

Paris, le 12 mars 2024

Décision du Défenseur des droits n°2024-034

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 des droits de l'enfant ;

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

Vu le code civil ;

Saisie de la situation de madame X. et de ses trois enfants, Y., né le 7 janvier 2017, Z., né le 21 mai 2019 et A., né le 18 mars 2023 à Mayotte, sans domicile et en situation de particulière vulnérabilité ;

Conclut que le département de Mayotte porte atteinte aux droits et à l'intérêt supérieur des enfants présents sur son territoire, en ne respectant pas son obligation légale de prise en charge, qui inclut l'hébergement, le cas échéant en urgence, des femmes enceintes ou des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique conformément à l'article L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles ;

Conclut que le département de Mayotte porte atteinte aux droits et à l'intérêt supérieur des enfants présents sur son territoire, en ne respectant pas son obligation légale de se doter d'un dispositif de versement de prestations financières d'aide sociale conformément aux articles L.222-2 et L.222-3 du code de l'action sociale et des familles ;

Recommande au département de Mayotte de mettre en place un accueil mères-enfants conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles ci-dessus, et de garantir la mise en place des aides financières, selon les termes de la loi ;

Recommande au département de Mayotte de verser à madame X., si celle-ci lui en renouvelle la demande, les prestations financières d'aide sociale auxquelles elle peut prétendre ;

Recommande à l'Etat d'apporter au département un soutien financier, technique et juridique à la mise en place de ces dispositifs.

La Défenseure des droits adresse cette décision à la ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles, au président du conseil départemental de Mayotte et au préfet de Mayotte et leur demande de rendre compte des suites données aux recommandations dans un délai de 2 mois à compter de sa date de notification.

Elle adresse également cette décision pour information à madame X, par l'intermédiaire de son conseil, maître B.

Conformément à l'article 36 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, décide de rendre cette décision publique sur le site internet du Défenseur des droits avec, le cas échéant, les réponses qui lui seraient adressées dans le délai imparti.

Claire HÉDON

**Recommandations au titre de l'article 25
de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011**

1. Le Défenseur des droits a été saisi par l'intermédiaire de son conseil, maître B., de la situation de madame X. et de ses trois enfants, Y., né le 7 janvier 2017, Z., né le 21 mai 2019 et A., né le 18 mars 2023 à Mayotte.

I. Rappel des faits

2. A son arrivée à Mayotte, le 8 janvier 2023, madame X. a déposé une demande de protection internationale. A la rue avec ses enfants pendant plusieurs semaines, enceinte de huit mois, et dans une situation de particulière vulnérabilité, elle a sollicité, par courrier recommandé reçu le 8 février 2023, auprès du président du conseil départemental de Mayotte sa prise en charge au titre des articles L. 222-2 et L. 222-5 du code de l'action sociale et des familles (CASF). Aucune réponse n'a été apportée à ce courrier. Par une ordonnance du 6 mars 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte, saisi de la décision implicite de rejet du conseil départemental, a enjoint au préfet de Mayotte de proposer à la requérante une place dans un hébergement où elle pourrait être accueillie avec ses enfants.
3. Madame X a disposé, le 9 mars 2023, d'un hébergement temporaire mis à disposition par l'association C. pour les demandeurs d'asile. Cet hébergement a pris fin le 13 septembre 2023, alors que madame X. obtenait le bénéfice de la protection internationale. Elle s'est alors de nouveau retrouvée à la rue avec ses trois enfants de 6 ans, 4 ans et son nouveau-né de 6 mois.
4. C'est dans ce contexte que madame X. a de nouveau sollicité du département un accueil mère-enfants, au titre de l'article L. 222-5 du CASF, qui lui a été refusé de manière implicite par les services de l'aide sociale à l'enfance. Par une nouvelle ordonnance en date du 27 septembre 2023, le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte, saisi de la décision implicite de rejet du conseil départemental, a enjoint au préfet de faire bénéficier madame X. d'un hébergement d'urgence.
5. Finalement accueillie dans le village relais de l'association D., madame X. a également sollicité auprès du département une aide financière au titre de l'article L.222-3 du CASF.

