

Défenseur des droits

Décision n° 2021-174 du 2 juillet 2021 du Défenseur des droits

NOR : DFDX2120806S

La Défenseure des droits,

Vu l'article 71-1 de la Constitution du 4 octobre 1958 ;

Vu la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits ;

Vu le décret n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits ;

Vu la Convention internationale relative aux droits de l'enfant ;

Vu le code de l'action sociale et des familles ;

Vu le code civil ;

Vu le code de procédure civile ;

Vu la décision du Défenseur des droits n° 2019-295 du 28 novembre 2019 ;

Vu le courrier de relance adressé au conseil départemental de Mayotte, le 24 février 2020 ;

Vu l'injonction adressée au conseil départemental de Mayotte, le 15 octobre 2020 ;

Vu la décision de la Défenseure des droits n° 2021-034 du 4 février 2021, établissant un rapport spécial ;

Saisie le 4 février 2019, par la représentante à Mayotte de la fédération Enfance et Familles d'Adoption (EFA) de la situation d'un enfant sans identité, trouvé en mai 2017 sur la voie publique à Mayotte,

Décide de rendre public au *Journal officiel* de la République française le présent rapport spécial en l'absence de suites données à ses recommandations formulées dans ses décisions n° 2019-295 et 2021-034.

C. HÉDON

Rapport spécial

(en application de l'article 25
de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011

Rappel des faits

Le 27 mai 2017, un enfant (S. O.) approximativement âgé d'un an, en état de dénutrition et atteint d'une pathologie grave, a été trouvé dans le village de Kangani, dans la commune de Koungou. Il aurait alors été conduit au service des urgences de l'hôpital de Mamoudzou.

D'après les quelques informations transmises, cet enfant serait né en 2016 et sa découverte aurait été signalée à la cellule de recueil des informations préoccupantes (CRIP) de Mayotte, le jour même. L'enfant a été admis provisoirement à l'aide sociale à l'enfance (ASE) au titre de l'article L. 223-2 du code de l'action sociale et des familles, le 1^{er} juin 2017.

Il aurait été hospitalisé à La Réunion, dans le cadre d'une évacuation sanitaire (EVASAN), puis serait revenu à Mayotte où son placement a été ordonné par le juge des enfants, le 11 août 2017.

Le conseil de famille des pupilles de l'Etat de Mayotte a eu connaissance de l'existence de l'enfant en août 2018. A l'occasion de sa réunion du 14 août, il a demandé à l'ASE des informations sur les procédures engagées par le conseil départemental afin qu'il soit pourvu d'une identité, nécessaire à son admission en qualité de pupille de l'Etat.

Le conseil de famille a réitéré sa demande lors des séances des 14 septembre et 14 décembre 2018.

Ne parvenant pas à obtenir d'informations de la part de l'ASE, la représentante à Mayotte de la fédération Enfance et Familles d'Adoption (EFA) a saisi le Défenseur des droits, le 4 février 2019, ce dont elle a informé l'ASE le 14 février 2019.

Déroulement de l'instruction

Par courriel du 18 février 2019, renouvelé le 15 avril 2019, les services du Défenseur des droits ont adressé au directeur des services de la protection de l'enfance de Mayotte une demande de copie intégrale du dossier éducatif et administratif de l'enfant ainsi qu'une demande d'information sur sa situation actuelle eu égard à son identité. Le cadre légal de l'établissement d'un état civil pour un enfant trouvé lui a alors été rappelé.

En réponse, le département a adressé au Défenseur des droits, cinq pièces, les 24 mai et 14 juin 2019 :

- le jugement en assistance éducative du 11 août 2017 ;
- une copie intégrale de l'acte de naissance, datée du 13 mai 2019 ;

- le procès-verbal de recueil provisoire de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat, daté du 17 mai 2019 ;
- un procès-verbal de synthèse d'une page, daté du 11 septembre 2018 ;
- une fiche d'actualisation d'une page, datée du 7 novembre 2018.

Ultérieurement, le Défenseur des droits a reçu communication de l'arrêté portant admission définitive de S. O. en qualité de pupille de l'Etat, signé le 18 juillet 2019.

