RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LE DÉFENSEUR DES DROITS

Paris, le 19 AVR. 2013

Décision du Défenseur des droits n° MDE-2013-87

Le Défenseur 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 de l'éducation ;

Vu le code général des collectivités territoriales ;

Vu le code de la santé publique ;

Le Défenseur des droits, qui dispose de délégués présents sur l'ensemble du territoire, départements et collectivités d'Outre-mer compris, a été sensibilisé dès sa prise de fonction aux difficultés de toutes natures rencontrées dans le 101ème département de la République française.

Ainsi, les mouvements sociaux qui se sont déroulés à Mayotte au mois d'octobre 2011 ont donné lieu à la première saisine d'office du Défenseur des droits au titre de sa compétence en matière de déontologie de la sécurité, de même qu'il a reçu de nombreuses réclamations et suivi celles précédemment instruites par la Halde et la Défenseure des enfants, qui s'était rendue sur place en octobre 2008.

Au-delà de la présence permanente de deux délégués dans le département, appuyés par un agent permanent résidant à la La Réunion, l'institution a eu également à mener des investigations précises sur place février, avril et novembre 2012.

Lors de l'un de ces déplacements, le Défenseur des droits a pu rencontrer personnellement les acteurs locaux, représentants de l'Etat et du département, représentants de l'autorité judiciaire et de la juridiction administrative, ainsi que les réseaux associatifs. Parallèlement, il a mené des discussions avec les parlementaires de l'île, M. Jean-Pierre Sueur, président de la commission des lois au Sénat, qui a conduit une mission d'information sur Mayotte en mars 2012, et M. Alain Christnacht, conseiller d'Etat, qui a rédigé un rapport sur l'immigration comorienne à Mayotte à la fin de l'année 2012. Enfin, le Défenseur des droits a rencontré à ce sujet M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer et Mme Anne-Marie Escoffier, ministre déléguée chargée de la décentralisation.

L'ensemble des missions officielles qui ont été conduites à Mayotte au cours de ces dernières années ont souligné le caractère critique de la situation, confortant l'analyse de nombreux observateurs locaux.

Pour sa part, le Défenseur des droits chargé notamment de « défendre et de promouvoir l'intérêt supérieur et les droits de l'enfant consacrés par la loi ou par un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France » a privilégié la question de l'enfance.

Il lui est en effet apparu que la priorité consistait à proposer des pistes d'action pour apporter des réponses à la situation particulièrement alarmante qui est réservée aux mineurs présents sur le sol mahorais, en particulier les mineurs étrangers.

Ce constat n'est pas nouveau. Mais la situation empire d'année en année. La dernière mission diligentée par le Défenseur des droits en février 2013, plus particulièrement consacrée à cette question, en livre un aperçu actualisé (voir en annexe le rapport de mission établi pour le Défenseur des droits par Mme Yvette Mathieu, préfète hors-cadre, chargée de mission auprès de l'institution).

Pour donner une idée de l'ampleur du phénomène, on rappellera que pour l'ensemble du territoire métropolitain, le nombre de mineurs isolés étrangers varie, selon les estimations, de 4000 à 8000. A Mayotte, territoire de 376 km2, on estime à environ 3000 enfants le nombre de mineurs isolés étrangers, dont 500 en grande fragilité car absolument livrés à eux-mêmes.

Cette situation n'est pas acceptable. C'est bien sûr une question de principe au plan moral. C'est également une violation de la loi et de la convention internationale des droits de l'enfant que la France a signée et ratifiée. C'est enfin une véritable « bombe à retardement » : ces jeunes, souvent abandonnés physiquement, dans le plus grand dénuement, en marge de la société deviendront bientôt des adultes dont la révolte pourrait avoir des conséquences dans toute la société mahoraise.

Les fonctionnaires de l'Etat présents sur place tentent, comme ils peuvent, de faire face aux difficultés. Par ailleurs, si l'on se fonde sur les ratios communément admis dans l'Hexagone les moyens budgétaires consacrés à l'île sont loin d'être négligeables.

Reste que le phénomène massif de l'immigration irrégulière, difficilement surmontable en dépit d'une politique volontariste de lutte et de contrôle, semble compromettre toute perspective d'avenir.

Le Défenseur des droits, sans méconnaître ces contraintes qui appellent des réponses appropriées – dont la mise en place d'une politique de coopération renforcée avec l'Union des Comores- relève que :

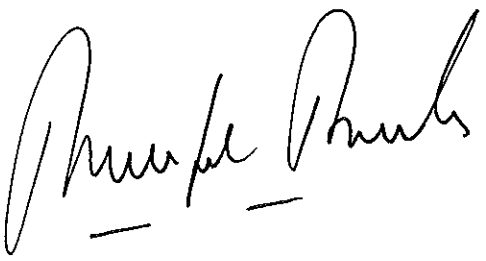
- des mesures d'urgence doivent être prises pour la protection de l'enfance ;
- des financements significatifs, émanant de l'Union européenne, sont susceptibles d'y être consacrés à compter de 2014 ;
- des solutions à moyen terme doivent être explorées.

Le Défenseur des droits décide d'adresser les recommandations suivantes à M. le Premier ministre, au ministre des affaires étrangères, au ministre de l'Education nationale, à la garde des sceaux, ministre de la justice, à la ministre des affaires sociales et de la santé, au ministre de l'intérieur, à la ministre de la réforme de l'Etat, de la décentralisation et de la fonction publique, au ministre des Outre-mer, à la ministre déléguée chargée de la décentralisation.