II. La procédure devant le Défenseur des droits

6. Compte-tenu de la situation inquiétante de madame X. et de ses enfants, le Défenseur des droits a adressé un courrier en date du 28 août 2023 au président du conseil

départemental de Mayotte afin qu'il lui soit proposé un accueil adapté à ses besoins et à ceux de ses enfants, notamment de son nouveau-né.

7. Il a demandé à celui-ci de lui indiquer dans un délai d'un mois :
 - les structures mises en place à Mayotte en application de l'article L.222-5 4° du CASF et leur nature (établissement public, secteur associatif habilité, accueil collectif ou en diffus, etc.) ;
 - le nombre de places disponibles dans ces structures ;
 - les modalités d'accès à ces dispositifs.
8. Au regard de l'urgence de la situation, le Défenseur des droits a également demandé au département de lui préciser dès que possible et au plus tard, dans un délai de 15 jours, les conditions dans lesquelles madame X. et ses enfants pourraient être accueillis au sein de ces dispositifs départementaux.
9. Une relance a été adressée au département, par courriel le 14 septembre 2023. Le Défenseur des droits y soulignait l'urgence de la situation, la famille étant à cette période de nouveau à la rue.
10. En réponse, le directeur de la protection de l'enfance a adressé, le 18 septembre 2023, un message texte sur le téléphone portable du chef de pôle régional du Défenseur des droits indiquant l'absence de dispositifs de prise en charge mère-enfants sur le territoire du département.
11. Le 22 décembre 2023, le Défenseur des droits a adressé au département une note soumise au contradictoire, et l'a invité à lui faire part de ses observations sous un mois. Copie de cette note a été adressée au préfet de Mayotte et à la secrétaire d'État auprès de la Première ministre chargée de l'enfance.
12. Aucune réponse n'a été adressée en retour au Défenseur des droits.

III. Analyse

A. Le cadre légal

13. L'article 3 alinéa 1 de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) reconnu d'applicabilité directe¹, prévoit que « *dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait d'institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou organismes législatifs, l'intérêt de l'enfant doit être une considération primordiale* ». L'alinéa 2 précise que « *les Etats*

¹ CE, 9 janv. 2015, n°386865 ; C.Cass. plén., 3 juin 2011, n°09-69052.

parties s'engagent à assurer à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être ».

14. Son troisième alinéa indique que *« les États parties veillent à ce que le fonctionnement des institutions, services et établissements qui ont la charge des enfants et assurent leur protection soit conforme aux normes fixées par les autorités compétentes, particulièrement dans le domaine de la sécurité et de la santé et en ce qui concerne le nombre et la compétence de leur personnel ainsi que l'existence d'un contrôle approprié ».*
15. L'article 9 de la Convention prévoit que les Etats veillent à ce que l'enfant ne soit pas séparé de ses parents contre leur gré sauf si l'intérêt supérieur de l'enfant l'impose.
16. En droit interne, l'article L.112-3 du CASF précise que *« la protection de l'enfance vise à garantir la prise en compte des besoins fondamentaux de l'enfant, à soutenir son développement physique, affectif, intellectuel et social et à préserver sa santé, sa sécurité, sa moralité et son éducation, dans le respect de ses droits ».*
17. L'article L.221-1 du CASF prévoit que : *« Le service de l'aide sociale à l'enfance est un service non personnalisé du département chargé des missions suivantes :*
1° Apporter un soutien matériel, éducatif et psychologique tant aux mineurs et à leur famille ou à tout détenteur de l'autorité parentale, confrontés à des difficultés risquant de mettre en danger la santé, la sécurité, la moralité de ces mineurs ou de compromettre gravement leur éducation ou leur développement physique, affectif, intellectuel et social, qu'aux mineurs émancipés et majeurs de moins de vingt et un ans confrontés à des difficultés familiales, sociales et éducatives susceptibles de compromettre gravement leur équilibre ;
[...]
Pour l'accomplissement de ses missions, et sans préjudice de ses responsabilités vis-à-vis des enfants qui lui sont confiés, le service de l'aide sociale à l'enfance peut faire appel à des organismes publics ou privés habilités dans les conditions prévues aux articles L. 313-8, L. 313-8-1 et L. 313-9 ou à des personnes physiques ».
18. L'article L.221-2 dispose que *« Le service de l'aide sociale à l'enfance est placé sous l'autorité du président du conseil départemental.*
Le département organise sur une base territoriale les moyens nécessaires à l'accueil et à l'hébergement des enfants confiés au service. Un projet de service de l'aide sociale à l'enfance est élaboré dans chaque département. Il précise notamment les possibilités d'accueil d'urgence, les modalités de recrutement par le département des assistants familiaux ainsi que l'organisation et le fonctionnement des équipes travaillant avec les assistants familiaux, qui en sont membres à part entière. Le département doit en outre disposer de structures d'accueil pour les femmes enceintes et les mères avec leurs enfants. »