En revanche, les demandes d'informations adressées par le Défenseur des droits au procureur de la République et à la présidente du tribunal pour enfants de Mamoudzou par courriels des 25 février, 1^{er} avril et 3 juin 2019, sont restées sans réponse.

Des éléments transmis, il ressort que S. a bénéficié d'un jugement déclaratif de naissance, le 6 mars 2019. Sur réquisition du parquet du 7 mars 2019, le dispositif de ce jugement a été transcrit par l'officier d'état civil sur les registres de l'état civil de Koungou le 8 mars 2019, et un acte de naissance a été établi, au nom de S.O., né le 25 mars 2016 à Koungou.

Le 20 mai 2019, la représentante à Mayotte d'EFA a adressé au président du conseil départemental un courrier, dont elle a adressé copie au Défenseur des droits, dans lequel elle indique avoir été informée de la situation similaire de plusieurs autres enfants sans identité, recueillis par l'ASE de Mayotte, dont elle demande le recensement.

Par courriel du 18 juin 2019, le procès-verbal de recueil provisoire de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat daté du 17 mai 2019, a été adressé pour information par le Défenseur des droits à la représentante à Mayotte d'EFA. En réponse, celle-ci a indiqué que cette information n'avait pas « été portée à la connaissance, ni du tuteur, ni du conseil de famille, alors [qu'ils sont] censés exercer l'autorité parentale sur cet enfant depuis plus d'un mois ».

Le Défenseur des droits a envoyé une note récapitulative au président du conseil départemental de Mayotte, le 6 septembre 2019.

Par courrier reçu le 21 octobre 2019, le conseil départemental a adressé au Défenseur des droits un courrier ainsi qu'une « note concernant S. O. » et la copie de l'attestation de droits à l'assurance maladie, valable du 18/09/2019 au 17/09/2020.

A l'issue de l'instruction, le Défenseur des droits a adressé au conseil départemental de Mayotte, le 28 novembre 2019, la décision n° 2019-295 énonçant les recommandations suivantes :

- assurer la constitution et la tenue rigoureuse des dossiers des enfants dont il a la charge ;
- adopter des mesures pour renforcer la formation des professionnels sur les procédures relatives à l'établissement de l'identité des enfants découverts sur la voie publique et à leur inscription à l'état civil ;
- recenser les enfants sans identité pris en charge par la direction de la protection de l'enfance et engager immédiatement les démarches en vue d'établir leur identité et de veiller à leur inscription à l'état civil, et en transmettre la liste au Défenseur des droits ;
- transmettre au Défenseur des droits la composition de la commission d'examen des statuts des enfants en risque de délaissement, sa date de création, les dates des réunions qui se sont tenues ainsi que le dernier compte-rendu de séance ;
- élaborer le bilan d'adoptabilité de l'enfant S. O., et en transmettre la copie au Défenseur des droits ainsi que les informations relatives aux mesures prises afin de mettre en œuvre un projet de vie pour cet enfant en lien avec le conseil de famille.

Faisant suite à cette décision, un courrier de relance a été adressé au conseil départemental de Mayotte, le 24 février 2020.

Par courrier du 15 octobre 2020, conformément aux dispositions de l'article 14 du décret du n° 2011-904 du 29 juillet 2011 relatif à la procédure applicable devant le Défenseur des droits, celui-ci a enjoint le département de Mayotte de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la décision n° 2019-295 et lui transmettre les éléments sollicités.

Sans réponse du département, le Défenseur des droits établit le présent rapport spécial, qui est communiqué au département de Mayotte. Ce rapport spécial sera rendu public, conformément aux dispositions de l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011.

Analyse et recommandations

Sur la prise en charge de l'enfant S. O. :

Il convient de constater que le dossier du mineur constitué par l'ASE, communiqué au Défenseur des droits, s'avère très peu étoffé, voire lacunaire. Ainsi, il ne comporte pas de rapport éducatif sur la situation de l'enfant, pas plus que la notification du jugement déclaratif d'état civil de l'enfant du tribunal de grand instance de Mamoudzou, ni la copie du carnet de santé, ni d'autres éléments médicaux, ni même la copie d'éventuelles requêtes en assistance éducative, de prolongation du placement, de demande de tutelle d'Etat, ou autres documents nécessaires au bon suivi d'un enfant confié.

