

12-14 rue Charles Fourier
75013 PARIS
tel 01 48 05 47 88
fax 01 47 00 16 05
mail contact@syndicat-magistrature.org
site : www.syndicat-magistrature.org
twitter : @SMagistrature

Rapport du Syndicat de la magistrature sur la situation de la justice à Mayotte

Le Syndicat de la magistrature milite, depuis sa création en 1968, pour permettre aux magistrats de jouer pleinement leur rôle constitutionnel de gardien des libertés individuelles. Il était donc légitime qu'il s'interroge sur le respect des droits fondamentaux à Mayotte, 101^{ème} département français, et sur les conditions dans lesquelles la justice peut remplir sa mission dans ce très jeune département.

Deux membres du bureau du Syndicat de la magistrature, Françoise Martres, présidente et Xavier Gadrat, secrétaire national, se sont donc rendus sur place du 10 au 14 février 2014. Dans le cadre de cette mission, ils ont rencontré des magistrats et des fonctionnaires, de nombreux acteurs de terrain ainsi que le préfet du département et le président du Conseil Général.

Ce document, compte rendu de ces rencontres, n'a pas été achevé ni publié en son temps. Il ne peut donc être pris que comme un élément d'information parcellaire et non actualisé. Les dysfonctionnements évoqués dans ce rapport peuvent avoir été résolus depuis sa rédaction et des évolutions notables avoir eu lieu.

Introduction

L'archipel des Comores est composé de 4 îles, la Grande Comore, Mohéli, Anjouan, anciennes possessions françaises qui constituent aujourd'hui l'Union des Comores, et Mayotte. Située à l'entrée nord du canal du Mozambique, Mayotte n'est éloignée que de 400 kms des cotes africaines à l'ouest, et de 300 kms de Madagascar à l'est.

L'histoire de Mayotte est marquée par son attachement ancien à la France. Elle devient une colonie française en 1841, et à partir de 1886, la France étend son protectorat aux 3 autres îles. En 1946, l'archipel des Comores obtient le statut de territoire d'outre mer dont la ville de Daoudzi devient le chef lieu.

Lors du référendum sur l'autodétermination des Comores de 1974, Mayotte est la seule des 4 îles se prononcer pour le maintien au sein de la nation française. L'Union des Comores, constituée des 4 îles de l'archipel, est reconnue par les Nations Unies.

Mais, au terme de deux consultations organisées à Mayotte en 1976, les Mahorais signifient clairement leur souhait de rester dans la république française. Mayotte sera alors dotée d'un statut provisoire de collectivité territoriale de la République en 1976.

Pendant 20 ans, cette question du statut n'a pas profondément bouleversé l'équilibre régional. La république française, divisée sur l'avenir de Mayotte entre poursuite de la décolonisation et intégration française telle que voulue par les mahorais, n'a guère investi à Mayotte pendant cette période.

Ce n'est que dans les années 1990 que la voie de l'assimilation à la France de Mayotte a progressé. Le 27 janvier 2000, 73% des mahorais approuvent un « accord sur l'avenir de Mayotte » qui entame le processus vers la départementalisation. Mayotte deviendra le 101^{ème} département français au terme de deux lois des 3 août 2009 et 7 décembre 2010. Ce choix, qui n'a jamais été admis par les autorités comoriennes, est à l'origine d'un contentieux international qui perdure et complexifie la mise en place d'une politique de coopération entre les Comores et la France.

Ce processus a entraîné une modification considérable des conditions de vie de la population mahoraise. Cette population musulmane et de culture africaine a dû assimiler très rapidement et brutalement une transition vers un statut de droit

civil commun. Mayotte connaît par ailleurs une croissance sans précédent, certes relative comparée à la pauvreté des îles voisines, mais qui a considérablement renforcé l'attractivité de ce territoire, et accru le flux humain circulant entre les îles des Comores, et surtout entre Anjouan, qui n'est située qu'à 70 kms de Mayotte, et cette dernière. La croissance démographique de l'île a conduit, en cinquante ans, à une multiplication par huit du nombre d'habitants.

Dans le même temps, les conditions d'accès à Mayotte sont devenues beaucoup plus strictes avec le rétablissement en 1995 du visa imposé aux comoriens pour se rendre à Mayotte. Le « visa Balladur » a bouleversé l'équilibre régional et éclaté des familles souvent réparties sur les 4 îles, pour faire des « voisins » comoriens des « étrangers », leur droit à entrer et résider à Mayotte étant réglementé strictement. L'immigration comorienne de voisinage ou de cousinage allait devenir « clandestine » entraînant une politique de lutte contre cette immigration caractérisée, depuis 2006, par la traque des sans-papiers sur le sol mahorais et sur la mer avec des moyens policiers et des scores en terme d'expulsions inégalés ailleurs en France. Et pour tenter de décourager les candidats au séjour sur le territoire et limiter l'accès à la nationalité française, la France multiplie les exigences administratives dans tous les domaines : soins, titre de séjours, acquisition de la nationalité française, accès aux comptes bancaires, éducation...

L'efficacité d'une telle politique se pose avec d'autant plus d'acuité qu'elle n'arrête pas l'arrivée à Mayotte de milliers d'étrangers venus des îles voisines ou des pays d'Afrique, espérant une vie meilleure, qui traversent les 70 kms entre Mayotte et Anjouan à bord d'embarcations de fortune, les kwassas, au risque de noyade ou d'interception par les forces de police.

Elle crée une situation inextricable en raison du déséquilibre entre la population mahoraise et le nombre d'immigrés en situation irrégulière et/ou dans l'impossibilité de voir régulariser leur situation. La population a été évaluée en 2012 à 212.000 habitants, mais elle est estimée en réalité à 280.000 ou 300.000. Si la présence de nombreux clandestins sur le territoire impacte de façon sensible l'économie de l'île qui repose en grande partie sur cette main d'œuvre, elle crée une tension certaine entre les habitants, dont la situation est extrêmement précaire, et qui supportent mal que l'Etat et les collectivités locales doivent faire des efforts budgétaires en faveur des « sans papiers ».

A Mayotte, le niveau de vie est en effet 6 fois moindre qu'en métropole et 80% de la population vit dans un habitat précaire. Le taux de chômage est le plus

élevé de France, et 70% des plus de 15 ans ont peu ou pas de diplômes.

Cette pauvreté accroît les phénomènes de délinquance, venant surtout des plus jeunes, dont beaucoup sont laissés à l'abandon. Les besoins en développement sont donc considérables notamment dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la formation et semblent avoir été sous-estimés par l'Etat qui se voit reprocher de ne pas avoir accompagné suffisamment le processus de départementalisation. Les écoles, notamment, ne peuvent pas accueillir tous les enfants en âge d'être scolarisés, le système de soin est très largement sous dimensionné alors que le taux de mortalité est 4 fois supérieur à la métropole sur l'île.

Cette situation est d'autant plus grave que les collectivités territoriales, et notamment le Conseil général, sont en grandes difficultés financières ce qui rend particulièrement difficile l'exercice de leur mission.

Au régime dérogatoire mis en place à Mayotte par les autorités françaises sous le prétexte de maîtriser et lutter contre l'immigration clandestine, vont s'ajouter des pratiques discriminatoires à l'égard des populations les plus fragiles, pour décourager toute tentative d'installation sur ce qui est devenu un territoire français. Quant à la justice, les autorités françaises ont fait le choix d'une assimilation à marche forcée pour une justice de droit commun « classique » mettant fin à la justice cadiale et au rôle que jouaient les cadis dans la société mahoraises.

I. La situation de la juridiction

1) Une organisation judiciaire récente en proie à des difficultés matérielles

La disparition de la justice cadiale au profit d'une organisation judiciaire de droit commun

L'organisation judiciaire à Mayotte a été profondément modifiée à la suite de la départementalisation.

Auparavant elle relevait d'un régime dérogatoire. Il existait une justice cadiale, rendue par les cadis, juges musulmans, pour les personnes relevant du statut de

droit local, répartis dans 17 tribunaux cadiaux. Institution très ancienne à Mayotte, les cadis ont joué un rôle majeur dans la société comorienne, en tant que juge, médiateur et institution régulatrice de la vie sociale et familiale.

Ils avaient trois types d'activités :

- une activité judiciaire qui s'est amenuisée en raison de la progression de l'application du droit commun à Mayotte
- une activité notariale : établissement des procurations, partages, actes de vente, hérédité etc ...
- une activité sociale et administrative : médiation, autorité morale et religieuse.

La justice de droit commun était exercée par une juridiction du premier degré, le tribunal de première instance (TPI), qui exerçait les compétences relevant du tribunal de grande instance, du tribunal d'instance, du tribunal de commerce et du tribunal des affaires de sécurité sociale. Il statuait en juge unique et pouvait statuer en formation collégiale avec des assesseurs non magistrats. Le tribunal supérieur d'appel (TSA) exerçait les attributions d'une cour d'appel.

Depuis le 1er avril 2011, le TPI a été remplacé par un tribunal de grande instance et un tribunal d'instance. Des juridictions spécialisées ont été créées (tribunal des affaires de sécurité sociale, tribunal de commerce, conseil de prud'hommes) mais leur mise en place a été différée au 31 décembre 2015.