19. L'article L.222-5 4° du CASF indique en effet :

« Sont pris en charge par le service de l'aide sociale à l'enfance sur décision du président du conseil départemental :

4° Les femmes enceintes et les mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile. Ces dispositions ne font pas obstacle à ce que les établissements ou services qui accueillent ces femmes organisent des dispositifs visant à préserver ou à restaurer des relations avec le père de l'enfant, lorsque celles-ci sont conformes à l'intérêt de celui-ci ».

Le CASF prévoit également que des prestations d'aide sociale à l'enfance sont attribuées sur demande de la mère lorsqu'elle assume la charge effective de son ou ses enfants, lorsque elle ne dispose pas de ressources suffisantes².

20. L'article L.121-3 du CASF dispose que : *« Dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil départemental adopte un règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département ».*

21. En outre, il résulte des dispositions de l'article L. 3214-1 du code général des collectivités territoriales que : *« Le conseil départemental adopte le règlement départemental d'aide sociale définissant les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département ».*

22. Le département de Mayotte a ainsi, au regard des textes sus énoncés, l'obligation de se doter de structures susceptibles d'accueillir et de prendre en charge les femmes isolées enceintes et les mères isolées avec enfants de moins de trois ans, en situation de vulnérabilité, et d'organiser le versement des prestations prévues par la loi.

B. La situation dans le département de Mayotte

23. Par délibération du 30 mars 2007, le conseil départemental de Mayotte a adopté un « règlement d'aide sociale de la collectivité territoriale de Mayotte », dont le préambule souligne que : *« l'assemblée départementale définit ses orientations dans ce domaine à travers le présent règlement d'aide sociale qui sera ajusté en fonction de l'évolution des textes législatifs et réglementaires mais aussi des nouveaux besoins en matière de solidarité envers la frange la plus démunie de la population de Mayotte ».*

² Articles L.222-2 et L.222-3 du CASF

24. Il y est précisé que *« le règlement de la Collectivité départementale d'aide sociale de Mayotte est un acte réglementaire servant de base à des décisions individuelles. Il s'impose donc au Président du conseil général »*.
25. Son article 1er définit l'aide sociale *« comme l'expression de la solidarité de la collectivité à l'égard des personnes qui, en raison de leur état physique et/ou mental, de leur situation économique et sociale ont besoin d'être aidées »*.
26. Un titre III évoque l'*« Accueil et suivi des enfants, des jeunes et des mères isolées avec leurs enfants »*, sans toutefois que son développement ne fasse mention de la situation des mères isolées avec enfants de moins de trois ans.
27. En 2009, l'aide sociale à l'enfance (ASE) est devenue une mission obligatoire du département.
28. Un nouveau schéma départemental enfance-famille 2022-2027 a été adopté en mars 2022. S'agissant des dispositions relatives aux accueils des mères isolées avec enfants de moins de trois ans en situation de vulnérabilité, la fiche action 4.5. *« Créer un centre maternel/Coordination LVA mère-enfant »* indique qu'au vu *« du nombre important de grossesses précoces, de précarité économique et sociale à Mayotte, l'accompagnement des futures mères devient un enjeu majeur en matière de politique de prévention »*. Le schéma confirme que *« Le territoire de Mayotte est dépourvu de centre maternel »*.
29. S'agissant de la programmation d'un éventuel centre-maternel ou d'autres dispositifs de protection et d'accueil des mères isolées avec enfants de moins de trois ans, il est indiqué : *« En fonction de l'enveloppe budgétaire allouée à la protection de l'enfance sur la période du schéma »*.
30. Ainsi, en réponse au mail de relance adressé au conseil départemental par les services du Défenseur des droits le 14 septembre 2023, le directeur de la protection de l'enfance, par message texte adressé au chef de pôle régional sur son téléphone portable, écrivait le 18 septembre 2023 :
« Effectivement, comme vous le dites, nos services ont pris contact avec [madame X.] ce vendredi pour une mise à l'abri des enfants mais elle n'accepte pas le placement des enfants sans elle.
Or, actuellement, nos dispositifs de placement mère-enfants concernent uniquement les mineures ou jeunes majeures ayant un contrat donc un projet d'insertion. Il n'y a, malheureusement, rien pour les adultes, pour l'instant. Le centre maternel prévu dans le cadre du schéma enfance et famille 2022-2027 n'a pas encore eu début de commencement de travaux de mise en place, eu égard à la situation financière actuelle de l'ASE.

