

- Le rattachement arbitraire à un tiers en vue de procéder à l'éloignement d'un mineur

L'interdiction absolue d'éloigner un mineur rencontre dans les faits à Mayotte un infléchissement de taille. Faute de pouvoir reconduire à la frontière un mineur isolé interpellé à son arrivée sur le territoire mahorais via une embarcation de fortune, il arrive que l'administration cherche à établir un lien artificiel entre cet enfant et un adulte en situation irrégulière arrivé par les mêmes moyens afin que la mesure d'éloignement prise à l'égard de l'adulte concerne également l'enfant.

Bien que ces éloignements soient en général exécutés sans que les personnes concernées n'aient eu le temps de saisir le juge, le Défenseur des droits a eu l'occasion de présenter des observations devant le Conseil d'Etat.

Il a ainsi estimé que l'éloignement d'un enfant de 9 ans arrivé seul à Mayotte pour rejoindre ses parents qui y résidaient régulièrement était contraire aux articles 8 et 3 de la Convention EDH ainsi qu'à l'intérêt supérieur de l'enfant[89].

Comme le Défenseur des droits, le juge des référés du Conseil d'Etat a considéré en 2015 que l'autorité administrative devait s'attacher à vérifier, dans toute la mesure du possible, l'identité de l'étranger mineur, la nature exacte des liens qu'il entretient avec la personne majeure qu'il accompagne, ainsi que les conditions de sa prise en charge dans le lieu à destination duquel il est éloigné[90].

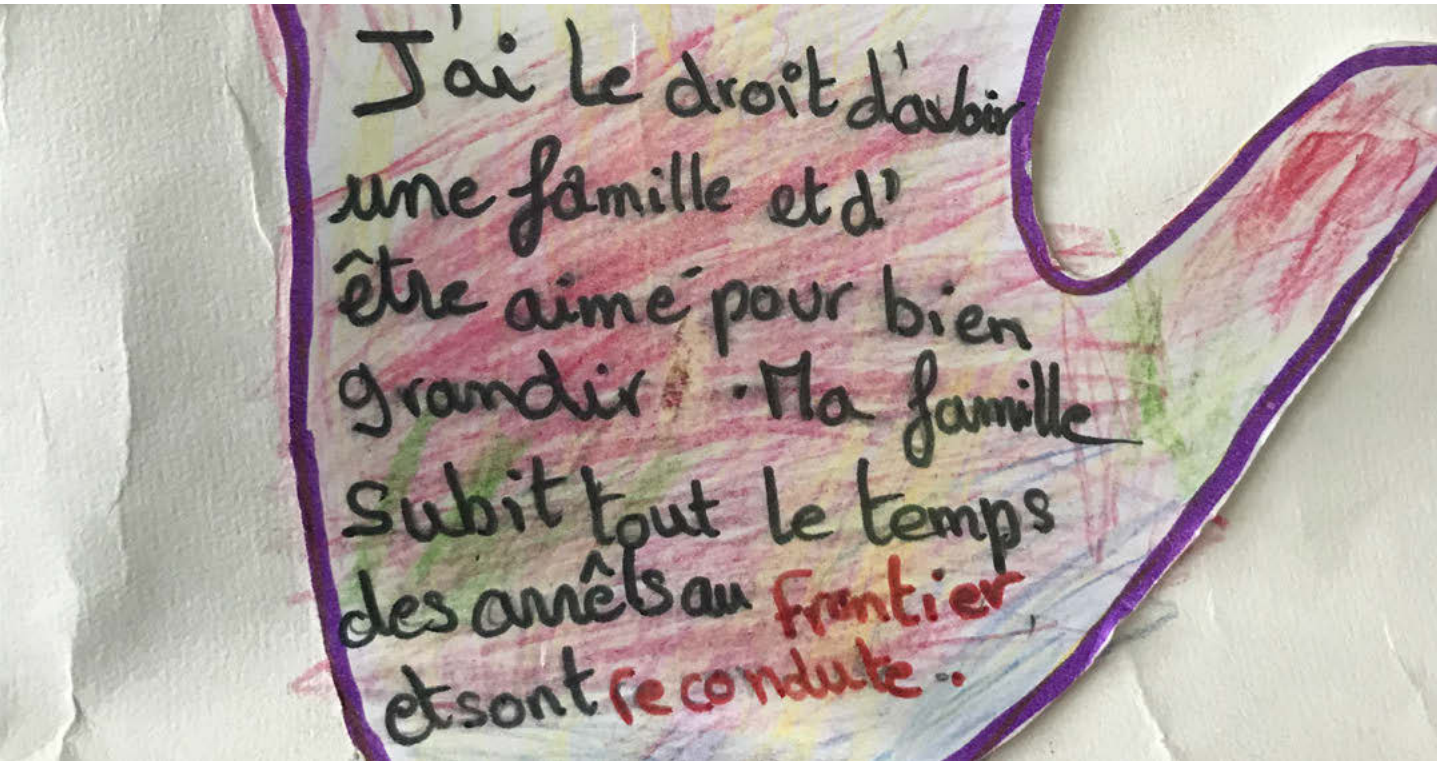
Cette clarification jurisprudentielle n'a toutefois pas mis fin à la pratique. Le Défenseur des droits a été saisi à plusieurs reprises de cas comparables, où des enfants en très bas âge sont restés seuls en centre de rétention avant d'être éloignés avec des inconnus. Ces cas attestent de ce que les vérifications effectuées par l'administration lors des interpellations en mer des *kwassa-kwassa* en provenance des Comores ne suffisent pas à préserver l'intérêt supérieur des enfants qui s'y trouvent.