Le TSA a été remplacé par une chambre détachée de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion, qui exerce toutes les attributions d'une cour d'appel, à l'exception du contentieux de la chambre de l'instruction qui relève de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion.

S'agissant de la législation applicable, Mayotte est passée du principe de la spécialité législative propre aux territoires d'outre-mer (les lois françaises ne s'appliquent à Mayotte que sur mention expresse du législateur) à celui de l'identité législative à compter du 1er janvier 2008 : application de plein droit des lois et règlements, à l'exception des domaines dans lesquels elle est expressément écartée.

L'accession de Mayotte au statut de département, la mise en place d'une nouvelle organisation judiciaire, la généralisation du statut de droit commun ont mis un terme à l'existence de la justice cadiale, critiquée pour son caractère aléatoire, l'absence de formation des cadis, l'absence de garanties pour les justiciables et son incompatibilité avec les principes constitutionnels de la

République et la Convention européenne des droits de l'Homme.

L'ordonnance du 3 juin 2010 a donc attribué aux juridictions de droit commun une compétence exclusive pour statuer sur les conflits en matière de statut personnel. Les cadis ont également perdu leurs compétences en matière d'actes notariés. Ils devaient conserver une activité de médiateur mais, depuis cette date, les cadis ne disposent plus de compétences officielles. Ils sont aujourd'hui salariés du conseil général mais ne bénéficient d'aucun bureau et n'apparaissent pas dans l'organigramme du département.

Le Syndicat de la magistrature s'interroge sur le choix qui a été fait au moment de la départementalisation de faire disparaître purement et simplement la justice cadiale au profit des juridictions de droit commun. Certes, cette justice ne correspondait pas aux « standards européens » en matière de droit au procès équitable, et certains ont pu décrier son caractère aléatoire, partial ou arbitraire. Mais les cadis auraient pu être formés et associés au fonctionnement de la justice de droit commun, pour compléter par exemple les formations du tribunal civil ou correctionnel, ou pour voir officialiser leur rôle de médiateur ou de conciliateur. Ce choix aurait ainsi permis d'éviter une fracture trop importante entre la justice française et une population mahoraise imprégnée de la culture musulmane, qui dans sa grande majorité ne parle pas la langue française et est totalement ignorante des procédures judiciaires. 95% de la population de Mayotte est en effet de religion musulmane, qui a toujours occupé une place majeure dans l'organisation sociale de l'île.

La fin de la justice cadiale et la réduction du champ d'application du statut civil de droit local opéré par l'ordonnance de 2010 précitée ont accéléré la disparition progressive du statut de droit local au profit de l'application généralisée du statut de droit commun à la population mahoraise. Si la juridiction mahoraise est compétente pour statuer sur les conflits en matière de statut personnel, il semble que la question de l'appartenance à tel ou tel statut ne soit pas posée aux justiciables qui saisissent le tribunal et que dès lors, la juridiction applique le droit commun en l'absence de revendication explicite du statut de droit local. De fait, nombre de mahorais ignorent quel est leur statut, qu'ils ont pu perdre à la faveur de mariages mixtes ou de renoncations expresses, ou continuent de se comporter comme s'ils bénéficiaient d'un statut de droit local. Certains préfèrent alors continuer à avoir recours aux cadis pour régler des litiges familiaux plutôt que de s'adresser au tribunal, par méconnaissance de la loi ou de la langue française.

Il apparaît donc plus que souhaitable que l'intervention des cadis soit officialisée, et qu'un rôle de médiateur leur soit reconnu, comme le préconise notamment le rapport de la mission sénatoriale sur Mayotte de 2012. Au delà, le Syndicat de la magistrature, qui milite pour que les citoyens, d'une manière générale, soient associés au fonctionnement de la justice, considère qu'il serait particulièrement approprié à Mayotte que les cadis soient intégrés de façon plus effective dans le fonctionnement de la justice au quotidien pour, notamment, compléter les formations civiles ou correctionnelles du TPI, comme cela est le cas en Nouvelle Calédonie.

La situation des effectifs

Les magistrats et fonctionnaires arrivés à Mayotte au moment de la départementalisation déclarent que l'Etat a sous-estimé les conséquences de ce processus, et que leur installation a été de ce fait difficile.

Les effectifs de magistrats ont été considérablement renforcés à ce moment. Le nombre de magistrats est passé de 11 à 20 au niveau du TGI, et de 4 à 5 au niveau de la chambre d'appel.

Les difficultés portent essentiellement sur les effectifs des greffes. Ils sont passés de 44 à 60 au moment de la départementalisation. Ce nombre est nettement insuffisant, d'autant que la juridiction doit également faire face à des difficultés importantes en raison d'un manque de formation des fonctionnaires mahorais, qui sont actuellement mis à disposition par le conseil général. Certains agents maîtrisent mal le français ou manquent de compétences juridiques ou techniques. Ces personnels (une dizaine) devraient être intégrés par voie de concours prochainement, et devront s'absenter de la juridiction pendant leur formation.

De ce fait, certains services du tribunal nous sont apparus totalement sous-dimensionnés et en difficulté certaine pour faire face à l'afflux de certaines requêtes.

Il en est ainsi du service des nationalités du tribunal d'instance qui compte seulement 2 agents outre la greffière en chef pour traiter 2200 déclarations de nationalité et 1150 demandes de certificat de nationalité, quand le pôle nationalité de Paris compte, quant à lui, 15 fonctionnaires pour gérer un peu plus de 5000 demandes. Cette situation est à l'origine d'une modification récente des pratiques du greffe, passant par une interprétation très restrictive et discutable des textes, pour faire face aux flux et réduire les délais de traitement.

Les conditions d'accueil ont été modifiées : réduction du temps d'ouverture du service au public à deux demi-journées par semaine et délocalisation du lieu de dépôt des requêtes transféré au CDAD qui se trouve ainsi « délégataire » d'un « pré-examen » de recevabilité du dossier.

Des conditions nouvelles de recevabilité ont également été instaurées pour limiter le nombre de dossiers à traiter. D'une part, les exigences en matière de pièces à produire se sont considérablement durcies. D'autre part, le chef de service a décidé de ne plus accepter les dossiers jugés incomplets. Le dépôt d'une déclaration de nationalité française, ou l'obtention d'un certificat est devenu un véritable parcours d'obstacles. Les jeunes nés à Mayotte en sont les premières victimes. Ils ont les plus grandes difficultés à faire reconnaître leur droit à la nationalité (cf infra) et ils sont dans l'impossibilité, comme leurs parents, de justifier des démarches accomplies, notamment en cas de contrôle, en l'absence de délivrance de récépissé par le greffe des nationalités tant que leur dossier n'est pas jugé recevable.

Le service du registre du commerce et des sociétés (RCS) qui était tenu par un fonctionnaire, est totalement sinistré. Les retards sont supérieurs à un an, le service n'a jamais été tenu correctement, les archives sont inexploitable, et les extraits KBis sont aujourd'hui délivrés au compte goutte par les magistrats eux mêmes lorsqu'ils peuvent s'assurer de la sincérité de leurs mentions. Un groupe de travail avait été mis en place au niveau de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion pour lister les besoins en matériels informatiques et en ressources humaines de ce service. Cette situation a été pointée en janvier 2013 par l'Inspection générale des services judiciaires. Elle n'a abouti, pour l'instant, qu'à l'envoi d'une mission d'audit des tribunaux mixtes de commerce pour l'Outre-mer. Elle nécessite pourtant des mesures urgentes, la vie économique de l'île étant fortement impactée par l'impossibilité pour les sociétés d'obtenir un extrait KBis.

La situation immobilière

La situation des locaux hébergeant la juridiction est, de l'avis de tous, inadmissible. Elle a fait l'objet de nombreux rapports, dont celui de la mission d'inspection de fonctionnement du TGI de Mamoudzou et celui de la mission d'information parlementaire effectuée à Mayotte en 2012. Malgré certains progrès indéniables, les conditions d'accueil et la qualité des locaux restent inacceptables et préjudiciables à l'autorité de la justice.

La sécurité des bâtiments, par ailleurs, n'est pas assurée et deux rapports de la

commission consultative départementale de sécurité ont préconisé, en 2012, la fermeture pure et simple des deux bâtiments en raison de la difficulté d'accès au tribunal des secours, de l'état des installations électriques, de l'absence de système d'alarme et de boîtier de coupure générale électrique ainsi que de l'absence d'isolement des locaux à risque.

Outre que la sécurité des personnels et des usagers n'est pas assurée, les conditions d'accueil sont extrêmement médiocres, et de nombreux justiciables sont contraints d'attendre dehors, debout ou assis à même le sol dans un espace non protégé, quelques soient les conditions climatiques.

Nous avons été informés de ce qu'un projet de construction d'un bâtiment sur le même site a été validé par le ministère et qu'il devrait être livré dans un délai de deux ans. La difficulté vient de ce que ce bâtiment va être édifié par le propriétaire actuel des locaux – largement défailant dans le respect de ses obligations – que l'Etat louera au prix fort (montant annuel prévisionnel de 600.000 euros sur 15 ans...)