La dotation annuelle destinée à cette compétence sur le territoire ne permet même plus de maintenir les dispositifs existants. Donc, la création de nouveaux dispositifs va dépendre des éventuels moyens financiers futurs qui seraient dégagés pour la mission.

Pour revenir à [madame X]. et ses enfants, nous sommes toujours disposés à proposer un accueil provisoire aux enfants, dans le cadre d'un contrat avec elle ».

31. Il convient de souligner que le Conseil d'État dit de manière constante³ que si, en principe, sont à la charge de l'Etat les mesures d'aide sociale relatives à l'hébergement des personnes qui connaissent de graves difficultés ainsi que l'hébergement d'urgence des personnes sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale, « *la prise en charge, qui inclut l'hébergement, le cas échéant en urgence, des femmes enceintes ou des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique, notamment parce qu'elles sont sans domicile, incombe au département en vertu de l'article L. 222-5 CASF.* » Le Conseil d'État précise en complément que si toute personne peut s'adresser au SIAO et si l'Etat ne peut légalement refuser à ces femmes un hébergement d'urgence au seul motif que la compétence revient au département, « *l'intervention de l'Etat ne revêt qu'un caractère supplétif, dans l'hypothèse où le département n'aurait pas accompli les diligences qui lui reviennent* ».
32. S'agissant des aides financières, la chambre régionale des comptes indique, dans son récent rapport d'audit flash du département en août 2023 sur le coût de la politique d'aide sociale à l'enfance⁴, qu'« *Aucun dispositif d'aides directes aux familles et jeunes majeurs n'existe. Constatant que les aides financières sont l'une des premières mesures de prévention afin d'éviter que la précarité ne soit un motif de placement et qu'elles sont adaptées pour l'accompagnement des jeunes majeurs vers l'autonomie, le SDEF 2022-2027 prévoit leur mise en place dès 2022⁵. La chambre formulait déjà en 2019 une recommandation dans ce sens. Si des échanges avec la paierie départementale ont eu lieu il y a plusieurs années, aucune autre initiative n'a été prise par la collectivité pour impulser ce projet qui nécessite des moyens financiers* ».
33. La chambre régionale des comptes indique également que « *La poursuite de la dynamique enclenchée dans le cadre du schéma départemental de l'enfance et de la famille précédent pour se rapprocher en termes quantitatif et qualitatif des autres départements reste tributaire des moyens complémentaires que l'État attribuera* ».
34. Compte-tenu des difficultés financières dont le département fait état depuis de nombreuses années pour se dédouaner de ses obligations légales, la note soumise

³ Voir à ce titre, CE, ref. lib., 24 août 2023 n°482508

⁴ [ROP - Chambre régionale des comptes \(ccomptes.fr\)](https://www.ccomptes.fr)

⁵ La Fiche action N°2-8 du schéma départemental indique en effet : « Rétablir l'aide financière réglementaire », prévue pour 2022.

au contradictoire a été adressée au préfet de Mayotte ainsi qu'à la secrétaire d'État auprès de la Première ministre chargée de l'enfance afin de recueillir notamment leurs observations sur les aides financières de l'État pouvant être débloquées à l'appui du dispositif d'aide sociale mahorais.