Sur l'histoire de vie de l'enfant, le département évoque, dans sa réponse au Défenseur des droits, que S. a été découvert par un dénommé S. M. Il n'apporte aucune précision sur les circonstances de la découverte de l'enfant, ni sur les conditions dans lesquelles l'enfant a été pris en charge pendant les premiers mois.

S., selon les quelques éléments réunis par le conseil de famille, était au moment de sa découverte en état de dénutrition et atteint d'une pathologie médicale grave.

Hormis au travers de la décision du juge des enfants du 11 août 2017, qui confie l'enfant aux services de la protection de l'enfance pour une durée d'un an, le Défenseur des droits n'a obtenu que très peu d'éléments d'information sur le quotidien de l'enfant, entre sa découverte en mai 2017 et le mois de mai 2019.

Il semblerait pourtant, selon les informations transmises par EFA, que l'enfant ait notamment bénéficié d'une évacuation sanitaire vers La Réunion avant de revenir à Mayotte, laquelle n'apparaît nulle part dans son dossier.

La note du service de protection de l'enfance, en réponse à la note récapitulative du Défenseur des droits, apporte quelques éléments relatifs à la prise en charge de l'enfant à compter du 23 mai 2019, date à laquelle la référente a rencontré une infirmière au centre d'action médico-sociale précoce (CAMSP), afin que S. puisse y être inscrit et bénéficier d'une prise en charge adaptée. Il est précisé qu'un dossier MDPH a été récemment constitué et un rendez-vous pris le 18 juin 2019 avec le service pédiatrique du centre hospitalier de Mayotte pour « faire le point sur sa situation médicale », l'enfant souffrant d'une hydrocéphalie. Enfin, il est précisé que « la direction de la protection de l'enfance va faire les démarches pour donner à l'assistante familiale un matériel adapté qui lui permettrait une prise en charge bien plus confortable ». Par ailleurs, les droits à l'assurance maladie en faveur de S. ont été ouverts le 18 septembre 2019.

Il apparaît qu'aucune de ces démarches n'avait été effectuée avant mai 2019.

Ces éléments, ainsi que l'absence d'écrits sur les deux premières années de prise en charge de cet enfant, interrogent sur la qualité du suivi éducatif dont S. a pu bénéficier, et sur l'accompagnement et le soutien apportés à son assistante familiale par les services de protection de l'enfance de Mayotte.

A cet égard, la référente de la situation à l'aide sociale à l'enfance évoque pourtant, dans la fiche d'actualisation et de liaison rédigée le 7 novembre 2018, les difficultés de l'assistante familiale à faire face aux troubles de l'enfant, qui « pleure tous les soirs et ne dort pas ». La nécessité d'une aide à domicile pour soulager l'assistante familiale est évoquée. Il ressort de la note adressée par le président du conseil départemental, reçue le 21 octobre 2019 par le Défenseur des droits, que l'aide à domicile est prévue pour soutenir l'assistante familiale au quotidien, sans qu'il soit précisé depuis quand cette modalité est effective.

Par ailleurs, il apparaît que le statut de l'enfant, confié judiciairement à l'ASE en assistance éducative, était amené à évoluer étant donné l'absence de titulaire de l'autorité parentale identifié et identifiable. Pourtant, à l'issue de l'audience en assistance éducative d'août 2017, le procureur de la République n'a pas été saisi de la situation de cet enfant privé d'identité.

Le 11 août 2018, le placement judiciaire n'a pas été prolongé. L'enfant est alors toujours pris en charge par l'ASE, mais sans aucun statut, puisqu'aucun jugement d'ouverture de tutelle n'a par ailleurs été prononcé.

Il convient de souligner que dans la fiche précitée, comme dans le procès-verbal de synthèse de la direction de la protection de l'enfance du 11 septembre 2018, l'enfant est toujours identifié comme « bébé X ».

Le procès-verbal de synthèse indique que « Le bébé X est placé depuis 1 an, personne ne s'est présenté pour le déclarer. On doit demander une audience, demander un statut de pupille de l'Etat. Demander un PV auprès de la gendarmerie. Etablir un dossier MDPH. Faire attestation de sécu ».