Afin que ces recommandations, qui elles-mêmes succèdent à des préconisations établies par plusieurs rapports précédents, puissent trouver une traduction concrète, notamment grâce à des financements européens, le Défenseur des droits recommande au surplus :

- d'une part, l'installation dès 2013 d'une conférence permanente des droits de l'enfant sur l'île de Mayotte, associant l'ensemble des acteurs publics et associatifs dont la tâche sera d'établir le calendrier des priorités ;
- d'autre part, le déploiement, à compter de 2014 et pour une durée déterminée, d'une mission d'appui composée d'agents publics volontaires pour mettre en œuvre ces objectifs.

Le Défenseur des droits



Dominique Baudis

RECOMMANDATIONS

I. Contexte et cadre légal

Française depuis 1841, successivement colonie, territoire français d'Outre-Mer, collectivité territoriale, collectivité départementale, collectivité d'Outre-Mer inscrite dans la Constitution, l'île de Mayotte est devenue le 101ème département français à compter du 31 mars 2011, à la suite du référendum organisé sur l'île le 29 mars 2009.

Le département de Mayotte est une collectivité unique, dotée d'un seul exécutif (conseil général) et d'une seule assemblée, qui exerce à la fois les compétences du département et de la région.

Confronté à de nombreuses difficultés, liées notamment à une forte pression migratoire en provenance de l'Union des Comores, le territoire de Mayotte est caractérisé par la présence sur son sol d'un grand nombre de mineurs isolés, le plus souvent étrangers.

Ainsi, selon l'observatoire sur les mineurs isolés (OMI), mis en place localement par la préfecture à compter du mois de novembre 2010, on peut établir une typologie des situations rencontrées. Ces mineurs sont soit des mineurs nés à l'étranger de parents étrangers, soit des mineurs nés en France (Mayotte) de parents étrangers, soit enfin des mineurs nés en France (Mayotte) d'au moins un parent français.

A partir du croisement des différentes approches et définitions de l'isolement des mineurs, quatre situations principales peuvent être distinguées[1] :

- *les mineurs isolés étrangers*, enfants arrivés seuls sur le territoire en provenance généralement de l'Afrique des Grands Lacs (Congo, Rwanda, Burundi). Ils arrivent souvent dans le dénuement total après avoir connu des conditions de voyage et de vie traumatisantes ;
- *les mineurs isolés étrangers abandonnés*, enfants qui se retrouvent seuls à la suite de la reconduite à la frontière de leurs parents. Ces mineurs sont recueillis par des membres de la famille élargie ou un adulte qui ne leur est pas apparenté. Beaucoup d'enfants, souvent très jeunes, se retrouvent en fait livrés à eux-mêmes ;
- *les mineurs isolés comoriens*, arrivant seuls, clandestinement, dans des embarcations de fortune, éventuellement orientés vers des familles mahoraises ;
- *les mineurs isolés en errance*, à la suite de l'éclatement de la cellule familiale alors que leurs parents sont Français.

Sur la base des travaux de l'OMI (données 2011), le nombre estimé de mineurs isolés est de 2922, 1666 avec des adultes apparentés, 584 avec adultes non apparentés, 558 sans référent adulte. Près de 20% des mineurs isolés sont donc sans référents adultes[2].

Dans sa recommandation générale n° MDE-2012-179 du 19 décembre 2012 relative à la situation de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national, le Défenseur des droits constatait « *des situations de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national, qui ne parviennent pas à*

[1] Pour une typologie plus complète des mineurs isolés sur le territoire mahorais : voir le rapport de David Guyot « les mineurs isolés à Mayotte » janvier 2012.
[2] Voir en annexe les développements du rapport de mission (mars 2013) de Mme Y. Mathieu.

être pris en charge et donc ne bénéficient pas d'une mesure de protection telle que prévue par la Convention internationale des droits de l'enfant ».

Bien que « *conscient des enjeux entourant l'accueil des mineurs isolés sur le territoire notamment au regard de la politique de maitrise des flux migratoires* », il soulignait néanmoins « *que l'intérêt supérieur des enfants doit primer sur ces considérations* », rappelant « *qu'un mineur isolé étranger est avant toute chose un mineur, un mineur vulnérable ...* ».

Le contexte spécifique de Mayotte ne saurait exonérer les pouvoirs publics de leurs obligations, fondées sur la Convention internationale des droits de l'enfant et les lois de la République.

A cet égard, il y a lieu de rappeler que la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) du 20 novembre 1989, ratifiée par la France le 7 Août 1990, prévoit en son article 1er que « *Au sens de la présente convention, un enfant s'entend de tout être humain âgé de moins de dix-huit ans, sauf si la majorité est atteinte plus tôt, en vertu de la législation qui lui est applicable* », et en son article 2 que « 1. *Les États parties s'engagent à respecter les droits qui sont énoncés dans la présente Convention et à les garantir à tout enfant relevant de leur juridiction, sans distinction aucune, indépendamment de toute considération de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou autre de l'enfant ou de ses parents ou représentants légaux, de leur origine nationale, ethnique ou sociale, de leur situation de fortune, de leur incapacité, de leur naissance ou de toute autre situation* ».

Il résulte de ces dispositions, comme le rappelait le Comité des droits de l'enfant dans son observation générale N°6[3] du 1er septembre 2005, que « *la jouissance des droits énoncés dans la Convention n'est [donc] pas limitée aux enfants de l'État partie et doit dès lors impérativement, sauf indication contraire expresse de la Convention, être accessible à tous les enfants y compris les enfants demandeurs d'asile, réfugiés ou migrants, sans considération de leur nationalité, de leur statut au regard de l'immigration ou de leur apatridie* ». Les obligations juridiques qui en découlent, comprennent tant des obligations de faire, que des obligations de ne pas faire. L'Etat a, en effet, la responsabilité de prendre des mesures visant à garantir l'exercice de ces droits sans discrimination mais également de s'abstenir de prendre certaines mesures attentatoires aux droits de ces enfants.