Le Syndicat de la magistrature s'interroge sur les choix budgétaires ainsi privilégiés par l'Etat, qui refuse d'investir dans la construction d'un nouveau palais de justice mais consacrer une part importante de son budget à la location de ces locaux, alors même que l'Etat est propriétaire, à Mamoudzou, de terrains qui auraient pu accueillir un nouveau tribunal.

Les difficultés matérielles

Tous nos interlocuteurs nous ont fait part des difficultés de fonctionnement de la justice à Mayotte en raison notamment d'une absence de connexion internet de haut débit. Nos interlocuteurs ont souligné que les autres administrations de l'île bénéficiaient d'une telle connexion et qu'elle était parfaitement sécurisée. Le retard pris par le ministère de la justice en la matière constitue un lourd handicap pour la juridiction qui ne peut bénéficier du support de logiciels comme Cassiopée. Le traitement des affaires reste donc artisanal et repose en grande partie sur la mémoire de ses acteurs.

2) Un fonctionnement de la justice largement impacté par les difficultés de l'île

L'activité de la juridiction est fortement conditionnée par la situation complexe de l'île au regard d'une forte population migratoire. La question de l'état civil a dû être réglée avant la départementalisation. Outre la barrière de la langue qui

conduit la juridiction à prévoir la présence constante d'interprètes, certains services comme celui du juge aux affaires familiales ou du juge des enfants sont directement impactés par les problèmes d'état civil. L'activité pénale est en outre largement vampirisée par la politique de lutte contre l'immigration qui absorbe les effectifs des services de police et de gendarmerie.

La question de l'état civil

L'évolution institutionnelle de Mayotte a nécessité une réforme de l'état civil, deux systèmes fonctionnant en parallèle (un état civil de droit commun et un état civil coranique) de manière insatisfaisante en raison notamment de registres mal tenus, dégradés ou perdus. Un service d'état civil de droit commun a été mis en place dans chacune des mairies en 2000 et une commission de révision de l'état civil a été créée (CREC). Cette commission, présidée par un magistrat, était chargée d'une double mission : fixer les noms et prénoms des personnes de statut civil de droit local nées avant le 8 mars 2000 et établir les actes d'état civil antérieurs manquants, perdus ou détruits ou irréguliers. Elle a fonctionné pendant 10 ans et a cessé son activité au moment de la départementalisation. Elle aurait rendu 88.000 décisions permettant l'édition de 240.000 actes d'état civil. La CREC a fait l'objet de nombreuses critiques en raison notamment d'une procédure très complexe, de l'allocation de moyens dérisoires pour traiter des milliers de demandes, de retards dans le traitement et de délais très longs pour obtenir une décision. En outre, la procédure n'étant pas obligatoire, de nombreux mahorais ne se seraient pas manifestés auprès de la CREC, malgré l'engagement de campagnes de sensibilisation.

Depuis le 1er avril 2011, les attributions de la commission ont été reprises par le tribunal de grande instance qui peut être saisi par les personnes qui ne s'étaient pas manifestées précédemment. Cette situation impacte fortement l'activité du parquet de Mamoudzou dont le service civil occupe une part importante en raison du très grand nombre de demandes de rectifications d'actes d'état civil. Cela correspond à un emploi de magistrat sur les cinq que compte le parquet.

Les juges aux affaires familiales

L'activité de la juridiction en matière familiale est fortement impactée par les questions de nationalité et de politique migratoire. A cela s'ajoutent les défaillances en matière d'accès au droit – encore plus sensibles qu'en métropole compte tenu de la suppression toute récente de la justice cadiale – conjuguées à

la barrière de la langue et de la culture, qui nécessitent, selon les magistrats en charge de ce service, un important travail d'information et d'explications à l'attention des justiciables, rallongeant de manière significative le temps d'audience. Ils constatent une véritable méconnaissance des procédures pour la majorité des mahorais qui saisissent souvent le service parce qu'ils attendent une aide dans leurs démarches.

Les demandes de délégation de l'autorité parentale occupent une place particulière dans le contentieux traité par le juge aux affaires familiales, en raison de la présence en nombre, sur le territoire, de mineurs étrangers, ou dans l'incapacité de faire valoir leurs droits. La demande de délégation d'autorité parentale est fréquemment liée aux difficultés de parents dépourvus de titre de séjour pour faire scolariser leur enfant, pour obtenir une bourse scolaire ou percevoir les allocations familiales. Il s'agit alors d'obtenir une délégation de l'autorité parentale au profit d'un tiers en situation régulière ou français qui pourra accomplir les démarches pour le compte de l'enfant.

L'essentiel du contentieux est lié aux questions de nationalité et aux dépôts, par les parents d'enfants nés à Mayotte, d'une demande de déclaration de nationalité française dès lors que l'enfant a 13 ans, demandes pour lesquelles les parents sont confrontés – comme cela vient d'être exposé – à un véritable parcours d'obstacles entre les difficultés liées aux délais d'obtention de leur titre de séjour, et celles rencontrées pour réunir les documents permettant de déposer un dossier complet de déclaration de nationalité au greffe.

Les juges aux affaires familiales de Mayotte, tout en étant parfaitement conscients de la pression migratoire importante à Mayotte, ont expliqué avoir adopté des pratiques tendant à faire prévaloir l'intérêt des milliers d'enfants présents sur le territoire, nés à Mayotte ou y vivant depuis plusieurs années, afin de maintenir leurs chances d'être scolarisés, puis de trouver un travail et d'éviter qu'ils ne se retrouvent dans la clandestinité à leur majorité. Ils cherchent à concilier l'intérêt de l'enfant avec la réalité des dossiers pour éviter que la justice ne soit instrumentalisée par la recherche à tout prix d'une régularisation de ces enfants favorisant l'arrivée de mineurs sur le territoire.

Les juges aux affaires familiales tentent donc de répondre aux demandes très importantes qui leur sont adressées et de statuer dans l'intérêt de l'enfant sans détourner les textes en apportant des réponses les plus adaptées aux situations.

Par ailleurs, saisis de très nombreuses demandes de délégation d'autorité parentale en raison de la non reconnaissance – encore une fois par crainte de

fraude – par les autorités françaises des décisions judiciaires rendues dans les îles voisines de Mayotte, ils considèrent que, si la décision étrangère présente tous les signes d'authenticité, il y a lieu de constater qu'elle s'applique sur le territoire français et de rejeter la demande formulée.

Les juges des enfants

La problématique de la jeunesse est centrale à Mayotte. Selon une étude réalisée par l'INSEE en février 2014 (« Mayotte, le département le plus jeune de France »), la population de Mayotte s'élevait à 212 000 habitants en août 2012, dont plus de la moitié âgée de moins de 17 ans et demi (39 ans en France métropolitaine).

Par ailleurs, Mayotte se singularise par une forte présence de mineurs isolés étrangers – dont le nombre est estimé à 3000 dont 500 sans aucun référent adulte - en situation de danger, vivant parfois dans des conditions épouvantables. De nombreux rapports¹ ont fait état de la situation alarmante de ces « enfants des poubelles »² laissés à l'abandon et vivant dans des conditions de misère absolue, errant dans les rues à la recherche de nourriture, et contraints à la mendicité, la prostitution ou la délinquance pour survivre.

* mission d'assistance éducative

Les deux juges des enfants de Mayotte dressent un constat alarmant de la situation et nous font part de leurs difficultés à assurer, face à ce phénomène, leur mission en assistance éducative en raison de l'inertie des services de l'Aide sociale à l'enfance et à de leur absence totale de moyens.

Les actions de prévention sont totalement insuffisantes, en raison de l'absence sur le territoire d'éducateurs et de structures d'accueil, malgré la mise en place d'une structure de centralisation des informations préoccupantes (base maltraitance), qui est totalement dépassée. De nombreux signalements ne sont pas traités, et le département n'offre, en cas de prise en charge, que de l'hébergement dans des familles d'accueil sans apporter d'autre suivi. Tous les acteurs rencontrés sur l'île indiquent que ces familles – dont les modalités de recrutement posent sérieusement question - qui accueillent de nombreux enfants (parfois plus d'une dizaine!), sont généralement dans l'incapacité de

¹ Mission sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte auprès du DDD de 2012
Mission sénatoriale effectuée à Mayotte en 2012

² « Enfants des poubelles : des mineurs pas si isolés » Mayotte Hebdo 26/02/2014

jouer un quelconque rôle éducatif auprès de ces enfants, et même de les assister dans les démarches. Le président du Conseil général, que nous avons rencontré, admet lui-même cette réalité et affirme avoir pris des mesures pour améliorer le recrutement et la formation des familles d'accueil.

Les juges des enfants sont assez peu saisis par rapport à la métropole et leur activité ne reflète pas l'importance de la situation des mineurs en danger sur le département. Ils estiment que la cellule chargée de centraliser et de traiter les informations préoccupantes est une « coquille vide » qui ne joue pas son rôle, leurs saisines provenant très majoritairement des signalements du parquet.

