

Paris, le 5 juin 2025

---

**Décision du Défenseur des droits n°2025-106**

---

**La Défenseure des droits,**

Vu l'article 71-1 de la Constitution ;

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 la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ;

Vu la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen ;

Vu le code pénal ;

Vu le code de procédure pénale ;

Vu le code civil ;

Vu le code de procédure civile ;

Vu le code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

Vu la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique ;

Vu le décret n°2020-1717 du 28 décembre 2020 portant application de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique et relatif à l'aide juridictionnelle et à l'aide à l'intervention de l'avocat dans les procédures non juridictionnelles ;

À la suite de la vérification sur place effectuée à Mayotte par les services du Défenseur des droits du 10 au 16 mai 2023, puis du déplacement de la Défenseure des droits du 28 au 31 octobre 2023, ayant mis en lumière des difficultés d'accès et de fonctionnement du service public de la justice à Mayotte ;

À la suite de la décision 2023-152 de la Défenseure des droits de se saisir d'office de ces problématiques en application de l'article 5 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits et de mener une instruction conformément aux articles 18 et 20 de cette loi organique ;

## **I. Sur les difficultés relatives à l'aide juridique**

### **1. S'agissant des structures d'aide à l'accès au droit**

#### **➤ Conclut :**

- que l'insuffisance de structures, de personnels, de formations et d'informations fiables à destination des usagers, porte atteinte à l'accès au droit des usagers à l'aide juridique tel que garanti par la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée, ainsi qu'au droit d'accès à un tribunal tel que garanti par l'article 6, § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH).

#### **➤ Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- d'allouer les moyens humains et matériels nécessaires au bon fonctionnement du Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) et des « point-justice » présents sur le territoire de Mayotte ;
- de créer davantage de « point-justice » afin que toute la population, sur l'ensemble du territoire de Mayotte, puisse bénéficier d'un accès effectif aux droits ;
- de s'assurer de la mise en place de formations pour le personnel intervenant au sein des « point-justice » et du CDAD ;
- de veiller à ce que les informations figurant sur le site du CDAD concernant l'accès et la localisation des « point-justice » soient mises à jour ;
- de veiller à ce que les fiches juridiques présentes sur le site du CDAD soient mises à jour ;
- de veiller à ce que les informations concernant les « point-justice » figurant sur le site internet de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion soient régulièrement mises à jour afin de faciliter leur accessibilité pour les justiciables.

### **2. S'agissant de l'accès à l'aide juridictionnelle**

#### **➤ Conclut :**

- que les conditions d'accès, d'accueil et de réception des dossiers par le bureau d'aide juridictionnelle (BAJ), ainsi que l'application des critères d'octroi de l'aide juridictionnelle à Mayotte, méconnaissent les dispositions de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, portent atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011

précitée, contreviennent à la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'agissant des personnes étrangères sans droit au séjour et sont contraires au droit d'accès à un tribunal, tel que garanti par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH ;

- que les informations figurant sur les sites internet du conseil départemental de l'accès au droit et de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion sont obsolètes, incomplètes ou non conformes à la législation en vigueur, portant ainsi atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée.

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

Concernant le bureau d'aide juridictionnelle de Mayotte (BAJ)

- d'allouer les moyens humains et matériels nécessaires au bon fonctionnement du BAJ de Mayotte afin qu'il soit en mesure d'accueillir les justiciables pour le dépôt de leur demande d'aide juridictionnelle et pour que ces demandes soient traitées en temps utile ;
- de s'assurer de la lisibilité des formulaires remis par le BAJ aux justiciables aux fins de dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle ;
- de renforcer la formation des agents de l'État en poste au BAJ de Mayotte afin que ceux-ci puissent s'adapter aux particularités de la situation des justiciables les plus précaires sur l'île notamment concernant la production d'un justificatif de ressources et d'un justificatif de domicile ;
- de s'assurer que le BAJ ne refuse plus les dossiers incomplets mais sollicite auprès des justiciables, le cas échéant, la communication des pièces manquantes dans le délai d'un mois légalement prévu ;
- de s'assurer de la bonne application par le BAJ de la loi et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel à l'égard des personnes de nationalité étrangère ;
- de tout mettre en œuvre pour que le BAJ s'assure de l'exactitude du libellé de l'adresse sur les courriers adressés aux justiciables ou aux avocats.