En outre, le Comité des droits de l'enfant sollicite que des mesures soient prises pour « *remédier à tout préjugé défavorable à l'égard des enfants non accompagnés ou séparés dans la société ou toute stigmatisation de ces enfants. Les mesures policières et autres, en rapport avec l'ordre public, visant les enfants non accompagnés ou séparés ne sont permises que si elles sont prescrites par la loi, reposent sur une évaluation individuelle plutôt que collective, respectent le principe de proportionnalité et constituent l'option la moins intrusive. Afin de ne pas violer l'interdiction de toute discrimination, pareilles mesures ne sauraient donc en aucun cas être appliquées à un groupe ou à titre collectif* »[4].

L'article 3-1 de la Convention internationale des droits de l'enfant précise que « *Dans toutes les décisions qui concernent les enfants, qu'elles soient le fait des institutions publiques ou privées de protection sociale, des tribunaux, des autorités administratives ou des organes législatifs, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.* » Cet article doit par ailleurs être considéré comme directement applicable en droit interne, conformément aux jurisprudences du Conseil d'Etat[5] puis de la Cour de cassation[6].

En droit interne, on se bornera à rappeler que l'article L. 112-4 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *L'intérêt de l'enfant, la prise en compte de ses besoins fondamentaux, physiques, intellectuels, sociaux et affectifs ainsi que le respect de ses droits doivent guider toutes*

---

[3] Observation générale N°6 du Comité des droits de l'enfant - CRC/GC/2005/6, 1er septembre 2005
[4] Ibid.
[5] CE, 22 septembre 1997, Melle Cinar, n°161364
[6] C.Cass, Civ, 18 mai 2005 pourvoi n°02-16336 et pourvoi 02-20613

décisions le concernant » ou encore que l'article L. 111-2 du code de l'éducation prévoit que « *Tout enfant a droit à une formation scolaire* ».

Enfin, on mentionnera que, tout récemment, la Cour de cassation a énoncé que « *l'intérêt, la prise en compte des besoins et le respect des droits (de l'enfant) constituent des motifs d'intérêt général (répondant) à des exigences constitutionnelles reconnues et garanties par les alinéas 10 et 11 du préambule de la Constitution de 1946 et à l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public* » (Cass. Crim., 22 janvier 2013, n° 12-90.065).

II. Recommandations

Le Défenseur des droits, particulièrement alarmé par la situation qui s'est ancrée à Mayotte formule une série de recommandations visant à apporter des réponses d'urgence (B), mais souhaite insister au préalable sur le fait que des moyens dédiés peuvent être mobilisés (A), avant de suggérer deux pistes à privilégier sur sur le moyen terme.

A. Le financement

En dépit des crédits engagés par l'Etat, la situation financière locale[7] ne permettait pas de faire face aux difficultés recensées.

Or, Mayotte vient d'accéder, en juillet 2012 au statut de "région ultrapériphérique" (RUP) de l'Union européenne. L'île bénéficie de ce statut aux côtés des quatre autres départements ultra-marins français (Martinique, Guadeloupe, Guyane et La Réunion) mais aussi de l'archipel des Canaries, territoire sous souveraineté de l'Espagne et des archipels portugais des Açores et de Madère. Les RUP font partie intégrante de l'Union Européenne (UE) et, par conséquent, le droit communautaire leur est pleinement applicable, avec des dérogations au cas par cas en fonction de leurs handicaps structurels (par exemple, en matière d'aides d'Etat, d'agriculture, de pêche, de fiscalité). Elles bénéficient de fonds européens d'aide sectorielle comme pour le développement régional, la pêche, l'agriculture, l'éducation et la formation

L'enveloppe budgétaire attribuée à compter du 1er janvier 2014 devrait être de l'ordre de 200 millions d'euros, montant susceptible d'être doublé à l'horizon 2016 [8].

7

http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte

http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte7

http://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Departement-d-outre-mer-Departement-de-Mayotte-Mayotte5

[8] Audition de M. Victorin Lurel, ministre des Outre-mer, le mardi 19 mars 2013, devant la délégation sénatoriale à l'Outre-mer :

« Mayotte s'est vue dotée d'une enveloppe forfaitaire de 200 millions d'euros au titre de la politique de cohésion (Fonds européen de développement régional et Fonds social européen). C'est dix fois plus que l'aide actuelle allouée par l'Union européenne au titre du Fonds européen de développement (FED), mais moins que l'estimation initiale de 450 millions, d'où une déception certaine à Mayotte. S'ajouteront toutefois à ces 200 millions des contreparties nationales et privées. Il faudra attendre les chiffres de 2012 pour savoir si Mayotte est éligible à une aide complémentaire au titre de l'initiative pour l'emploi des jeunes. Le Conseil européen a prévu une clause de réexamen en 2016 ; l'enveloppe pourra alors être augmentée, à condition que Mayotte ait été capable de consommer les crédits pour des projets structurels de développement. L'enveloppe pourrait alors se rapprocher des 400 millions initialement évoqués. Enfin, cette enveloppe n'inclut pas les contributions de

Ces montants englobent en particulier des crédits du Fonds social européen (FSE), du Fonds européen de développement régional (FEDER) et le produit d'une allocation spécifique d'éloignement (calculée sur la base de 30 euros par habitant et par an). A titre indicatif, si la clé de répartition qui existe dans les autres départements d'Outre-mer était retenue, 25% des crédits relèveraient du FSE et 75% du FEDER. Il est acquis qu'une partie de ces crédits pourrait permettre d'assurer certaines dépenses de fonctionnement.