Lorsque la situation de mineurs en danger leur est signalée, ils indiquent qu'il est très difficile de suivre les situations, que leurs décisions ne sont pas exécutées notamment par manque d'éducateurs, et que, même lorsque les mesures sont prises en charge, il n'y a aucun suivi effectif et les mineurs restent souvent en déshérence. Concrètement, le suivi ne consiste en général qu'à leur apporter « le gîte et le couvert », sans que les difficultés de ces enfants - handicap, scolarisation, accès aux soins, suivi éducatif - ne fassent l'objet d'une prise en charge adaptée.

Les juges des enfants, ainsi que la présidente de la juridiction, soulignent avoir alerté à de nombreuses reprises les différentes autorités de l'île (préfecture, conseil général) et rappellent que la situation des mineurs à Mayotte a fait l'objet de nombre de rapports sans qu'aucun changement concret n'ait été apporté.

Il faudra parfois attendre qu'un acte de délinquance soit commis par le mineur pour qu'une prise en charge intervienne, par l'intermédiaire de la PJJ ...

* l'activité pénale des juges des enfants

S'agissant de la délinquance des mineurs, les acteurs judiciaires estiment qu'elle est en constante augmentation et manifestement en lien avec le défaut de prise en charge des mineurs en difficulté : hausse importante des vols et cambriolages commis par des mineurs, apparition de phénomènes de violences de bande, ...

La population de l'île, confrontée à des difficultés économiques et sociales importantes, tolère mal cette délinquance qu'elle impute aux mineurs isolés étrangers, alors qu'en réalité, 80% de ces enfants seraient français selon

plusieurs de nos interlocuteurs. Ce rejet de la population a pu être à l'origine de phénomène de violences commises à l'encontre de mineurs, comme nous l'ont rapporté plusieurs associations sur le terrain.

Face à ces phénomènes, les juges des enfants déplorent le manque de structures éducatives, le seul foyer de l'île, géré par TAMA, ne pouvant accueillir que 7 mineurs, et bientôt 12. Au-delà, le seul « hébergement » dont ils disposent est constitué par les 10 places du quartier pour les mineurs à la maison d'arrêt de Majicavo - qui est régulièrement sur-occupé (jusqu'à 21 mineurs incarcérés en même temps).

Les juges des enfants dénoncent le fait que l'absence de place d'accueil en urgence les conduit à des choix impossibles, consistant à laisser les mineurs repartir en errance, les incarcérer ou les placer en force à la Réunion.

Dans ce domaine, des efforts semblent cependant avoir été faits. A la suite de la conclusion d'un protocole entre la PJJ de Mayotte et celle de la Réunion, il est en effet possible d'envoyer des mineurs en foyer à La Réunion mais cette solution est souvent mise en échec, les mineurs mahorais étant rejetés à La Réunion, comme le sont les mineurs d'origine comorienne à Mayotte.

Les moyens de la PJJ ont par ailleurs été récemment renforcés tant en effectifs que sur le plan matériel. Cela a notamment permis le développement du dispositif de famille d'accueil, actuellement au nombre de 20. Ces familles bénéficient d'un meilleur accompagnement et les jeunes d'un meilleur suivi ; de nombreuses activités d'insertion (chantier bateau, ateliers cuisine) - ont été développées.

La PJJ a ainsi privilégié localement la diversification des interventions plutôt que des places supplémentaires en foyer, ce qui paraît difficilement contestable.

Reste que, comme le relèvent plusieurs acteurs rencontrés, dont la directrice de la PJJ, Mayotte souffre cruellement de l'absence d'une réelle politique de prévention de la délinquance.

La question de la politique pénale

Si le nouveau procureur de la République estime que les effectifs des magistrats du parquet et les conditions d'exercice de leurs missions sont corrects du point de vue purement justice, il exprime des inquiétudes sur la manière dont la justice peut être rendue à Mayotte.

L'activité du parquet est très largement conditionnée par les spécificités de l'île et des problématiques que l'on ne trouve pas ailleurs. La moitié des habitants de l'île à moins de 18 ans, et la délinquance des mineurs y est donc très importante. Il déplore également le nombre insuffisant de structures éducatives, et relève l'incompréhension de la société mahoraise sur les politiques mises en œuvre.

La politique pénale mise en place par le parquet n'est pas comprise par la population qui considère que rien n'est fait pour lutter contre la délinquance des mineurs et ne comprend pas la priorité donnée à des mesures éducatives.

La délinquance économique et financière n'est pas délaissée mais les unités de police et de gendarmerie de base se consacrent à la lutte contre l'immigration clandestine. Il serait selon le procureur de la République nécessaire de créer une antenne PJ à Mayotte pour éviter la difficulté liée au déplacement de la PJ de La Réunion.

La politique pénale du parquet de Mayotte relative à l'immigration clandestine consiste à ne poursuivre sur le plan pénal que les pilotes de kwassas, avec une gradation de la sanction. Le procureur de la République indique que s'agissant des mineurs, il est procédé à un rappel à la loi. Après trois rappels à la loi, les mineurs sont présentés au juge des enfants. S'agissant des majeurs, ceux-ci se voient délivrer une convocation à comparaître à des audiences correctionnelles spécialisées dans ce contentieux. Ils font l'objet d'une obligation de quitter le territoire français délivrée par la préfecture. Ils ne font l'objet d'une procédure de comparution immédiate qu'en cas de récidive ou de réitération de l'infraction.

Il existe un désaccord entre certains magistrats du siège et du parquet quant à la qualification des jugements rendus contre les pilotes de kwassas. Ces derniers ne peuvent en effet comparaître à l'audience devant laquelle ils ont été convoqués en raison de la décision d'éloignement prise par la préfecture. Le parquet considère en effet qu'ayant été régulièrement convoqués devant le tribunal, et étant absent, la décision du tribunal est contradictoire, ce qui n'ouvre à l'étranger ainsi condamné que la voie de l'appel. Le tribunal considère

de son coté que la non comparution du prévenu n'est pas de son fait mais due à la procédure d'éloignement, et que la décision doit donc être rendue par défaut, ce qui ouvre à l'étranger la voie de l'opposition pour contester la décision rendue. L'opposition permet de mettre à néant la première décision et l'étranger bénéficie d'un nouvel examen de son affaire par le même tribunal. Ce débat, qui peut n'apparaître que juridique, a dans la réalité des conséquences importantes sur la situation de la personne concernée en cas de nouvelle interpellation. C'est sans doute ce qui a conduit le parquet général de Saint Denis de la Réunion à donner des instructions au parquet de Mayotte pour que la procédure de reconduite à la frontière n'apparaisse pas dans la procédure judiciaire, de manière à ne pas permettre au tribunal de se baser sur cette procédure pour qualifier la décision de défaut. La chambre détachée de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion ayant confirmé récemment la décision du tribunal, la juridiction est dans l'attente de la cour de cassation saisie sur pourvoi du parquet.

Nous avons évoqué cette question librement avec le procureur de la République de Mamoudzou en lui indiquant que le Syndicat de la magistrature ne pouvait que s'élever contre des pratiques consistant à omettre sciemment dans ces procédures des éléments d'information pour orienter la décision du tribunal. Nous avons indiqué par ailleurs que le fait de convoquer des étrangers à une audience, puis de les expulser, les mettait dans l'impossibilité de se défendre dans cette procédure, puisqu'ils n'avaient aucune possibilité de revenir à Mayotte, du moins légalement, pour exercer leurs droits.

Le procureur de la République nous a indiqué que ces pratiques n'avaient pas cours. Il considère néanmoins que les passeurs clandestins doivent faire l'objet de poursuites, et il n'envisage pas d'abandonner la répression. Il indique rechercher la solution juridique qui permettrait à ces personnes d'être jugées dans le respect total de leurs droits sans submerger le tribunal correctionnel de procédures.

Si l'on peut comprendre les difficultés de la juridiction pour faire face à ce contentieux massif, il est opportun de s'interroger sur l'efficacité de la réponse pénale en la matière et donc sur son opportunité. Tant que la question régionale ne sera pas réglée (statut de Mayotte dans les Comores au regard des conditions de son maintien comme territoire français, question de la reconnaissance du rattachement à la France) et que le développement et la coopération avec les autres îles des Comores ne sera pas amélioré (grande pauvreté des habitants de ces îles sœurs), rien ne changera.

Et en tout état de cause, ces pratiques du parquet n'apparaissent pas justifiées.

L'immigration clandestine a d'autres conséquences sur la vie et l'économie locale qui fonctionne largement grâce au travail clandestin. Il est donc essentiel de pouvoir lutter contre ces réseaux sans pour autant mettre en péril l'économie fragile de l'île.

L'accès au droit

La question de l'accès au droit est essentielle à Mayotte. L'île a connu de nombreux bouleversements et évolutions qui ont déstabilisé une population fragile et pauvre, dans la totale méconnaissance de ses droits.

Sous l'impulsion de la présidente du TGI de Mamoudzou, un conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) a été créé en mai 2012. Il a été doté de 126.000 euros de subvention jusqu'en juin 2013, ce qui a permis de recruter une diplômée en droit, que nous avons rencontrée et un animateur. Trois points d'accès au droit ont été créés depuis sur l'île, des plaquettes d'information ont été élaborées. Le CDAD a en outre mis en place des réunions de formation/information à l'adresse du secteur associatif, ainsi que des consultations gratuites avec des avocats.