Dans un avis publié en octobre 2017, la CNCDH confirmait le caractère courant de la pratique consistant à rattacher artificiellement un mineur à un tiers pour pouvoir procéder à son éloignement. Elle relevait à cet égard que :

« les forces de l'ordre, tout comme la préfecture, établissent ces rattachements sans procéder aux vérifications nécessaires relatives à l'identité du mineur et de l'adulte, la véracité de leurs liens et la délégation d'autorité parentale exercée »[91].

Interrogé sur cette pratique par la délégation du Défenseur des droits, le sous-préfet en charge de la lutte contre l'immigration confirme que, lorsque des mineurs sont interpellés à bord d'un *kwassa-kwassa*, ils sont présumés accompagnés et que les vérifications qui s'imposent au regard de la jurisprudence du Conseil d'Etat peuvent dans certaines hypothèses être effectuées par l'association *Mlezi Maore*, spécialisée dans la protection des droits des enfants et habilitée à intervenir en rétention.

[89] Décision n° 2015-02 du 6 janvier 2015.
[90] CE réf., 9 janvier 2015, req. 386865.
[91] Avis CNCDH du 26 septembre 2017, Droits des étrangers et droit d'asile dans les Outre-mer.



Au vu des difficultés d'accès aux associations et au juge qui résultent de la célérité avec laquelle sont exécutées les mesures d'éloignements à Mayotte, ces garanties n'apparaissent pas suffisantes.

Conformément à la jurisprudence rendue par le Conseil d'Etat en 2015, le Défenseur des droits demande au préfet de Mayotte de ne jamais procéder à l'éloignement d'un mineur apparemment non accompagné de ses parents avant que l'ensemble des vérifications requises par le juge administratif aient pu être menées à leur terme.

S'opposant par principe à la rétention des enfants, le Défenseur des droits recommande en outre que tout enfant arrivant en *kwassa-kwassa* fasse, durant le temps de ces vérifications, l'objet d'une mesure alternative à la rétention.

Propos conclusifs
Le renforcement de l'accès aux droits et au juge, un enjeu pour l'avenir de Mayotte

Dans le contexte décrit, marqué dans tous les domaines par d'importantes difficultés de mise en œuvre des droits formellement consacrés, la problématique de l'accès au droit – accès aux droits et au juge – a été identifiée par l'ensemble des acteurs comme un enjeu crucial pour l'avenir de Mayotte.

A Mayotte, le non-recours aux droits – notamment aux droits sociaux – est un phénomène d'ampleur[92].

Parmi les facteurs d'explication figure d'abord le fait que la départementalisation, qui a profondément bouleversé l'état du droit applicable à Mayotte, est encore récente. Les habitants de ce département n'ont pas toujours une pleine connaissance des nouveaux droits consacrés et des procédures pour les faire respecter, d'autant que la langue constitue souvent une barrière supplémentaire à l'accès aux droits, la majorité des personnes parlant shimahorais ou kibushi au quotidien et maîtrisant peu le français. A cela s'ajoutent de nombreux obstacles pratiques. Outre les difficultés liées à l'absence de compte bancaire ou celles nées de la dématérialisation des procédures – évoquées plus haut dans ce rapport – on peut citer celles résultant des spécificités de l'habitat local et du fait que de nombreux usagers de l'administration n'ont pas d'adresse postale.