Ces crédits doivent nécessairement être « fléchés » en direction de projets concrets localisés dans le département. En conséquence, soit les pouvoirs publics sont en mesure de présenter des projets concrets concernant Mayotte pour obtenir ces concours et les crédits seront versés. Soit l'Union européenne renoncera à verser ceux-ci : autrement dit, il ne s'agit pas de priver un autre territoire de la République de ces crédits pour les accorder à Mayotte.

La Préfecture et le conseil général ont confié à un cabinet d'études l'établissement du diagnostic territorial de Mayotte, dont les conclusions serviront de base aux programmes à retenir.

Sous réserve que les services compétents de l'UE aient suffisamment définis les critères éligibilité aux crédits RUP, la France pourra soumette des projets conjointement définis par l'Etat et le conseil général.

Il est à noter que, pour l'heure, le principal projet porté par le conseil général consiste à prévoir l'extension de la piste de l'aéroport de Dzaoudzi-Pamandzi (coût estimé en 2010 : de 230 à 290 millions d'euros dont 30% seraient financés par des crédits européens), en vue de permettre une desserte directe de l'île par des vols longs courriers[9].

Pour sa part, le Défenseur des droits soutient que l'état de dénuement dans lequel se trouve une partie significative des mineurs de l'île justifie qu'une priorité soit établie au bénéfice de projets de nature à répondre aux urgences sociales. Il relève qu'année après année, les missions qui se sont succédé sur l'île ont établi des rapports alarmants. Les efforts très significatifs de l'Etat n'ont pas permis de traiter la question des mineurs isolés. La situation des finances publiques ne permet pas d'envisager un accroissement de ce soutien budgétaire. Il y a donc lieu de saisir l'occasion qui est offerte par l'entrée de Mayotte dans le statut de RUP.

▸ Le Défenseur des droits recommande que des projets de nature à apporter des réponses urgentes à la problématique des mineurs isolés soient élaborés sans délai[10] et présentés comme priorités .

B. L'urgence

1) La protection

▸ Article 20 de la CIDE

l'Union européenne au titre du Programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité (POSEI), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP). »

[9] Ce projet a donné lieu à un débat public en 2011, organisé par une commission particulière de la Commission nationale du débat public. Voir le compte-rendu final : http://www.debatpublic.fr/docs/compte-rendu/compte-rendu-mayotte.pdf

[10] Voir, par exemple, les propositions formulées dans le rapport de mission de Mme Y. Mathieu, ibid. mais également les nombreuses initiatives portées par les acteurs locaux

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.

Le Défenseur des droits rappelle qu'en vertu des obligations internationales de la France et aux termes de l'article L.112-3 du Code de l'action sociale et des familles, un mineur seul et étranger arrivant en France sans représentant légal sur le territoire et sans proche pour l'accueillir doit être considéré comme un enfant en danger et, à ce titre, doit bénéficier sans délai de mesures de protection. Cette obligation de protection à l'égard des mineurs isolés étrangers repose sur deux critères : la minorité et l'existence d'un danger. Il y a d'ailleurs lieu de préciser qu'à Mayotte, la procédure administrative utilisée est de type déclaratif concernant l'identité et l'âge. Il n'y a pas de réquisition pour la détermination de l'âge osseux, sauf dans le cas de procédures pénales (6 mineurs « passeurs » dans les kwassa kwassa concernés au cours du second semestre 2012). Il faut ensuite déterminer le degré d'isolement du jeune étranger.

⏩ Le Défenseur des droits recommande, concernant les mineurs isolés qui arrivent, que ce processus d'évaluation soit guidé par l'intérêt supérieur de l'enfant et qu'il soit mené en présence d'un interprète, de manière bienveillante par des professionnels qualifiés en vue d'évaluer et d'assurer la prise en compte des situations individuelles, de procéder à l'affectation d'un adulte référent auprès de chaque mineur interpellé et à la désignation d'un administrateur ad hoc pour les mineurs demandeurs d'asile. De même, il convient de veiller à l'application du régime de droit commun de protection des mineurs qui prévoit la saisine du juge par le parquet et à la mise en place des dispositifs de protection adéquats afin que la justice puisse disposer des moyens nécessaires à son action,

⏩ Le Défenseur des droits recommande pour les mineurs déjà présents - et tout particulièrement pour ceux dont il est établi qu'ils sont absolument livrés à eux-mêmes -, l'indispensable mise en œuvre d'une politique d'assistance et requiert l'engagement d'un véritable travail d'approche ainsi que de resocialisation. En effet, la peur permanente qui habite de ces enfants doit être apaisée pour créer un climat de confiance et de dialogue préalable à toute prise en charge efficace.

A cet égard, plusieurs orientations[11] peuvent être suggérées pour guider l'action :

- Coordonner les actions menées

  - mettre en place une plateforme territoriale pour coordonner les actions de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation ;

  - créer une antenne de l'Office français de l'Immigration et de l'intégration (OFII) pour, en lien avec les associations, contribuer aux missions d'accueil, étudier la faisabilité des regroupements familiaux et organiser l'attribution des aides au retour ;

  - favoriser les situations de rapprochement familial, le cas échéant, hors du territoire. La réunification familiale implique, bien sûr, de retrouver préalablement la famille ; lorsque le retour n'est pas possible, il convient alors d'organiser la protection et la prise en charge de ces enfants sur le territoire ;

- Donner des moyens d'action

[11] Ces suggestions, comme celles qui suivent dans la suite de la présente recommandation, sont pour la plupart évoquées dans le rapport de mission de Mme Y. Mathieu figurant en annexe.