Les représentants du secteur associatif ont souligné l'importance de la mise en place du CDAD et des actions menées jusque là. C'est en effet sous l'impulsion du CDAD que des rencontres institutionnelles ont pu avoir lieu. Une réunion a notamment pu être organisée entre les associations et le secteur bancaire dont l'utilité a été soulignée par nos interlocuteurs.

Mais ces derniers ont également relevé que le CDAD était utilisé par le tribunal comme guichet d'accueil du service des nationalités, et était ainsi amené à filtrer les dossiers des requérants selon les critères retenus par le service des nationalités (voir supra) ce qui ne paraissait pas être en accord avec le rôle qui lui était dévolu. Cette question n'a pu être approfondie avec la présidente du TGI et du CDAD par manque de temps.

Des droits fondamentaux non respectés à Mayotte

Mayotte est un îlot de richesse, même très relative, dans un océan de pauvreté.

Son maintien dans le giron français, sa proximité avec les cotes africaines et malgaches en font un espoir d'Eldorado pour de nombreux migrants. A cela s'ajoute la structure des 4 îles comoriennes dont les liens familiaux et de proximité font naturellement de Mayotte une destination pour les habitants de ces îles qui vivent dans la misère. A une législation dérogatoire destinée à éviter l'afflux de migrants s'ajoutent malheureusement des pratiques de l'administration discriminatoires non respectueuses des droits fondamentaux : droit à l'éducation, droit à la santé, droit à l'identité et à la nationalité, droit d'aller et venir, droits à la vie personnelle et famille : tous ces droits sont bafoués sous le prétexte de la lutte contre l'immigration illégale. Le résultat est que de très nombreux étrangers/français vivent à Mayotte dans le plus grand dénuement, et notamment les enfants, dont la situation administrative est inextricable.

Tous les acteurs de terrain nous ont fait part du non respect des droits fondamentaux à Mayotte qui touche les personnes les plus fragiles que sont les mineurs, les personnes en situation de grande précarité et les étrangers.

1) Droits des enfants bafoués : droit à l'identité, droit à l'éducation, droit à la protection

Droit à l'identité, à la nationalité

Toutes les associations rencontrées lors de notre séjour nous ont alertés sur les difficultés rencontrées avec le greffe des nationalités lorsque des enfants veulent faire reconnaître leur nationalité française. Ce service a en effet mis en place de nouvelles pratiques et exigences à la fin de l'année 2013 qui ont eu pour effet d'interdire à nombre d'enfants nés à Mayotte de faire valoir leurs droits.

Or, les enfants nés à Mayotte, et donc en France, acquièrent la nationalité française de plein droit à leur majorité s'ils résident à Mayotte et s'ils y ont résidé au moins 5 années depuis l'âge de 11 ans. Cette reconnaissance peut être anticipée par une déclaration enregistrée au greffe du tribunal d'instance avant la majorité ³:

³ article 21-11 du code civil

- pour l'enfant mineur d'au moins 13 ans et de moins de 16 ans s'il justifie d'au moins 5 années de résidence à Mayotte depuis l'âge de 8 ans. Le mineur est alors représenté par « celui ou ceux qui exercent à son égard l'autorité parentale »⁴ ;

- pour l'enfant mineur de plus de 16 ans s'il justifie d'au moins 5 années de résidence à Mayotte depuis l'âge de 11 ans.

Le greffe des nationalités a considérablement durci ses exigences en matière de pièces à produire, notamment pour les déclarations de nationalité française concernant les enfants de 13 à 16 ans. Les textes en vigueur prévoient en effet que les parents de ces enfants doivent justifier, au moment de la déclaration, qu'ils exercent l'autorité parentale et signer la déclaration. Mais au motif que de nombreux documents d'identité en provenance des Comores seraient des faux (cf infra), le greffe exige aujourd'hui des parents qu'ils produisent une pièce d'identité « valable et lisible », et en pratique qu'elle comporte une photographie, pour vérifier l'identité du signataire du document. Cette exigence contraint de nombreux parents à repartir aux Comores pour tenter d'obtenir un document d'identité « valable », et à revenir à Mayotte en kwassa, avec les risques de noyade ou d'interpellation par les services de police.

Le greffe refusant en outre, contrairement à la pratique suivie jusqu'à la fin de l'année 2013, d'enregistrer les dossiers jugés incomplets, les parents ne peuvent justifier, en cas d'interpellation, de la réalité des démarches qu'ils ont engagées pour obtenir la régularisation de leur situation ou celle de leurs enfants.

Nous avons interrogé la responsable du service des nationalités du tribunal d'instance de Mamoudzou sur la réalité de ces pratiques. Elles nous ont été confirmées et justifiées d'une part par les difficultés matérielles du service en raison d'un sous effectif de personnel (cf supra), qui l'a conduit à ne plus enregistrer que les dossiers « complets », c'est à dire répondant aux exigences en terme de documents à produire. Il nous a par ailleurs été indiqué qu'en raison de la circulation de nombreux « faux documents », il était légitime pour le service, conformément aux instructions ministérielles, de vérifier l'identité des signataires des déclarations au moyen d'un document d'identité en cours de validité. Il nous a enfin été indiqué qu'en cas d'impossibilité pour les parents de réunir les documents nécessaires, les enfants pouvaient accomplir ces

⁴ article 17-3 du code civil

démarches seuls à partir de 16 ans.

Dans la réalité, ce n'est pas quand ces jeunes auront atteint l'âge de 16 ans que les démarches leur seront facilitées, car les exigences en matière de pièces à produire sont tout autant draconiennes. Ces jeunes, qui doivent justifier d'au moins 5 années de résidence à Mayotte depuis l'âge de 11 ans, sont généralement dans l'incapacité de produire les certificats de scolarité exigés par le greffe (cf infra), alors que les textes et notamment le décret de 1993 exigent seulement « tout document » prouvant la résidence à Mayotte.

Les associations insistent sur le terrain sur les conséquences dramatiques de ces pratiques, tant pour les enfants que pour les parents. Les enfants restent des mineurs étrangers, et leurs parents sont privés de fait d'un droit au séjour en raison de leur qualité de parents d'un enfant français⁵.

Droit à l'éducation

Le droit à l'éducation est un droit fondamental reconnu à l'article 28 de la convention Internationale des Droits de l'enfant : « *Les Etats parties reconnaissant 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 ...* » comme en droit interne⁶.

Avec une démographie en pleine expansion et une population composée pour plus de la moitié de jeunes de moins de 18 ans, les besoins de Mayotte en matière d'éducation sont particulièrement importants. Les effectifs scolaires se sont accrus de 51% en 10 ans et chaque année, le système éducatif mahorais accueille 1500 élèves supplémentaires dans le premier degré et 1600 ans le second degré. Les besoins sont d'autant plus importants que le taux d'illettrisme est particulièrement élevé et que la moitié des jeunes quittent le système scolaire sans aucune qualification.

Mais les 194 écoles, 18 collèges et 10 lycées que compte l'île sont totalement insuffisants à permettre la prise en charge des enfants. Les établissements

⁵ article 15 de l'ordonnance du 26 avril 2000

⁶ Article L.111-2 du code de l'éducation nationale : « tout enfant a droit à une formation scolaire »

scolaires sont en outre dans un état déplorable qui ne permet pas l'accueil des élèves dans des conditions décentes⁷. Ils ont tous reçu un avis défavorable de la commission d'hygiène et de sécurité pour l'accueil du public.

La mission sénatoriale a recommandé la construction de 600 classes d'ici à 2017, tout en soulignant que ce programme ne pouvait réussir sans une participation budgétaire de l'Etat, la situation des collectivités territoriales ne permettant pas de faire face à la situation dramatique des écoles.

Les carences du système éducatif à Mayotte ont des conséquences catastrophiques pour la population mahoraise, qu'il s'agisse d'enfants nés à l'étranger ou nés à Mayotte : mise en place d'un système de « rotation » dans le primaire, classes surchargées, postes d'enseignants vacants, manque de formation des enseignants qui maîtrisent mal la langue française, absence de moyens pédagogiques et de fonctionnement, qui rendent particulièrement difficile la lutte contre l'illettrisme. Les capacités d'accueil en terme de formation professionnelle sont en outre totalement saturées

Dans ce contexte, la population a du mal à accepter la présence dans les écoles d'enfants supposés « étrangers ». Il nous a été rapporté l'apparition de phénomènes de violences contre des enfants étrangers, de la part de parents chassant de l'école les enfants « non mahorais ».