Le 7 novembre 2018, la fiche d'actualisation et de liaison indique à son tour : « Nous attendons également une prochaine audience suite à la demande d'une audience en urgence concernant la situation de bébé X en date du 25 septembre 2018. »

Enfin, selon le département, aux termes de sa note communiquée le 21 octobre 2019, « la prise en charge de S. se passe relativement bien et aucun souci n'est signalé ». Or, selon les informations reçues le 5 novembre 2019 de la part de la représentante à Mayotte d'EFA, l'ASE aurait informé le conseil de famille que la famille d'accueil ne parvenait plus à assumer la prise en charge de S. Il semblerait en effet que l'assistante familiale ait en charge quatre enfants confiés en plus de S., et de ses six propres enfants.

La Défenseure des droits relève que les informations les plus récentes transmises par le département de Mayotte ne semblent pas refléter la réalité de la situation de l'enfant, pour lequel il reste particulièrement inquiet.

Ainsi la Défenseure des droits ne peut que rappeler que le suivi des enfants confiés 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.

La situation des enfants pris en charge doit faire l'objet de rapports socio-éducatifs réguliers indispensables à la bonne connaissance des enfants accueillis et à l'identification de leurs besoins fondamentaux, nécessaire à l'ajustement de leur accompagnement social, médical, et éducatif.

➤ **Constatant que le dossier de S. O., tenu par le service de l'aide sociale à l'enfance, est extrêmement lacunaire, la Défenseure des droits recommande au conseil départemental de Mayotte de s'assurer de la constitution et de la tenue rigoureuse des dossiers des enfants dont il a la charge.**

Sur le droit à l'identité de S. O. et l'établissement de son état civil :

L'article 7 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant (CIDE) indique que :

« L'enfant est enregistré aussitôt sa naissance et a dès celle-ci le droit à un nom, le droit d'acquérir une nationalité et, dans la mesure du possible, le droit de connaître ses parents et d'être élevé par eux. »

L'article 8 quant à lui prévoit que :

« 1. Les Etats parties s'engagent à respecter le droit de l'enfant de préserver son identité, y compris sa nationalité, son nom et ses relations familiales, tels qu'ils sont reconnus par la loi, sans ingérence illégale.

2. *Si un enfant est illégalement privé des éléments constitutifs de son identité ou de certains d'entre eux, les Etats parties doivent lui accorder une assistance et une protection appropriées, pour que son identité soit rétablie aussi rapidement que possible.* »

En droit interne, l'article 55 du code civil dispose que :

« *Lorsqu'une naissance n'a pas été déclarée dans le délai légal, l'officier de l'état civil ne peut la relater sur ses registres qu'en vertu d'un jugement rendu par le tribunal de l'arrondissement dans lequel est né l'enfant, et mention sommaire en est faite en marge à la date de la naissance. Si le lieu de la naissance est inconnu, le tribunal compétent est celui du domicile du requérant. Le nom de l'enfant est déterminé en application des règles énoncées aux articles 311-21 et 311-23.* »

Dans le cas d'un enfant trouvé, le délai légal pour déclarer la naissance n'est pas applicable.

L'article 58 du code civil prévoit en effet que :

« *Toute personne qui aura trouvé un enfant nouveau-né est tenue d'en faire la déclaration à l'officier de l'état civil du lieu de la découverte. Si elle ne consent pas à se charger de l'enfant, elle doit le remettre, ainsi que les vêtements et autres effets trouvés avec lui, à l'officier de l'état civil.*

Il est dressé un procès-verbal détaillé qui, outre les indications prévues à l'article 34 du présent code, énonce la date, l'heure, le lieu et les circonstances de la découverte, l'âge apparent et le sexe de l'enfant, toute particularité pouvant contribuer à son identification ainsi que l'autorité ou la personne à laquelle il est confié. Ce procès-verbal est inscrit à sa date sur les registres de l'état civil.

A la suite et séparément de ce procès-verbal, l'officier de l'état civil établit un acte tenant lieu d'acte de naissance. En plus des indications prévues à l'article 34, cet acte énonce le sexe de l'enfant ainsi que les prénoms et nom qui lui sont donnés ; il fixe une date de naissance pouvant correspondre à son âge apparent et désigne comme lieu de naissance la commune où l'enfant a été découvert.