35. Aucune réponse n'a été adressée au Défenseur des droits.

36. En l'état, le Défenseur des droits ne peut que déplorer à nouveau les carences du département à mettre en œuvre ses obligations légales, et le silence des autorités de l'État.

37. S'agissant de la situation individuelle de madame X., le directeur de la protection de l'enfance indique qu'il lui avait été proposé un accueil administratif de ses enfants à l'aide sociale à l'enfance.

38. Le Défenseur des droits considère cette solution « alternative » proposée par le département, totalement inadéquate à la situation. Proposer aux mères d'un enfant de moins de trois ans, de se séparer de celui-ci, en acceptant l'accueil administratif de l'enfant au titre de l'aide sociale à l'enfance, dans un contexte où le dispositif d'accueil en protection de l'enfance à Mayotte est largement saturé, apparaît parfaitement inopportun. Elle revient en outre à faire peser sur les enfants, par une séparation d'avec leur mère, les carences des autorités départementales et étatiques en matière d'hébergement et pourrait constituer à ce titre une violence institutionnelle. Cette prise de position du département interroge enfin sur la manière dont le département prend en compte l'intérêt supérieur de l'enfant. Il convient de rappeler que la relation mère-enfant doit être privilégiée sauf si l'intérêt de l'enfant commande une mise à distance en raison d'une situation de danger manifeste de celui-ci auprès de sa mère.

39. Il doit être précisé également que la situation de madame X. est loin d'être exceptionnelle sur ce territoire. Les conditions de vie des personnes et en particulier des familles, reconnues bénéficiaires d'une protection internationale, des mères isolées avec enfants de moins de trois ans sont particulièrement dégradées. Le Défenseur des droits considère que l'Etat et le département portent une responsabilité conjointe dans l'inadaptation du dispositif global d'accueil de ces personnes par rapport à la gravité de la situation.

Compte-tenu de ces éléments, la Défenseure des droits :

- **Conclut que le département de Mayotte porte atteinte aux droits et à l'intérêt supérieur des enfants présents sur son territoire, en ne**

respectant pas son obligation légale de prise en charge, qui inclut l'hébergement, le cas échéant en urgence, des femmes enceintes ou des mères isolées avec leurs enfants de moins de trois ans qui ont besoin d'un soutien matériel et psychologique conformément à l'article L. 222-5 code de l'action sociale et des familles ;

- **Conclut que le département de Mayotte porte atteinte aux droits et à l'intérêt supérieur des enfants présents sur son territoire, en ne respectant pas son obligation légale de se doter d'un dispositif de versement de prestations financières d'aide sociale conformément aux articles L.222-2 et L.222-3 du code de l'action sociale et des familles ;**
- **Recommande au département de Mayotte de mettre place un accueil mères-enfants conformément aux dispositions du code de l'action sociale et des familles ci-dessus, et de garantir la mise en place des aides financières, selon les termes de la loi ;**
- **Recommande au département de verser à madame X. si celle-ci lui en renouvelle la demande, les prestations financières d'aide sociale auxquelles elle peut prétendre ;**
- **Recommande à l'Etat d'apporter au département un soutien financier, technique et juridique à la mise en place de ces dispositifs.**

TRANSMISSION

La Défenseure des droits adresse cette décision à monsieur le président du conseil départemental de Mayotte, madame la ministre déléguée chargée de l'enfance, de la jeunesse et des familles et monsieur le préfet de Mayotte et leur demande de rendre compte des suites données aux recommandations dans un délai de 2 mois à compter de sa date de notification.

La Défenseure des droits adresse cette décision pour information à madame X., par l'intermédiaire de son conseil, maître B.

Conformément à l'article 36 de la loi organique n°2011-333 du 29 mars 2011, décide de rendre cette décision publique sur le site internet du Défenseur des droits avec, le cas échéant, les réponses qui lui seraient adressées dans le délai imparti.