Des pratiques contestables et discriminatoires nous ont également été rapportées, qui sont autant d'obstacles à la scolarisation des mineurs étrangers. Certaines municipalités refusent purement et simplement l'inscription des élèves comoriens⁸. D'autres soumettent les enfants étrangers à une évaluation de leur niveau scolaire et ne les inscrivent pas lorsque leur niveau est jugé trop faible, ou demandent, au moment de l'inscription à l'école, une carte d'identité ou une carte de séjour, ou encore la preuve d'une délégation de l'autorité parentale pour l'adulte inscrivant l'enfant. Les juges aux affaires familiales de Mamoudzou nous ont indiqué être saisis de nombreuses demandes de délégation d'autorité parentale pour permettre l'inscription de ces enfants, en raison notamment du refus du vice rectorat de reconnaître la validité de décisions étrangères de délégation d'autorité parentale. Ils indiquent avoir dû rappeler à plusieurs reprises que les décisions étrangères en matière d'état des personnes sont valables sur le territoire national, et qu'elles ne nécessitent ni exequatur, ni nouvelle décision.

⁷ Rapport de la mission sénatoriale de 2012

⁸ Compte rendu de mission sur la protection des droits de l'enfant à Mayotte DDD

Alors que l'obligation scolaire est égale pour tous les enfants, qu'ils soient français ou étrangers, ces pratiques discriminatoires excluent de fait un grand nombre de mineurs étrangers du système scolaire. Outre les conséquences sur l'absence de formation et ces jeunes et leur impossibilité d'obtenir du travail ou une formation professionnelle à leur majorité, ils ne pourront pas, s'ils sont nés à Mayotte, faire reconnaître leur droit à la nationalité française, car le greffe des nationalités (cf supra) exige des certificats de scolarité comme seule et unique preuve de leur présence sur le territoire...

Droit à la protection

Selon la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), « les enfants ont le droit de grandir dans un cadre qui garantisse leur protection », qui les mette à l'abri de toute forme de maltraitance ou de violence.

Tous les acteurs rencontrés sur le terrain comme les autorités locales sont d'accord sur le constat de la faiblesse du réseau local de prise en charge de ces mineurs en danger et l'absence de priorité donnée par le conseil général à la lutte contre l'isolement des mineurs.

Le problème est clairement politique, le département et l'Etat se renvoyant la responsabilité de cette situation. La part de son budget consacrée par le département à l'aide sociale à l'enfance n'est en effet que de 2% alors qu'il est de l'ordre de 55% à 60% dans les autres départements d'Outre-mer.

Le président du conseil général, que nous avons rencontré, se défend en arguant de la situation budgétaire difficile du département – relevée par la Chambre régionale des comptes de Mayotte – qui rendrait impossible une augmentation du budget de l'ASE. Il considère en outre que le budget de Mayotte ne peut être comparé à celui des autres départements d'Outre-mer, Mayotte étant à la fois une région et un département.

Les élus minimisent par ailleurs l'importance des besoins en matière d'assistance éducative, déplorant le désinvestissement des familles mahoraises face à ce qu'ils appellent « les enfants du juge ». Le procureur de la République nous a également fait part de cette situation et a mis l'accent sur la difficulté d'une prise en charge en assistance éducative, notamment par rapport à la question des châtiments corporels : « l'enfant du juge » deviendrait intouchable donc livré à lui-même.

Il nous apparaît dommageable que l'autorité judiciaire se fasse écho de cet argument véhiculé par les élus locaux pour justifier l'indigence du budget de l'aide sociale à l'enfance et se satisfaire du suivi de 300 mineurs sur l'île alors que ce qui est en cause en l'espèce, c'est la question de la qualité de la prise en charge éducative et du dialogue avec la famille, de l'échange entre les cultures.

Le conseil général rechigne en outre à financer des mesures en faveur des mineurs isolés au motif que 80% d'entre eux seraient étrangers et relèveraient donc de la responsabilité de l'Etat et de sa politique migratoire.

L'Etat rappelle, pour sa part, que la politique en matière d'aide sociale relève de la compétence du département. Si la solution consistant pour l'Etat à reprendre la compétence en matière d'enfance en danger n'a pas été retenue par le Président de la République, le préfet du département nous a indiqué avoir proposé un « plan de lutte » consistant à renforcer l'aide au secteur associatif, de manière à couvrir toutes les communes, à créer un centre d'accueil géré par une association, à augmenter le nombre de familles d'accueil. Ce plan comporterait un volet judiciaire qui consisterait à créer un ou deux centres d'accueil gérés par la PJJ.

Par un courrier du 21 février 2014, le Syndicat de la magistrature a interpellé la garde des Sceaux à ce sujet, courrier resté à ce jour sans réponse.

L'accueil, la prise en charge et l'accompagnement de ces mineurs en danger – dont une majorité sont isolés – reposent donc toujours essentiellement sur le secteur associatif, fonctionnant sur la base du bénévolat – à défaut de financement –, qui reste extrêmement fragile sur l'île compte tenu d'un « turnover » important et d'une fragilité des ressources des associations.

Ces bénévoles tentent de venir en aide tant au niveau des secours d'urgence que des démarches administratives. L'association financée à 95% par l'Etat intervient, quant à elle, depuis 2006 auprès des mineurs isolés de Mayotte. Elle a mis en place un « service » de rapprochement familial ... vers les Comores (!) et d'aide au retour pour les mineurs isolés de Mayotte.

* la situation préoccupante des mineurs étrangers isolés

Le défenseur des droits constatait dans sa recommandation générale du 19

décembre 2012⁹ « *des situations de mineurs isolés étrangers en errance sur le territoire national, qui ne parviennent pas à 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* ». Il rappelait que bien que « *conscient des enjeux entourant l'accueil des mineurs isolés sur le territoire notamment au regard de la politique de maîtrise des flux migratoires* », l'intérêt supérieur des enfants devait primer sur ces considérations, rappelant « *qu'un mineur isolé étranger est avant toute chose un mineur, un mineur vulnérable...* ».

Dans sa décision du 19 avril 2013 portant « *recommandations générales relatives à la situation très alarmante des mineurs étrangers isolés dans le département de Mayotte* »¹⁰, il constatait que la situation des mineurs isolés à Mayotte empirait d'année en année et que cette situation n'était 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 sur toute la société mahoraise* ». Et de constater que tous les droits des mineurs isolés étrangers à Mayotte étaient violés : protection, soins, éducation, prévention de la délinquance...

Cette situation est intimement liée à la politique migratoire mise en place à Mayotte et à l'arrivée sur le territoire de migrants venant des îles voisines. 87% de ces mineurs seraient isolés à la suite de la reconduite à la frontière de leurs parents, ceux-ci ne les déclarant pas parce qu'ils estiment souvent que leurs enfants, même isolés, auront une vie meilleure et pourront ainsi accéder à la nationalité française. Ces enfants sont le plus souvent laissés à la charge d'un membre de la famille ou de voisins qui les délaissent. Ils sont donc livrés à eux mêmes. Une autre partie de ces mineurs, originaires de pays d'Afrique, arrivent à Mayotte totalement démunis.

Malgré de nombreux rapports alarmants sur la situation de ces mineurs non pris en charge, dans leur grande majorité, par les services de l'aide sociale à l'enfance et le constat de la carence du Conseil général dans ses missions, les professionnels que nous avons rencontrés, comme les associations, ne constatent sur le terrain aucune amélioration. Ils nous ont tous fait part des conséquences que pouvaient avoir, à plus long terme, l'abandon de toute une

⁹ Décision du DDD n°MDE/2012-179

¹⁰ Décision du DDD n°MDE/2013-87

génération à elle-même.

Les autorités locales – préfecture, conseil général – se renvoient la balle. L'Etat rappelle les obligations et compétences du Conseil général en la matière, et le conseil général se sert de la question sensible de l'immigration comorienne à Mayotte pour échapper à ses obligations ou l'utiliser à des fins électoralistes ...

Si le conseil général fait preuve d'un manque d'empressement évident à remplir les obligations qui sont les siennes, la problématique particulière de Mayotte justifie un investissement plus important de l'Etat. Il ne peut en effet s'en désintéresser dans la mesure où cette situation procède pour une large part de la politique d'immigration et d'accueil humanitaire qu'il conduit. C'est donc par la coordination de l'ensemble des acteurs et des politiques qu'une véritable politique de prise en charge de ces mineurs doit émerger pour ne pas créer, à force de délaissement, une situation explosive qui ne manquerait pas de se développer à terme.

L'Etat ne respecte pas, par ailleurs, les engagements internationaux pris quant à l'enfermement des mineurs, et expulse régulièrement du territoire des milliers d'enfants en violation de l'article 34 II de l'ordonnance du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte. De nombreux rapports – encore – font état de ce que des enfants sont retenus au centre de rétention administrative (CRA) de Mayotte avant leur expulsion vers les Comores (plus de 5.000 en 2011) dont les conditions indignes ont été sanctionnées par le tribunal administratif à la suite de la retenue d'un père de famille et de ses deux enfants. Cet éloignement est rendu possible au terme d'une procédure de vérification d'identité expéditive, les autorités françaises n'accomplissant aucune diligence pour vérifier la situation administrative de ces enfants. En l'absence de leurs parents, ils sont « rattachés » fictivement à un adulte ce qui permet leur éloignement.

Alors que les vérifications d'identité pour les candidats à la nationalité françaises sont draconiennes, les autorités françaises manquent singulièrement à leurs obligations en la matière quand il s'agit d'expulser ces mineurs.