Le recours au juge est également faible.

La rencontre avec le président du tribunal administratif a révélé que plus des trois-quarts du contentieux mahorais serait du contentieux des étrangers. Pourtant, la juridiction administrative n'examinerait que 5% des obligations de quitter le territoire notifiées par la préfecture. Aussi, cette surreprésentation du contentieux des étrangers est surtout révélatrice du très faible volume des autres contentieux : les autres dossiers traitent principalement du droit de la fonction publique ; le contentieux fiscal est infinitésimal et le contentieux social est inexistant.

Les taux de recours à la juridiction judiciaire apparaissent également faibles. En particulier, le nombre de dossiers affectés au juge des enfants se révèle très inférieur à la moyenne nationale.

Si ces faibles taux de recours au juge s'inscrivent dans la continuité des taux de non-recours aux droits particulièrement importants constatés à Mayotte, il sont sans doute accentués du fait du nombre réduit

[92] Sur ce point, voir notamment CNCDH, 22 juin 2017 : Avis sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte.

[93] Statistiques sur la profession d'avocat publiées par le ministère de la Justice en janvier 2016.

d'avocats présents sur l'île : 30 avocats pour 256 000 habitants, ce qui équivaut à un avocat pour 8 500 habitants, contre une moyenne nationale d'un avocat pour 1000 habitants environ[93].

Si les marges de progrès restent immenses, les services du Défenseur des droits ont pu constater une réelle volonté de développer l'accès au droit à Mayotte.

Le déplacement a été l'occasion de souligner plusieurs améliorations significatives, parmi lesquelles le plan d'adressage sur deux ans débuté à Mamoudzou en novembre 2018 ou encore le projet de création de quatre maisons « France Services ». Le substitut général près la chambre d'appel de Mamoudzou a également fait part de sa volonté de développer à Mayotte un réseau de conciliateurs de justice, comme cela a déjà été fait à la Réunion.

Conscient des enjeux cruciaux que revêt le développement de l'accès au droit à Mayotte, le Défenseur des droits entend en prendre pleinement sa part. Pour cela, il a récemment renforcé son réseau territorial local en recrutant un troisième délégué.

Placés sous l'autorité du Défenseur des droits, ses délégués peuvent, dans leur ressort géographique, instruire des réclamations et participer au règlement des difficultés signalées dans les champs de compétences du Défenseur des droits[94]. Ils peuvent également contribuer à des actions de promotion des droits dans les conditions décrites par l'article 34 de la loi organique relative au Défenseur des droits.

En 2019, les délégués du Défenseur des droits ont traité près de 600 réclamations individuelles. S'ils participent ainsi pleinement au développement de l'accès aux droits à Mayotte, ils se heurtent toutefois à certaines difficultés qui entravent le plein exercice de leurs missions. En premier lieu, les défaillances de certains services publics, lorsqu'elles sont massives comme celles qui affectent le service des étrangers de la préfecture, se répercutent sur leur propre activité. Elles se traduisent par un engorgement de leurs permanences et une surreprésentation des réclamations en lien avec ces défaillances, les empêchant de déployer pleinement l'ensemble des missions du Défenseur des droits sur le territoire de Mayotte. En second lieu, lorsque, dans le domaine de la médiation avec les services publics, ils interviennent auprès des administrations en cause, les délégués se heurtent parfois au silence de certains de leurs interlocuteurs ce qui, là encore, affecte l'efficacité de leur mission. Enfin, il apparaît que l'institution du Défenseur des droits est encore trop peu connue de la population, qui ne la sollicite que très rarement sur des questions liées aux discriminations dans l'emploi, ou concernant des difficultés avec des services publics ou aux droits de l'enfant, hors des cas extrêmement nombreux liées aux droits des étrangers. Des actions doivent donc être mises en place pour améliorer la connaissance de l'ensemble des domaines d'intervention de l'institution auprès de la population.