L'alinéa 4 de cet article précise que :

« *Pareil acte doit être établi, sur déclaration des services de l'assistance à l'enfance, pour les enfants placés sous leur tutelle et dépourvus d'acte de naissance connu ou pour lesquels le secret de la naissance a été réclaté.*

Les copies et extraits du procès-verbal de découverte ou de l'acte provisoire de naissance sont délivrés dans les conditions et selon les distinctions faites à l'article 57 du présent code.

Si l'acte de naissance de l'enfant vient à être retrouvé ou si sa naissance est judiciairement déclarée, le procès-verbal de la découverte et l'acte provisoire de naissance sont annulés à la requête du procureur de la République ou des parties intéressées. »

Le procès-verbal de découverte et l'acte provisoire de naissance peuvent donc être établis quel que soit le temps écoulé entre la découverte de l'enfant et la déclaration.

La loi ne laisse aucune faculté d'appréciation au président du conseil départemental. En qualité de service ayant recueilli l'enfant, il est tenu de faire les démarches nécessaires pour établir un acte provisoire dans l'intérêt de l'enfant.

Ainsi, l'officier de l'état civil compétent pour recevoir la déclaration est celui de la commune où l'enfant a été découvert. Il ne doit pas indiquer dans l'acte le nom des personnes qui lui seraient désignées comme parents de l'enfant. Le procès-verbal de découverte et l'acte provisoire de naissance sont délivrés sous forme de copies et d'extraits dans les conditions fixées par le décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil.

En l'espèce, S. aurait été retrouvé dans un caniveau le 27 mai 2017 par un dénommé S.M. puis aurait été admis aux urgences de l'hôpital de Mayotte. Signalé à la cellule de recueil des informations préoccupantes du département, il a bénéficié d'une admission à l'aide sociale à l'enfance au titre de l'article L. 223-2 du CASF, le 1^{er} juin 2017.

Dès lors, et compte-tenu du fait qu'*a priori*, la personne ayant découvert l'enfant ne l'a pas déclaré, l'ASE aurait dû se rapprocher de l'officier d'état civil pour procéder à cette déclaration et faire établir l'acte provisoire de naissance de l'enfant. Il faut, en outre, relever qu'il existe au centre hospitalier de Mayotte, où aurait été conduit l'enfant, une antenne de déclaration de naissance où sont présents des officiers d'état civil.

Le président du conseil départemental évoque, dans son courrier du 21 octobre 2019, l'existence d'un « *procès-verbal de recueil* » rédigé par la direction de la protection de l'enfance, « *conformément à l'article 58 du code civil* », qui selon lui aurait permis au tribunal de grande instance de Mamoudzou, par un jugement en date du 6 mars 2019, de prononcer l'inscription de la naissance sur les registres de droit commun de la commune de Koungou.

Les services du Défenseur des droits n'ont jamais eu communication de cette pièce. En effet, suite à leur demande d'avoir copie de ce document, le département leur a adressé par courriel la copie du procès-verbal de recueil provisoire de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat, établi conformément aux articles L. 224-4 et suivants du CASF, en date du 17 mai 2019.

Il apparaît qu'une confusion est faite par le département entre le procès-verbal de découverte et le procès-verbal de recueil provisoire de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat.

La Défenseure des droits en déduit que le procès-verbal de découverte de l'enfant, prévu par l'article 58 du code civil, qui doit être dressé par l'officier d'état civil sur déclaration des services de l'assistance à l'enfance, n'a jamais été établi.

Lors de sa séance du 2 août 2018, le conseil de famille des pupilles de l'Etat est informé de l'existence de cet enfant sans identité. Le conseil de famille demande aux services de l'aide sociale à l'enfance d'effectuer des

démarches en urgence afin que cet enfant soit pourvu d'une identité et d'un état civil. Les textes ci-dessus énoncés ont alors été rappelés aux services, les échanges notés dans le procès-verbal de séance. Ces demandes seront réitérées à trois reprises.