- augmenter le fond d'aide aux demandeurs d'asile pour limiter les conditions de précarité et garantir, en lien avec l'OFII et l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), l'effectivité possible des aides au retour pour ceux qui le demandent ;

- organiser l'approvisionnement en secours de première nécessité par la création d'une banque alimentaire et vestimentaire ;

- Prévoir des lieux d'accueil suffisants, diversifiés et adaptés

  - renforcer le dispositif de placement pour une mise à l'abri d'urgence, en placement familial ou autre mode d'accueil d'urgence ;

  - créer un lieu d'accueil d'urgence et une cellule d'orientation, accueillant des mineurs sur des durées courtes afin de trouver la solution la plus adaptée à leur situation (*affectation d'un adulte, placement, identification des parents, retour avec les parents, famille d'accueil..)*, en complément du service de rapprochement familial, au centre de rétention administrative, actuellement assuré par une association. Cette structure permettrait de développer la médiation, le soutien psychologique et s'appuierait sur une équipe pluridisciplinaire (*médecin, interprète, éducateur*)[12] ;

  - mettre en place une maison d'enfants à caractère social (*unité d'accueil de petite taille*) pour les mineurs isolés abandonnés sans responsable légal et en situation de danger. La création d'un foyer pourrait être la première étape de cette démarche. Sa forme pourrait être une structure collective gérée par une ou plusieurs associations habilitées[13], susceptible de coexister avec des villages d'enfants, afin de rendre possible l'accueil de fratries, sur le modèle des villages du Mouvement pour les Villages d'Enfant (MVE)[14]. Cette dynamique pourrait permettre au conseil général d'impulser des politiques de protection de l'enfant et de solidarité ;

  - expérimenter une opération-pilote autour d'une équipe mobile pluri-disciplinaire (action citoyenne, accès aux droits, planning familial, action de prévention santé, bibliobus ...), au plus près des enfants dans les lieux de vie et au cœur des villages (en s'appuyant, par exemple, sur les Cadi dont le rôle de médiateur doit être développé) ;

  - créer un Institut Médico Educatif (IME) ou un accueil de jour à destination des enfants atteints de handicap, la CIDE reconnaissant, d'une part, *« le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation » (article 24)* et prévoyant, d'autre part, que « *les enfants mentalement ou physiquement handicapés doivent mener une vie pleine et décente, dans des conditions qui garantissent leur dignité, favorisent leur autonomie et facilitent leur participation active à la vie de la collectivité. » (article 23) ;*

  - examiner la faisabilité de réaliser un centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) ;

- Renforcer la formation des intervenants

  - créer, à Mayotte, une antenne de l'Institut régional de travail social de la Réunion, de petite capacité, pour former, sur place, aux métiers sociaux ;

  - professionnaliser les familles d'accueil, assurer la formation obligatoire des assistantes familiales, assurer le respect les dispositions particulières sur les agréments et créer un véritable réseau de ces familles ;

---

[12] À l'image du lieu d'accueil et d'orientation de Taverny, dans la Région Parisienne, géré par la Croix rouge (d'une capacité de 30 enfants confiés par le juge par ordonnance de placement provisoire pour une durée maximum de 2 mois).

[13] Coût moyen de jour est de 150€ par enfant.

[14] Association « SOS villages d'enfants » ou Fondation « Mouvement pour les villages d'enfants » qui ont crée des dispositifs tels que le village d'enfants de Cesson (77), Bréviandes dans l'Aube, SOS village international à Madagascar ou SOS village d'Alsace à Obernai ou encore des villages où tout repose sur des « mamans SOS ».

- permettre le recrutement local d'adultes relais (actuellement 10), d'animateurs santé ville et de coordinateurs sécurité, en développant les moyens accordés à la politique de la Ville ;

- créer une union départementale des familles (UDAF) afin de diversifier l'offre de services (soutien à l'application des mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial et des prestations familiales.

2) Les soins

Article 24 de la CIDE

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier de services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services.

2. Les Etats parties s'efforcent d'assurer la réalisation intégrale du droit susmentionné et, en particulier, prennent les mesures appropriées pour :

a) Réduire la mortalité parmi les nourrissons et les enfants;

b) Assurer à tous les enfants l'assistance médicale et les soins de santé nécessaires, l'accent étant mis sur le développement des soins de santé primaires;

c) Lutter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre de soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation de techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel;

d) Assurer aux mères des soins prénatals et postnatals appropriés;

e) Faire en sorte que tous les groupes de la société, en particulier les parents et les enfants, reçoivent une information sur la santé et la nutrition de l'enfant, les avantages de l'allaitement au sein, l'hygiène et la salubrité de l'environnement et la prévention des accidents, et bénéficient d'une aide leur permettant de mettre à profit cette information;

f) Développer les soins de santé préventifs, les conseils aux parents et l'éducation et les services en matière de planification familiale.

3. Les Etats parties prennent toutes les mesures efficaces appropriées en vue d'abolir les pratiques traditionnelles préjudiciables à la santé des enfants.

4. Les Etats parties s'engagent à favoriser et à encourager la coopération internationale en vue d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit reconnu dans le présent article. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

Plusieurs situations se révèlent préoccupantes : une forte mortalité maternelle, un taux de mortalité infantile quatre fois supérieur à celui de l'Hexagone, un retard vaccinal, une dénutrition et un engorgement des structures (avec 13 dispensaires, un hôpital central et 4 hôpitaux périphériques pour une population de 216 000 habitants). En outre, l'insuffisance d'éducation sanitaire, les hébergements de fortune sur zones à risque (22% des logements n'ont ni eau et électricité) sont la

cause de la recrudescence de maladie endémo-épidémiques et de pathologies (tuberculose, paludisme, rougeole, sida, hépatite, lèpre). Selon l'*Observatoire du Droit à la Santé des Etrangers et Migrants de l'Outre-mer, « un quart à un tiers de la population de Mayotte, des enfants et des adultes, des mahorais français et des étrangers sont privés de protection maladie et, sauf dans certaines situations d'urgence, également de tout accès aux soins ».*

C'est à l'aune de ces constats que doit être envisagée la question de l'accès aux soins.