Nos interlocuteurs nous ont confirmé lors de notre visite que ces pratiques existent toujours, malgré les nombreux rapports et recommandations, du Défenseur des droits notamment. Maître Marjane Gahem nous a ainsi rapporté la situation de ce père de famille qui s'est présenté au CRA de Mayotte muni des actes de naissance de ses enfants âgés de 3 et 5 ans interceptés dans un

kwassa. Ces enfants ont été rattachés à un adulte sans lien de parenté avec eux dans le cadre d'une expulsion collective de plus d'une centaine de personnes.

Lors de notre entretien, le préfet de Mayotte n'a pas contesté la persistance de ces pratiques, tout en minimisant leur portée, au regard notamment de la brièveté du séjour¹¹ au CRA de ces enfants, les étrangers étant reconduits vers les Comores dans la journée. Il est pour lui essentiel de mener une politique de lutte contre l'immigration clandestine destinée notamment à empêcher que les mineurs entrent sur le territoire français.

Mais en dépit de la multiplication des contrôles et du renforcement des moyens des forces de sécurité pour arraisonner les embarcations des migrants en provenance des Comores, ce sont 26405 reconduites à la frontière qui ont eu lieu en 2010, 24278 en 2011 et 15908 en 2013, soit pour ce dernier chiffre autant que pour la métropole la même année.

2) Les personnes en situation de précarité : accès aux soins et affiliation à la sécurité sociale

La départementalisation de Mayotte ne s'est pas accompagnée d'un renforcement de la protection sociale. Depuis 2005, le système de sécurité sociale n'est en effet accessible qu'aux français et aux étrangers en situation régulière, alors que jusque là, l'accès aux soins et les médicaments distribués dans le secteur public étaient gratuits pour tous.

Au prétexte que « la mise en œuvre de nouvelles prestations seraient « *un appel d'air qui aggraverait l'immigration irrégulière* »¹², l'Etat français a choisi de ne pas appliquer à Mayotte le dispositif de l'accès aux soins – aide médicale d'Etat (AME) – des étrangers en situation irrégulière qui s'applique en métropole et dans les autres départements d'outre-mer.

En l'absence d'AME, les étrangers en situation irrégulière – et leurs enfants comme les mineurs isolés – n'ont accès qu'aux soins définis à l'article L.6416-5 du code de la santé publique, c'est à dire les soins urgents mettant en jeu le pronostic vital.

Or l'accès aux soins pour tous est garanti par les conventions internationales et

¹¹ La durée moyenne de la retenue au CRA de Mayotte est de 20 heures !

¹² Pacte pour la départementalisation de Mayotte

reconnu par le Conseil constitutionnel comme un principe à valeur constitutionnelle. Le Conseil d'Etat a par ailleurs considéré que « *l'accès aux soins des mineurs étrangers ne pouvait souffrir d'aucune restriction et que la prise en charge des seuls soins urgents, y compris sur une durée limitée à trois mois, était incompatible avec l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par l'article 3-1 de la Convention des droits de l'enfant*¹³ ». Le Comité européen des droits sociaux a de son côté affirmé qu'une « *législation ou une pratique qui nie le droit à l'assistance médicale aux ressortissants étrangers, sur le territoire d'un Etat partie, fussent-ils en situation irrégulière, est contraire à la charte sociale européenne*¹⁴ ».

Concrètement, les étrangers non affiliés à la sécurité sociale doivent régler des provisions financières qui vont de 10 euros pour une consultation en dispensaire jusqu'à 300 euros pour le suivi d'une grossesse. Quant aux mineurs, depuis une circulaire de 2008, ils devraient bénéficier de l'inscription automatique à l'AME pour la prise en charge des soins. Pour « faciliter » le parcours de soins des enfants, un dispositif de « bons-enfants » ou de « bons-roses » a été mis en place en 2009 qui devait leur permettre d'en bénéficier sans que leurs parents aient à s'acquitter de la provision.

Mais les obstacles dans l'accès aux soins résultent aussi des pratiques et touchent également des enfants français.

Comme les représentants de Médecins du Monde - qui s'est fixé comme objectif, depuis 2007 d'améliorer l'accès aux soins et aux droits, en mettant notamment en place des consultations itinérantes gratuites - l'indiquent, de très nombreux parents renoncent aux soins pour leurs enfants : le dispositif des bons-roses a montré ses limites et ne dispense pas les parents du versement des provisions ; en outre, ces parents, en situation irrégulière, craignent d'être interpellés à l'occasion de leur déplacement à l'hôpital.

Les pratiques mises en place, par ailleurs, sont bien souvent discriminatoires. Comme le souligne la HALDE dans sa délibération du 1^{er} mars 2010¹⁵, de très nombreux refus de soins sont opposés par les agents d'accueil à l'hôpital aux personnes étrangères en situation irrégulière impécunieuses. Les associations sur le terrain parlent clairement de discrimination, la prise en charge des enfants dépendant clairement du refus ou de l'acceptation des agents d'accueil de

¹³ CE, 7 juin 2006 Association Aides et autres

¹⁴ FIDH c/France n°14/2003

¹⁵ Délibération n°2010-87 du 1^{er} mars 2010

l'hôpital.

D'autres restrictions sont apportées à l'accès au soin : la caisse de sécurité sociale exige aujourd'hui des affiliés la fourniture d'un RIB, alors qu'elle se contentait auparavant d'un compte bancaire ouvert au nom d'un tiers. Or, il est aussi difficile à Mayotte d'obtenir l'ouverture d'un compte bancaire qu'une affiliation à la sécurité sociale. Selon Médecins du monde, les étrangers qui demandent l'ouverture d'un compte bancaire n'obtiennent jamais de réponse écrite des établissements bancaires. Ils sont contraints à de longues attentes devant la banque postale pour obtenir une décision, alors que celle-ci n'examine que 5 dossiers par jour. Et comme il faut deux refus écrits pour que l'organe de conciliation chargé de désigner un établissement bancaire soit saisi, l'obtention d'un RIB relève donc du véritable parcours du combattant.

L'affiliation à la sécurité sociale n'étant valable que pour 3 mois à Mayotte (et non un an comme en métropole), les étrangers sont obligés de renouveler leurs démarches tous les 3 mois, avec tous les aléas qu'elles comportent, nombreux sont ceux qui renoncent ainsi à faire reconnaître leur droit. Enfin, la caisse a une interprétation très restrictive des textes qui imposent la justification d'une résidence sur le territoire depuis 3 mois, et exige un titre de séjour et non un simple récépissé.

Et, comme dans bien d'autres domaines, les décisions de justice ne sont pas appliquées. Médecins du monde a obtenu du tribunal des affaires de sécurité sociale une décision ordonnant l'affiliation directe d'un mineur, mais la décision n'a jamais été exécutée et la caisse a attendu la régularisation de la maman pour affilier l'enfant.

Le non respect de ces droits fondamentaux, les pratiques discriminatoires visant à décourager les étrangers à bénéficier des soins ont des conséquences catastrophiques pour la santé publique. La malnutrition existe à Mayotte. Médecins du monde a évalué à 7% des enfants de moins de 5 ans souffrant de malnutrition aigue, et à 12% pour les plus de 5 ans¹⁶. Le taux de mortalité infantile est 4 fois plus élevé à Mayotte qu'en métropole et le taux de couverture vaccinale n'est que de 40 %. La situation sanitaire des immigrés est critique. Outre que 10% d'entre eux arrivent sur le territoire avec un état de santé dégradé, les conditions de vie difficiles et notamment le manque d'hygiène favorisent le développement de certaines pathologies respiratoires,

¹⁶ Plaquette de présentation Médecins du monde mission Mayotte

dermatologiques et du système digestif.

En 2010, la HALDE constatait la violation manifeste des stipulations de la Convention internationale des droits de l'enfant, et demandait aux ministres concernés que les enfants dont les parents se trouvent en situation irrégulière ainsi que les mineurs isolés bénéficient d'une affiliation directe à la sécurité sociale. Quatre ans après, rien n'a changé.

3) Le non-respect des droits des migrants dans les procédures les concernant

Il apparaît tout d'abord utile de rappeler quelques chiffres issus de l'étude publiée par l'INSEE en février 2014, pour relativiser l'idée de « l'invasion étrangère » ou de la « forte pression migratoire » qui sert à justifier tous les excès, toutes les discriminations à l'égard des étrangers de passage ou installés sur le territoire.

Tout d'abord, s'il est vrai que 40% des personnes présentes sur l'île sont de nationalité étrangère, près de 40% d'entre eux sont nés sur le territoire français et l'immense majorité de ces « étrangers » sont de nationalité comorienne, les îles sœurs de Mayotte dont celle-ci a été séparée en 1975 et avec lesquelles, jusqu'en 1995, le principe était la libre circulation ; ainsi, aujourd'hui, la plupart des familles sont dispersées dans l'archipel comorien et la majorité des migrants présents à Mayotte ont un lien familial sur le territoire.

Ensuite, l'étude susvisée révèle un solde migratoire négatif entre 2007 et 2012 : il y a plus de départs que d'arrivées dans l'île (2/3 des partants sont des jeunes de moins de 25 ans).