Suite au jugement déclaratif de naissance rendu le 6 mars 2019, et sur réquisitions du parquet du 7 mars 2019, un acte de naissance a été établi le 8 mars 2019, au nom de S. O., né le 25 mars 2016 à Koungou.

Le Défenseur des droits n'a pas obtenu copie de ce jugement ni d'information particulière quant à son élaboration. Il constate cependant qu'il a été prononcé peu après qu'il a alerté le procureur de la République et le juge des enfants de Mayotte, et adressé sa demande d'information à la direction de la protection de l'enfance.

Il résulte du jugement en assistance éducative du 11 août 2017, que le parquet a adressé au juge des enfants une requête en assistance éducative, la veille, relative à : « BEBE X, né en 2016 ». Le parquet avait donc connaissance depuis août 2017, au moins, de l'existence d'un enfant sans identité confié aux services de protection de l'enfance de Mayotte, pour lequel aucune famille n'a été identifiée.

Il convient, à ce titre, de rappeler que, faute d'état civil, l'article 55, alinéa 2, du code civil prévoit que « *Lorsqu'une naissance n'aura pas été déclarée dans le délai légal, l'officier de l'état civil ne pourra la relater sur ses registres qu'en vertu d'un jugement rendu par le tribunal de l'arrondissement dans lequel est né l'enfant, et mention sommaire sera faite en marge à la date de la naissance. Si le lieu de la naissance est inconnu, le tribunal compétent sera celui du domicile du requérant* ».

Ainsi, l'action est engagée par toute personne intéressée, et peut être engagée d'office par le ministère public, qui doit prendre l'initiative de l'instance en déclaration judiciaire dès qu'il a connaissance du défaut de déclaration. Il lui appartient d'apprécier s'il doit appeler en la cause les personnes qui auraient dû déclarer la naissance.

Il est ainsi permis de s'interroger sur les délais écoulés entre le moment où le parquet puis le juge des enfants ont été informés de l'existence de cet enfant sans identité, et celui où le jugement déclaratif d'état civil a finalement été prononcé. A cet égard, le Défenseur des droits rappelle qu'il appartient à l'autorité judiciaire, lorsqu'elle est informée de la situation d'un enfant sans identité, d'initier les procédures adéquates avec la plus grande célérité.

Quoiqu'il en soit, au vu des éléments qui précèdent, il s'avère que l'enfant est resté sans identité et sans état civil du 27 mai 2017, date de sa découverte et de sa prise en charge par le département de Mayotte, au 6 mars 2019, soit durant presque deux années, en raison du manque de diligence de la part des services de l'aide sociale à l'enfance de Mayotte auquel S. était confié par décision judiciaire.

Ainsi, la Défenseure des droits conclut que, par son manque de diligence s'agissant de l'établissement de l'identité de l'enfant S. O., le conseil départemental de Mayotte a méconnu son droit fondamental à l'identité reconnu par les articles 7 et 8 de la Convention relative aux droits de l'enfant et porté gravement atteinte à son intérêt supérieur.

- **La Défenseure des droits recommande au conseil départemental de Mayotte de renforcer la formation de ses professionnels sur les procédures relatives à l'établissement de l'identité des enfants découverts sur la voie publique et à leur inscription à l'état civil.**
- **La Défenseure des droits recommande au conseil départemental de Mayotte de recenser les enfants sans identité pris en charge par la direction de la protection de l'enfance et de lui en communiquer la liste, le cas échéant.**
- **La Défenseure des droits recommande au conseil départemental de Mayotte, pour chacun de ces enfants, d'enclencher immédiatement les démarches en vue d'établir leur identité et de veiller à leur inscription à l'état civil.**

Sur l'admission de S. O. en qualité de pupille de l'Etat :

L'article 20 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant indique :

« 1. *Tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans ce milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat.*

2. *Les Etats parties prévoient pour cet enfant une protection de remplacement conforme à leur législation nationale.*

3. *Cette protection de remplacement peut notamment avoir la forme du placement dans une famille, de la kafalah de droit islamique, de l'adoption ou, en cas de nécessité, du placement dans un établissement pour enfants approprié. Dans le choix entre ces solutions, il est dûment tenu compte de la nécessité d'une certaine continuité dans l'éducation de l'enfant, ainsi que de son origine ethnique, religieuse, culturelle et linguistique. »*

En droit interne, il résulte des articles L. 224 et suivants du CASF, que s'agissant d'un enfant dont la filiation n'est pas établie, soit parce qu'il est né sous le secret, soit parce qu'il a été trouvé, et qui a été recueilli par l'aide sociale à l'enfance depuis plus de deux mois (1), un procès-verbal de recueil provisoire doit être formalisé (2).