A partir de 2009, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, la Défenseure des enfants et la Halde[15] ont dénoncé la méconnaissance des stipulations de l'article 24 de la CIDE à Mayotte, tout particulièrement à l'égard des enfants.

Plusieurs recommandations ont été adressées au ministre de la Santé, notamment la mise en place de l'aide médicale d'Etat (AME) ou d'une couverture médicale équivalente à Mayotte et, dans l'attente d'une modification législative, le bénéfice d'une affiliation directe à la sécurité sociale pour les enfants de parents en situation irrégulière ainsi que pour les mineurs isolés.

La modification du code de la santé publique, introduite par l'ordonnance n° 2012-785 du 31 mai 2012 (article L. 6416-5), constitue un progrès dans la mesure où les soins destinés aux mineurs et ceux destinés à préserver la santé des enfants à naître sont totalement pris en charge sans qu'aucune condition d'urgence et de gravité de l'état de santé des enfants ne puisse être opposée. Par ailleurs, l'accès aux soins pour ces derniers n'est plus conditionné par le dépôt d'une provision. Cette modification législative répond donc en partie aux recommandations exprimées par la Haute autorité. Reste à l'appliquer.

Cependant, la prise en charge des soins n'est prévue que pour les soins dispensés dans les établissements publics. Ainsi, ne sont pas couverts les frais de médecine libérale ainsi que certaines prestations telles que les soins infirmiers à domicile ou de kinésithérapie, pourtant fréquents et indispensables dans le cas de maladies graves et/ou chroniques et les situations de handicap.

Par ailleurs, en dépit de son statut départemental, Mayotte fait figure d'exception puisque l'AME ne s'y applique toujours pas. Ainsi, près d'un quart de la population résidant à Mayotte est exclu de toute protection maladie, en dehors des seuls soins urgents. Cela pose de graves problèmes de santé publique dès lors que de nombreuses pathologies qui auraient pu être soignées ou prévenues ne sont décelées que lorsqu'elles s'aggravent. Il faut, aussi, rappeler que la situation sanitaire à Mayotte est plus sensible que dans l'Hexagone (risques infectieux élevés, problèmes de carences nutritionnelles...).

Concernant la gestion de l'AME à Mayotte, la mission d'audit de l'Inspection générale des Finances et l'Inspection générale des affaires sociales conduite en 2007, si elle a relevé *« le coût du dispositif compte tenu du contexte administratif encore très déficient à Mayotte »*, a cependant clairement écarté, comme source d'économie potentielle, l'application aux étrangers en situation irrégulière d'un régime consistant à ne prendre en charge que les soins urgents au regard de ses inconvénients majeurs pour la santé publique. Selon les auteurs du rapport, *« la restriction des dépenses couvertes par l'AME aux seuls soins urgents se heurterait aux difficultés liées à la définition de l'urgence médicale constatée aujourd'hui pour le dispositif des soins urgents (...) choisir de différer à une date inconnue tout soin considéré comme non urgent poserait des problèmes éthiques autrement plus graves. En outre cette restriction ne permettrait pas de réaliser des économies substantielles et présenterait des risques en matière de prévention et de suivi (...) ».*

[15] Délibération n°2010-87 adoptée par le collège de la Halde, le 1er mars 2010

Pour mémoire, le Conseil économique, social et environnemental avait également préconisé que *« la réglementation applicable en France métropolitaine sur les conditions d'accès aux soins pour les personnes en situation précaire ou sans titre de séjour soit étendue à Mayotte »* (avis du 24 juin 2009).

On rappellera encore que l'absence mise en place de la couverture maladie universelle (CMU) et la CMU-complémentaire freine considérablement le développement d'une offre de soins assurée par des médecins libéraux.

En dernier lieu, il convient d'insister auprès du ministre de la Santé sur l'urgence. Les associations rappellent, en effet, que l'absence d'affiliation (assurance maladie ou aide médicale) rend plus difficile les évacuations sanitaires des enfants dont l'état de santé nécessite un transfert dans un centre hospitalier hors Mayotte. La Défenseure des enfants a été à plusieurs reprises sollicitée pour intervenir sur ce type de situation.

⏩ Le Défenseur des droits recommande que, dans l'immédiat, le statut de zone en déficit de soins soit reconnu à Mayotte que soit organisée une meilleure coopération avec le département de la Réunion (appui en imagerie médicale, accueil en stage des professeurs en médecine, échanges de bonnes pratiques...), que soit accélérée la mise en œuvre du plan régional de santé et que soit pleinement appliquées les dispositions du code de la santé publique propres à Mayotte

⏩ Le Défenseur des droits recommande de garantir à la population l'accès aux soins, notamment en mettant en place la CMU et CMU-C en faisant bénéficier d'une affiliation directe à la sécurité sociale les enfants non couverts et ce, dans l'attente de la mise en place de l'AME.

A cet égard, plusieurs orientations peuvent être suggérées pour guider l'action :

- clarifier la répartition des compétences et les modes de financements entre la protection maternelle et infantile et le centre hospitalier de Mayotte;
- dynamiser les structures de soins de proximité en développant la création de maisons de santé pluridisciplinaires et pluri institutionnelles[16] ;
- veiller à la pleine application de l'ordonnance n°2012-785 du 31 mai 2012, pour la gratuité des soins aux enfants et ceux afférents aux enfants à naître ;
- étendre la notion d'ayant droit à l'assurance maladie au mineur à charge du conjoint de l'assuré social, conformément à l'article L313-3 du code de la sécurité sociale ;
- identifier ou créer un centre de planification de l'éducation familiale (contraception, IVG ...) ;
- centraliser les vaccinations au sein du centre hospitalier de Mayotte ;
- faciliter les démarches administratives pour le parent accompagnant l'enfant malade dans le cadre d'une évacuation sanitaire (EVASAN) ;
- accélérer la mise en place de la carte vitale, à Mayotte, pour faciliter les démarches dans le cadre de mobilité vers d'autres départements.