Des pratiques attentatoires aux droits fondamentaux

* La valeur probante accordée à l'état civil étranger

C'est l'état d'une personne qui la fait exister juridiquement, en ce sens il relève de la vie privée et familiale. Le droit au respect de la vie privée et familiale, consacré par l'article 8 de la CEDH, implique donc aussi le respect de l'état civil de la personne et, s'agissant des individus de nationalité étrangère, la force probante des actes étrangers.

Or, à Mayotte, les droits fondamentaux des personnes de nationalité étrangère sont souvent bafoués du fait de la remise en cause systématique des actes établissant leur état civil ou leur filiation.

Pourtant, la législation est claire en la matière :

Selon l'article 47 du code civil, « tout acte de l'état civil des français et des étrangers fait en pays étranger et rédigé dans les formes usitées dans ce pays fait foi, sauf si d'autres actes ou pièces détenues, des données extérieures ou des éléments tirés de l'acte lui-même établissent, le cas échéant après toutes vérifications utiles, que cet acte est irrégulier, falsifié ou que les faits qui y sont déclarés ne correspondent pas à la réalité ». Il en résulte donc que, en principe, cet acte fait foi en France sans autre formalité.

Il appartient ainsi à l'administration de rapporter la preuve du caractère frauduleux de l'acte et de procéder ou faire procéder, si nécessaire, à toutes vérifications utiles auprès de l'autorité étrangère compétente, selon la procédure décrite à l'article 22-1 de la loi du 12 avril 2000.

Pour autant, à Mayotte, les actes d'état civil produits par les personnes de nationalité comorienne sont très souvent rejetés – sans même procéder à aucune vérification auprès des autorités étrangères compétentes – par les autorités administratives, voire par la justice (cf partie précédente), qui ont instauré une sorte de « présomption de fausseté » à l'égard des actes établis avant 2012. Même si cela n'est pas officiellement reconnu par les autorités locales, il semble que seul le passeport biométrique soit admis comme pièce valable par la PAF qui aurait organisé une « formation » des services administratifs et judiciaires pour détecter les « fausses » pièces d'identité.

En réalité, les registres d'état civil des trois îles comoriennes antérieurs à 1977 ont été brûlés et, jusqu'en 2010, ils ont été reconstruits de façon « artisanale » au regard des faibles moyens et de la désorganisation des services locaux. Les personnes originaires des Comores ont ainsi les plus grandes difficultés à obtenir un document d'identité du fait de cet état civil défaillant. Ce n'est qu'à partir de 2010 que l'état civil a été réorganisé et sécurisé avec l'aide de l'Union européenne et de la France. Les actes de naissance ne sont sécurisés que depuis 2012 tout comme les passeports biométriques et les cartes d'identité le sont depuis 2013. De nombreux comoriens sont en possession de documents d'identité antérieurs à ces dates, parfois approximatifs, comportant parfois des erreurs ou présentant des différences avec d'autres actes d'état civil.

Pour autant, s'il est vraisemblable que de « vrais-faux passeports » obtenus grâce à un système de corruption sont en circulation, il ne peut en résulter un refus systématique de regarder comme valables les documents antérieurs à cette opération de réorganisation de l'état civil.

La jurisprudence en témoigne d'ailleurs. Une avocate nous a ainsi indiqué avoir défendu un étranger condamné par le tribunal correctionnel pour avoir été trouvé en possession de faux documents d'identité. Il avait pourtant, après sa condamnation, obtenu un passeport biométrique comportant des mentions identiques à celle du document supposé faux.

Des vérifications effectuées auprès des autorités étrangères compétentes, comme prévues par les textes susvisés, auraient vraisemblablement permis d'éviter une telle situation.

Il faut rajouter à cela que les autorités administratives, lorsqu'elles soupçonnent les documents produits d'être falsifiés (ce qui, au regard des observations qui précèdent, s'avère être souvent le cas), retiennent ces documents. Cela a pour conséquence directe que les personnes renoncent souvent à leur demande de titre par crainte de se trouver dépourvus de tout document en cas de contrôle ou pour effectuer certaines démarches.

La solution pourrait paraître simple : il appartient à ces personnes de se faire délivrer par les autorités comoriennes une nouvelle pièce d'identité reconnue par la PAF. Mais un tel document ne peut être obtenu aux Comores – comme ailleurs – par l'intermédiaire d'un tiers, et il n'existe aucun consulat comorien à Mayotte. Les intéressés sont ainsi obligés de se rendre eux-mêmes aux Comores pour obtenir une telle pièce d'identité.

L'aller – sous réserve du coût financier que cela représente pour des personnes souvent en situation de grande précarité – ne posera pas de difficulté administrative ; il en ira différemment pour le retour même si elles laissent mari, femme ou enfants à Mayotte. Car la préfecture – qui pourtant du fait de ses exigences est à l'origine de ce voyage – ne délivre les « laisser passer » que de manière parcimonieuse. Quant à l'ambassade de France à Moroni, et sous réserve que l'on puisse y accéder – ce qui semble relever du parcours du combattant –, elle réclame, pour la délivrance des visas, des justificatifs improbables, tels que la production de justificatifs d'achat de couches pour preuve de ce que la personne s'occupe bien de son enfant résidant à Mayotte.

Le retour va donc souvent s'effectuer en kwassa avec les dangers que cela comporte et le risque d'être interpellé et renvoyé, sans même avoir pu s'expliquer sur les motifs de ce voyage (les procédures expéditives de reconduite, l'absence d'accès aux droits des personnes retenues et le caractère sommaire des auditions ne laissant aucune place à la prise en compte de l'existence de liens, voire même d'une adresse à Mayotte).

Ces pratiques témoignent d'une volonté claire de tout mettre en œuvre, au mépris des droits les plus élémentaires de la personne, pour dissuader et empêcher les migrants de séjourner sur le territoire de Mayotte.

* Dans les procédures de régularisation, d'obtention de titres

Au-delà du cadre législatif et réglementaire dérogatoire, les pratiques locales sont également source de non-respect des droits.

S'agissant des mineurs, nous avons déjà indiqué que la reconnaissance de la nationalité française, pour ceux qui en remplissent les critères, était rendue particulièrement difficile en raison de pratiques extrêmement restrictives mises en place par le greffe des nationalités. Les autres – pour nombre d'entre eux nés en France – n'arriveront pas à obtenir de titre de séjour, faute de pouvoir rapporter la preuve de leur résidence.

Fin 2012, il a été décidé de « classer » les dossiers en attente pour traiter les demandes nouvelles. Du coup, en 2013, les demandes ont explosé, puisque les étrangers sans nouvelles de leur dossier ont redéposé un dossier. 13500 nouvelles demandes ont donc été enregistrées en 2013 et le délai de traitement de ces dossiers, qui est de l'ordre de 10 mois, s'allonge considérablement.

Le principal handicap pour un étranger qui veut faire valoir ses droits au séjour est celui de la validité de ses documents d'identité. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il y a une « présomption de faux » des documents d'identité en provenance des Comores qui oblige les étrangers soit à essayer d'obtenir ces documents en retournant aux Comores à leurs risques et périls, soit à renoncer pour rester dans la clandestinité par peur de se faire interpellé et voir retenus leurs documents d'identité.

Ce n'est que lorsque le dossier sera jugé complet par la préfecture que la personne étrangère recevra une convocation pour traitement du dossier. Dans le

cas contraire, le dossier est renvoyé à son expéditeur sans explication et sans enregistrement ni possibilité pour la personne de justifier de la réalité des démarches qu'elle a accomplies. Et elle ne peut, bien sûr, pas exercer de recours contre une décision de rejet qui n'a pas été prise et dont elle ne peut établir la réalité. Le taux de rejet est extrêmement important puisque sur les 11 premiers mois de l'année 2013, seulement 4337 personnes avaient été convoquées au guichet et 2.802 titres de séjour accordés pour près de 13.000 dossiers adressés à la préfecture.

Si les conditions d'accueil à la préfecture se sont récemment améliorées, il reste que les pratiques de la préfecture de Mayotte, conjuguées à un droit déjà dérogatoire, privent de nombreux étrangers de la possibilité d'obtenir un titre de séjour, alors qu'ils pourraient y prétendre, les rejetant dans la clandestinité comme leurs enfants.

Conclusion

Toutes ces pratiques ont une conséquence relevée par plusieurs des associations entendues : le découragement des personnes qui, face à l'inertie ou aux exigences toujours plus importantes des structures ou administrations, finissent par renoncer à leurs demandes. Les droits existent, mais ne sont pas effectifs.

Personnes rencontrées

Au tribunal de grande instance

Le procureur de la République
La présidente du tribunal
Deux juges des enfants
Un juge aux affaires familiales
Un magistrat du parquet chargé des mineurs
Un vice-président chargé du service civil
Le représentant de la section SM
La greffière en chef du tribunal d'instance, en charge du service des nationalités
La représentante du CDAD

A la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion

Le premier président
Le procureur général

Les autorités locales

Le préfet du département
Le président du conseil général

Les représentants des administrations

La directrice de la PJJ

Les représentants des associations suivantes

Médecin du monde
La Cimade
La croix rouge
Carotas secours catholique
TAMA
RESF

Une avocate spécialisée dans le contentieux des étrangers