L'établissement de ce procès-verbal permet de déclarer l'enfant pupille de l'Etat à titre provisoire. Ce procès-verbal fait courir les délais pendant lesquels les parents peuvent établir la filiation de l'enfant et le reprendre sans formalité, et ce pendant deux mois. C'est aussi à partir de cette date que la tutelle est organisée.

A l'issue de ce délai légal, et en l'absence de reprise de l'enfant par ses parents, d'établissement d'une filiation ou de mise en place d'une tutelle de droit commun, le président du conseil départemental doit prendre un arrêté d'admission de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat.

A l'issue des délais de recours, il pourra être élaboré un projet d'adoption pour l'enfant afin de le soumettre au conseil de famille.

En l'espèce, aucune procédure d'admission en qualité de pupille de l'Etat n'a été enclenchée avant le 17 mai 2019, alors qu'elle aurait dû l'être dès le 1^{er} août 2017, soit deux mois après le recueil de l'enfant par les services de l'ASE, le 1^{er} juin 2017.

Il est nécessaire de rappeler que, bien que l'enfant ne bénéficiait plus de mesure de placement au titre de l'article 375-3 du code civil depuis août 2018, son statut ne semble pas avoir été examiné avant mars 2019, soit postérieurement à l'établissement de son état civil.

Or, selon le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes (3), le directeur de la protection de l'enfance de Mayotte a déclaré qu'une commission d'examen des statuts des enfants en risque de délaissement a été installée et se réunirait tous les 6 mois. Toutefois aucune précision n'a été apportée au Défenseur des droits quant à la composition de la commission, sa date de création et les dates des réunions qui se seraient tenues.

L'article L. 223-1 du CASF dispose en effet, que :

« Le président du conseil départemental met en place une commission pluridisciplinaire et pluri-institutionnelle chargée d'examiner, sur la base des rapports prévus à l'article L. 223-5, la situation des enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance depuis plus d'un an lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant paraît inadapté à ses besoins. La commission examine tous les six mois la situation des enfants de moins de deux ans. Sont associés à l'examen de la situation de l'enfant son référent éducatif et la personne physique qui l'accueille ou l'accompagne au quotidien. La commission peut formuler un avis au président du conseil départemental sur le projet pour l'enfant mentionné à l'article L. 223-1-1. Cet avis est remis à chacune des personnes morales ou physiques auxquelles le projet pour l'enfant est remis et au juge, lorsque celui-ci est saisi.

Les membres de cette commission sont soumis au secret professionnel, selon les modalités prévues aux articles L. 221-6 et L. 226-2-2. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret. »

La situation de S. O. ne semble pas avoir été examinée par cette commission et n'aurait sans doute pas évolué sans les alertes répétées de la part du conseil de famille des pupilles de l'Etat, relayées par le Défenseur des droits.

Il est à noter, en outre, que le procès-verbal de recueil provisoire de l'enfant en qualité de pupille de l'Etat, daté du 17 mai 2019, qui permet l'organisation de la tutelle de l'enfant, n'a pas été communiqué, dès signature, au conseil de famille et au tuteur censés exercer l'autorité parentale sur cet enfant.

Ce n'est donc que depuis le 18 juillet 2019, date à laquelle S. a pu bénéficier définitivement du statut de pupille de l'Etat, qu'un projet d'adoption peut être envisagé dans le respect de son intérêt supérieur.

Or d'après les éléments reçus de la représentante à Mayotte d'EFA, le 5 novembre 2019, si une réunion du conseil de famille a pu être programmée le 6 novembre 2019, aucun dossier concernant S. n'était disponible lors de la réunion préparatoire qui s'est tenue entre elle, les services de la protection de l'enfance et la direction de la jeunesse et des sports et de la cohésion sociale (DJSCS) du 30 octobre 2019. Le bilan d'adoptabilité n'avait pas été fait. Le conseil de famille ne disposait d'aucun élément pour élaborer le projet de vie de l'enfant.