[16] Comme initiées par l'agence de rénovation urbaine (ANRU)

⏩ Le Défenseur des droits recommande qu'une attention particulière soit apportée aux conditions sanitaires et médicales des enfants migrants.

En ce qui concerne la question spécifique de l'accès aux soins des enfants-migrants le Défenseur des droits rappelle en premier lieu qu'un mineur isolé étranger ne devrait pas être placé en centre de rétention administrative. En effet, « L'étranger mineur de dix-huit ans ne peut faire l'objet ni d'un arrêté d'expulsion, ni d'une mesure de reconduite à la frontière »[17]. Ainsi, comme sur l'ensemble du territoire national, l'éloignement d'un mineur ne devrait être envisagé qu'au vu d'une décision de reconduite de l'un de ses parents.

Quelle que soit la situation des mineurs étrangers, y compris lorsqu'ils se trouvent en centre de rétention administrative (mineurs isolés ou mineurs accompagnant leurs parents) comme c'est encore le cas, ils doivent pouvoir bénéficier d'un accès à un système de santé adéquat.

Le Défenseur des droits note avec intérêt qu'une convention, signée le 30 octobre 2012, entre la préfecture de Mayotte et le centre hospitalier de Mayotte organise l'accès aux soins des personnes retenues à l'intérieur du centre de rétention administrative et la mise en place d'un nouveau dispositif visant à l'évaluation sanitaire initiale des étrangers en situation irrégulière interpellées en mer. A ce titre, des mesures ont été prises, depuis janvier 2013, afin d'assurer un accueil sanitaire aux personnes interpellées en mer.

Il conviendrait toutefois de manifester une attention particulière aux enfants lors des interpellations en mer et sur le territoire, notamment par une consultation médicale systématique pour les enfants de moins de 6 ans.

Par ailleurs, il conviendrait de concrétiser rapidement la réalisation du nouveau centre de rétention administrative dont la construction a été annoncée depuis 2008 car, si des aménagements ont été apportés à l'actuel centre de rétention administrative de Mayotte au cours d'une période récente, ces solutions ne sauraient être que purement palliatives. Cette nouvelle structure permettra de mettre fin à la regrettable « exception mahoraise » concernant la présence d'enfants en centre de rétention administrative.

3) L'école

Article 28 de la CIDE

1. Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation, et en particulier, en vue d'assurer l'exercice de ce droit progressivement et sur la base de l'égalité des chances :

a) Ils rendent l'enseignement primaire obligatoire et gratuit pour tous;

b) Ils encouragent l'organisation de différentes formes d'enseignement secondaire, tant général que professionnel, les rendent ouvertes et accessibles à tout enfant, et prennent des mesures appropriées, telles que l'instauration de la gratuité de l'enseignement et l'offre d'une aide financière en cas de besoin ; (...)

3. Les Etats parties favorisent et encouragent la coopération internationale dans le domaine de l'éducation, en vue notamment de contribuer à éliminer l'ignorance et l'analphabétisme dans le monde et de faciliter l'accès aux connaissances scientifiques et techniques et aux méthodes d'enseignement modernes. A cet égard, il est tenu particulièrement compte des besoins des pays en développement.

On compte 1500 élèves de plus chaque année dans le 1er degré et 1600 dans le second. 700 mineurs ne se seraient pas scolarisés. 20% des élèves scolarisés dans le second degré sont des mineurs dont les parents sont en situation irrégulière.

[17] Article 34-II de l'Ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte.

Les associations locales relèvent trois problématiques principales :

- d'abord, la situation des jeunes de 6 à 16 ans soumis à obligation scolaire qui ne peuvent commencer ou poursuivre leur scolarité faute d'établissement acceptant de les accueillir. A titre d'exemple, on relèvera que, depuis la rentrée de septembre 2012, 60 enfants de moins de 16 ans ne sont pas scolarisés sur 137 demandes d'élèves allophones nouveaux arrivant ;
- ensuite, la situation des jeunes de 16 à 18 ans pour qui la scolarité s'achève brusquement faute d'orientation et qui peinent à intégrer les dispositifs de formation et d'insertion professionnelle, en raison de leur situation administrative ;
- enfin, la question de l'inscription scolaire reste préoccupante, certaines municipalités opposant un veto à l'inscription des élèves comoriens.

⏩ Le Défenseur des droits recommande, en vue d'assurer la mise en œuvre effective du principe de l'obligation scolaire, de renforcer l'équipement des écoles élémentaires en matériel pédagogique, d'envisager la création d'écoles en structure légère préfabriquées en attendant les constructions de classes pérennes, de garantir l'accès à un repas/collation quotidien à l'ensemble des élèves

A cet égard, plusieurs orientations peuvent être suggérées pour guider l'action :

- s'appuyer sur les modalités du changement du rythme scolaire qui prévoit pour les communes un fonds d'amorçage incitatif (*50 euros par élèves*) utilisable, pour financer notamment l'achat de fournitures scolaires ;
- expérimenter les parcours d'insertion autour des emplois d'avenir ;
- constituer un vivier pour les nouveaux métiers utiles au développement de Mayotte et s'assurer que le Plan départemental d'insertion contienne des formations en adéquation avec les besoins propres au territoire ;
- réinstaurer un nouveau centre de formation des apprentis ;
- identifier des lycées, érigés en maison commune, intégrant une école des parents et renforcer l'apprentissage de la langue française ;
- examiner la faisabilité de créer une « école de la 2è chance » ;
- confirmer les dispositions transitoires locales permettant à un majeur étranger de terminer le cycle scolaire entamé et éviter les situations de rupture pour les mineurs à l'approche de leur majorité en veillant à réduire les délais d'instruction de leurs demandes de titre de séjour ou de naturalisation ;
- encourager les missions de volontaires du service civique.