Convaincu de l'urgence de prendre des mesures de nature à renforcer l'effectivité des droits consacrés à Mayotte, le Défenseur des droits préconise de renforcer les coopérations entre les différents acteurs de l'accès aux droits présents sur l'île, afin que ces institutions connaissent mieux leurs champs d'interventions respectifs et puissent accroitre leur visibilité et leur efficacité dans l'orientation et le traitement des situations individuelles qui leur sont soumises de manière récurrente, cela dans le cadre d'une instance existante comme le conseil départemental de l'accès aux droits (CDAD), ou bien d'une instance ad hoc.

[94] Aux termes de l'article 4 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, le Défenseur des droits est chargé de défendre les droits et libertés dans le cadre des relations avec les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public ; défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant ; lutter contre les discriminations et promouvoir l'égalité ; veiller au respect de la déontologie par les personnes exerçant des activités de sécurité sur le territoire de la République.

Sigles et acronymes

ADA : Allocation pour demandeurs d'asile

ARS : Agence régionale de santé

AME : Aide médicale de l'Etat

ANTS : Agence nationale des titres sécurisés

CADA : Centre d'accueil pour demandeurs d'asile

CAI : Contrat d'accueil et d'intégration

CAIM : Contrat d'aide à l'installation des médecins

CASNAV : Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés

CCAS : Centre communal d'action sociale

CDAD : Conseil départemental de l'accès aux droits

CDAPH : Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

CESEDA : Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droits d'asile

CHM : Centre hospitalier de Mayotte

CIR : Contrat d'intégration républicaine

CNDS : Commission nationale de la déontologie de la sécurité

CRA : Centre de rétention administrative

CRIP : Cellule de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes

CSS : Code de la sécurité sociale

CSSM : Caisse de sécurité sociale de Mayotte

CIDE : Convention internationale des droits de l'enfant

CMU-c : Couverture maladie universelle complémentaire

Convention EDH : Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Cour EDH : Cour européenne des droits de l'homme

CNCDH : Commission nationale consultative des droits de l'homme

DCEM : Documents de circulation pour étranger mineur

DDD : Défenseur des droits

DRFIP : Direction régionale des finances publiques

EVASAN : Évacuation sanitaire

HALDE : Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

IEDOM : Institut d'émission des départements d'Outre-mer

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

MDM : Médecins du Monde

MDPH : Maison départementale des personnes handicapées

MECS : Maison d'enfants à caractère social

MNA : Mineur non accompagné

OFII : Office français de l'immigration et de l'intégration

OQTF : Obligation de quitter le territoire français

PAF : Police aux frontières

PMI : Protection maternelle et infantile

RIB : Relevé d'identité bancaire

TIR : Titre d'identité républicain

Principaux travaux du Défenseur des droits et des institutions qui l'ont précédé

15 avril 2008	CNDS, Avis du 15 avril 2008 faisant suite aux saisines n° 2007-135 et 136 de M. Étienne Pinte, député des Yvelines et Mme Nicole Borvo Cohen-Seat
Octobre 2008	Défenseure des enfants, Regard sur la situation des mineurs à Mayotte, annexe au rapport d'activité 2008 faisant suite à son déplacement à Mayotte du 6 au 8 octobre 2008
1er mars 2010	HALDE, Délibération n° 2010-87 du 1er mars 2010 de la relative à l'accès aux soins des étrangers et des mineurs isolés à Mayotte
Février 2013	DDD, Décision n° MLD-2013-025 relative à la mesure d'éloignement prise à l'encontre d'un ressortissant malgache à Mayotte et exécutée le jour même (observations) *> Désistement du référé au vu des observations du DDD*
Avril 2013	DDD, Mayotte : la situation inacceptable de 3000 mineurs isolés. Décision MDE-2013-87 du 19 avril 2013 (recommandations) Compte-rendu de la mission conduite par Madame Yvette MATHIEU, Préfète, Chargée de mission auprès du Défenseur des droits
19 novembre 2013	DDD, Décision n° MDS-2013-235 du 19 novembre 2013 relative au traitement de migrants, notamment mineurs, sur le territoire de Mayotte (recommandations)
Juillet 2014	DDD, Décision MSP-2014-108 du 17 juillet 2014 relative à l'absence de recours suspensif contre les mesures d'éloignement prises à l'encontre des étrangers dépourvus de titres de séjour à Mayotte (observations). *> CE, réf., 24 juillet 2014, n° 381551*
6 janvier 2015	DDD, Décision MDE-MSP 2015-02 du 6 janvier 2015 relative à la situation d'un mineur arrivé seul à Mayotte pour rejoindre ses parents et rattaché à un tiers avec lequel il n'avait pas de lien légal pour être renvoyé vers les Comores (observations) *> CE, réf., 9 janvier 2015, n° 386865*
27 février 2015	DDD, *Rapport au Comité des droits de l'enfant des Nations-Unies*. Pour un enregistrement exhaustif et fiable des naissances en Guyane et à Mayotte, p. 17 Accès aux soins à Mayotte, p. 37 et suiv. Mineurs isolés à Mayotte, p. 51 et suiv.