Or, dans la mesure où la famille d'accueil ne semblait plus parvenir à assumer la prise en charge de S., il était urgent de trouver une solution plus adaptée à sa situation et notamment à son état de santé. Toutefois sans avis médical sur la prise en charge nécessaire de l'enfant, cette évaluation risquait d'être compromise.

Le bilan d'adoptabilité est un outil essentiel à l'élaboration du projet de vie pour l'enfant : « l'évaluation de l'adoptabilité psycho-médico-sociale, c'est l'évaluation des capacités de l'enfant à intégrer une nouvelle filiation, à s'inscrire dans un nouvel environnement familial, dans un nouveau milieu de vie. C'est toute la question de l'évaluation de la santé mentale, physique, affective, émotionnelle et relationnelle d'un enfant. Il s'agira de repérer les capacités, les ressources ainsi que les points de fragilité d'un enfant et les aspects problématiques de la situation que l'on peut nommer "facteurs de risque" » (4).

Il est de la responsabilité du département de proposer au conseil de famille un projet de vie pour S., éventuellement une adoption après avoir évalué son adoptabilité, et ce dans son meilleur intérêt.

Au vu des éléments qui précèdent et du fait des retards dans l'établissement de son identité et de son état civil, la situation de S. n'a pas évolué rapidement vers un statut de pupille de l'Etat, plus protecteur et respectueux de l'ensemble des droits dont doivent bénéficier tous les enfants.

Depuis son admission au statut de pupille de l'Etat, sa situation n'a pas non plus évolué, le conseil de famille ne disposant d'aucune information sur sa situation sociale, médicale, éducative.

Ainsi, la Défenseure des droits conclut que le manque de diligences de la part du conseil départemental de Mayotte, qui a privé l'enfant S. O. du statut de pupille de l'Etat pendant ses deux premières années, a méconnu son droit à bénéficier d'une protection adaptée prévue par l'article 20 de la CIDE et porté gravement atteinte à son intérêt supérieur.

La Défenseure des droits rappelle au conseil départemental de Mayotte son obligation, issue de l'article L. 223-1 du code de l'action sociale et des familles, d'examiner tous les six mois la situation des enfants de moins de deux ans lorsqu'il existe un risque de délaissement parental ou lorsque le statut juridique de l'enfant apparaît inadapté à leurs besoins.

- **La Défenseure des droits demande au conseil départemental de Mayotte de lui communiquer la composition de la commission d'examen des statuts des enfants en risque de délaissement, sa date de création, les dates des réunions qui se sont tenues ainsi que le dernier compte-rendu de séance.**
- **La Défenseure des droits recommande au conseil départemental de Mayotte d'élaborer un bilan d'adoptabilité de l'enfant S. O., de proposer et mettre en œuvre un projet de vie en lien avec le conseil de famille et de lui en adresser la teneur.**

*
* *

Par décision n° 2021-034, la Défenseure des droits a établi un rapport spécial notifié au département lui demandant à nouveau de rendre compte des suites données aux recommandations ci-dessus et de lui communiquer les informations demandées dans un délai de deux mois à compter de la date de notification de la décision.

En l'absence de réponse à cette décision dans le délai imparti et en application de l'article 25 de la loi organique du 29 mars 2011, la Défenseure des droits décide de rendre publique sa position en publiant ce rapport spécial au *Journal officiel* de la République française.

C. HÉDON

(1) Art. L. 224-4 (1°).

(2) Art. L. 224-5.

(3) Chambre régionale des comptes - Rapport d'observations définitives – département de Mayotte – Aide sociale à l'enfance, exercices 2016 et suivants – 15/02/2019.

(4) Adoptabilité psychologique et facteurs de risque chez l'enfant - ACTES DE LA JOURNÉE TECHNIQUE SUR L'ADOPTION DES ENFANTS PUPILLES DE L'ÉTAT A BESOINS SPECIFIQUES, organisée par la direction générale de la cohésion sociale – 05/12/2011.