4) La prévention de la délinquance

Article 40 de la CIDE

1. Les Etats parties reconnaissent à tout enfant suspecté, accusé ou convaincu d'infraction à la loi pénale le droit à un traitement qui soit de nature à favoriser son sens de la dignité et de la valeur personnelle, qui renforce son respect pour les droits de l'homme et les libertés fondamentales d'autrui, et qui tienne compte de son âge ainsi que de la nécessité de faciliter sa réintégration dans la société et de lui faire assumer un rôle constructif au sein de celle-ci (...)

3. Les Etats parties s'efforcent de promouvoir l'adoption de lois, de procédures, la mise en place d'autorités et d'institutions spécialement conçues pour les enfants suspectés, accusés ou convaincus d'infraction à la loi pénale, et en particulier :

***a)** D'établir un âge minimum au-dessous duquel les enfants seront présumés n'avoir pas la capacité d'enfreindre la loi pénale;*

***b)** De prendre des mesures, chaque fois que cela est possible et souhaitable, pour traiter ces enfants sans recourir à la procédure judiciaire, étant cependant entendu que les droits de l'homme et les garanties légales doivent être pleinement respectés (...)*

La situation générale du territoire débouche malheureusement sur une délinquance de survie. Outre la mise en œuvre des recommandations qui visent à prévenir les causes de cette délinquance, il y a lieu d'engager une politique active de prévention.

⏩ Le Défenseur des droits recommande de développer une politique de prévention spécialisée adaptée au public concerné et d'apporter aux mineurs en conflit avec la loi des réponses diversifiées.

A cet égard, plusieurs orientations peuvent être suggérées pour orienter l'action :

- renforcer les moyens en éducateurs de la Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) pour la prise en charge, en milieu ouvert, des jeunes délinquants lorsque cela s'avère nécessaire ;
- développer une politique de prévention adaptée en renforçant les équipes d'éducateurs spécialisés, pour assurer une présence dans la rue et éviter que les enfants s'exposent à la délinquance.
- clarifier les compétences et l'articulation entre la PJJ et les autres intervenants ;
- garantir en toutes circonstances aux mineurs délinquants des conditions d'incarcération conformes aux prescriptions en vigueur dès avant l'achèvement complet des travaux d'extension de la maison d'arrêt de Majicavo.

C. Les perspectives de moyen terme

Il y a lieu de poursuivre les travaux engagés en matière d'état-civil afin d'éviter toute entrave à l'exercice de droits fondamentaux liés à la difficulté de reconnaissance de la nationalité française.

⏩ Le Défenseur des droits recommande de procéder dans les meilleurs délais, à un recensement fiable de la population, à l'enregistrement et à la numérisation de l'ensemble des actes d'Etat-civil, d'assurer leur diffusion aux administratives et organismes sociaux ayant à en connaître et de fixer des règles précises et harmonisées quant aux modalités de leur délivrance.

Deux perspectives, qui, certes, n'aboutiront qu'à moyen terme, requièrent l'engagement immédiat de travaux préparatoires.

En premier lieu, sur le plan de la répartition des compétences institutionnelles, on rappellera que le budget consacré par le conseil général à la politique d'aide sociale à l'enfance (ASE) est de l'ordre de 2% (contre 55% à 60% pour les autres départements d'Outre-mer). Ainsi, dans l'Hexagone, le poste ASE est le 3ème des dépenses d'action sociale avec une dépense en moyenne de 102€ /habitants. Appliqué à Mayotte ce ratio devrait conduire à un budget de 21 millions d'euros alors qu'il est de ... 1,8 millions d'euros (chiffre non stabilisé, la chambre régionale des comptes ne parvenant pas à obtenir de données fiables).

▸ Le Défenseur des droits recommande au Parlement d'examiner, à l'occasion des débats législatifs sur la décentralisation, d'examiner les conditions juridiques dans lesquelles la compétence « aide sociale à l'enfance » pourrait être mise en œuvre, au moins de façon transitoire, par les services de l'Etat.

En second lieu, on ne saurait ignorer que la question migratoire, principal défi de l'île est au cœur des relations entre les deux Etats souverains que sont la France et l'Union des Comores, signataire de La *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant* (ACRWC ou *Charte des enfants*)[18].

▸ Le Défenseur des droits souhaite qu'un dialogue fructueux soit noué entre les deux pays en vue de rechercher conjointement puis d'engager des politiques de coopération visant à mettre en œuvre les objectifs de la Convention internationale des droits de l'enfant, signée et ratifiée par les deux Etats. Il prendra part à ce dialogue en développant une politique d'échanges et de coopération avec l'institution nationale des droits de l'homme récemment créée par l'Unon des Comores.

■

En conclusion, afin que les recommandations égrenées dans le présent rapport uissent trouver une traduction concrète, notamment grâce aux financements européens, le Défenseur des droits recommande :

- **d'une part, l'installation dès 2013 d'une conférence permanente des droits de l'enfants sur l'île de Mayotte, associant l'ensemble des acteurs publics et associaitfs dont la tâche sera d'établir le calendrier des priorités ;**
- **d'autre part, le déploiement, à compter de 2014 et pour une durée déterminée, d'une mission d'appui composée d'agents publics volontaires pour mettre en eouvre ces objectifs.**

[18] http://www.afrimap.org/english/images/treaty/file4239952267cd1.pdf