1er avril 2015	DDD, Avis n° 15-05 du 1er avril 2015 relatif à la réforme de l'asile. La situation dérogatoire en outremer, p. 10 et suiv. *> Loi n°2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile*
Juin 2015 Janvier 2016	DDD, Avis nos 15-17 du 23 juin 2015, 15-20 du 3 septembre 2015 et 16-02 du 15 janvier 2016 relatifs au projet de loi sur le droit des étrangers Etrangers ultra-marins, le bénéfice du droit commun encore lointain *> Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative aux droits des étrangers*
Septembre 2015	Mission du DDD à Mayotte, Situation sur les droits et la protection des enfants, Rapport rédigé par Madame Yvette MATHIEU, Préfète, Chargée de mission auprès du Défenseur des droits, novembre 2015.
Mai 2016	DDD, *Rapport sur les droits fondamentaux des étrangers en France »*, mai 2016. A Mayotte, des éloignements opérés via le rattachement à un tiers non investi de l'autorité parentale, p. 99 et suiv. Droit à un recours effectif : une exclusion du droit commun préjudiciable aux étrangers présents en outremer, p. 179 et suiv. Demandeurs d'asile : des entraves à l'accès aux conditions matérielles d'accueil, p. 214 et suiv.
30 mai 2016	DDD, Décision n° MSP-2016-151 relative à l'exécution de l'arrêt de la CEDH *De Souza Ribeiro c. France* (observations devant le comité des ministres du Conseil de l'Europe)
6 décembre 2016	DDD, Décision n° MDE-MLD-MSP-2016-292 du 6 décembre 2016 relative aux expulsions illégales de familles d'origine comorienne à Mayotte (recommandation)
Mars 2015 et juillet 2017	DDD, Décisions MLD-MSP-MDE-2015-049 du 4 mars 2015 et 2017-217 du 27 juillet 2017 relatives au refus d'affiliation opposé par la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM) à une personne sans compte bancaire (observations devant la Cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion puis devant la Cour de cassation). *> Cass, Civ 2, 21 juin 2018, n°1713468*
20 novembre 2017	DDD, Rapport annuel 2017 sur les droits de l'enfant, *Au miroir de la Convention internationale des droits de l'enfant.* Un cumul de difficultés pour l'accès à la santé des enfants de Guyane et de Mayotte, p. 49 et suiv.
Mars et mai 2018	DDD, Avis 18-09 du 15 mars 2018 et 18-14 du 17 mai 2018 relatifs au projet de loi pour une immigration maîtrisée et un droit d'asile effectif *> Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018*
9 mai 2018	DDD, Rapport sur les opérations dites de « décasage» à Mayotte
26 juillet 2018	DDD, Communiqué de presse : *« Le Défenseur des droits s'inquiète de l'instauration d'un régime dérogatoire d'accès à la nationalité pour les enfants nés à Mayotte »*
24 septembre 2018	DDD, Communiqué de presse : *« Préfecture de Mayotte : la fermeture du services des étrangers conduit à des atteintes graves aux droits des personnes »*
22 novembre 2019	DDD, Décision n° 2019-294 du 22 novembre 2019 relative au refus discriminatoire d'une mairie de scolariser des enfants de nationalité comorienne et hébergés chez des tiers (observations) *> En attente du jugement*
28 novembre 2019	DDD, Décision n° 2019-295 du 28 novembre 2019 relative à la situation d'un enfant sans identité, trouvé sur la voie publique (recommandations)

Défenseur des droits

TSA 90716 - 75334 Paris Cedex 07

Tél. : 09 69 39 00 00

www.defenseurdesdroits.fr

Toutes nos actualités :

www.defenseurdesdroits.fr

Défenseurdesdroits

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

© 02-2020 | Défenseur des droits