Concernant le site internet du conseil départemental de l'accès au droit

- de veiller à la mise à jour du site internet du CDAD concernant les conditions d'accessibilité à l'aide juridictionnelle pour les personnes de nationalité étrangère ;
- de veiller à la mise en conformité avec la législation en vigueur du site internet du CDAD concernant les informations mentionnées sur l'incomplétude des dossiers de demande d'aide juridictionnelle.

Concernant le site internet de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion

- de veiller à la mise à jour du site internet de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion afin :

- que celui-ci indique clairement la possibilité pour les justiciables de retirer le formulaire de demande d'aide juridictionnelle auprès du BAJ et de déposer leur demande par voie papier ;
- qu'il mentionne les informations exactes sur la possibilité pour les personnes de nationalité étrangère de bénéficier de l'aide juridictionnelle.

## **II. Sur les atteintes aux droits des usages du service public de la justice résultant d'un manque de moyens humains**

### **1.S'agissant des avocats**

#### **➤ Conclut :**

- que le nombre insuffisant d'avocats pouvant être désignés au titre de l'aide juridictionnelle, assurer les commissions d'office et intervenir dans différents contentieux, tels que par exemple le droit des étrangers, le droit pénitentiaire ou le droit de la nationalité, porte atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée, au droit d'accès à un tribunal tel que garanti par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH, au principe de l'égalité des armes et aux droits de la défense tels que garantis par les articles 6, § 1 et 6, § 3 de la Conv. EDH et à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen ;
- que l'absence d'assistance d'un avocat pour les personnes mineures porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par l'article 3 1° de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE) et à la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative garantie par l'article 12 2° de la CIDE, articles d'applicabilité directe en droit français.

#### **➤ Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- de prendre toutes mesures utiles, en concertation avec le Barreau de Mayotte et le Conseil national des barreaux, afin d'assurer un nombre suffisant d'avocats dans les permanences pénales et les contentieux où l'avocat est obligatoire ;

#### **➤ Recommande à la présidente du Conseil national des barreaux :**

- de mettre en place des formations solides et complètes pour l'ensemble des avocats du barreau de Mayotte, et plus particulièrement en droit des étrangers, en droit pénal des mineurs et en droit pénitentiaire, contentieux non investis par les avocats faute notamment de spécialisation dans ces matières ;
- de poursuivre les réflexions, en concertation avec le Barreau de Mayotte, afin de favoriser l'installation de cabinets secondaires et des courtes missions pour pallier le manque crucial d'avocats à Mayotte.

## **2.S'agissant des interprètes**

### **➤ Conclut :**

- que le manque manifeste d'interprètes devant la juridiction judiciaire porte atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée et contrevient aux dispositions des articles 6, § 3 e) sur le droit à un interprète en matière pénale et 6, § 1 de la Conv. EDH sur le droit à un procès équitable ;
- que la pénurie d'interprètes devant le tribunal pour enfants porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant et aux dispositions des articles 3 1° et 12 2° de la CIDE.

### **➤ Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- de prendre toutes mesures utiles afin de permettre au tribunal judiciaire de Mamoudzou de disposer d'un nombre suffisant d'interprètes en particulier dans les procédures concernant les personnes privées de liberté.

## **3.S'agissant des experts**

### **➤ Conclut :**

- que la pénurie d'experts entraîne un allongement des délais de procédure, en particulier d'instruction, un recours à des experts extérieurs à Mayotte devant réaliser de multiples missions dans un court laps de temps et une utilisation quasi-systématique de la visio-conférence lors des procès d'assises, portant ainsi atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée, au droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable tel que prévu par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH et aux droits de la défense tels que garantis par l'article 6, § 3 de la Conv. EDH.

### **➤ Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- de mettre en place un dispositif permettant d'encourager l'installation et la présence pérenne d'experts sur l'île de Mayotte.

## **4.S'agissant des structures et des professionnels en lien avec les personnes mineures**

### **Concernant les administrateurs *ad hoc***

### **➤ Conclut :**

- que l'absence d'administrateur *ad hoc* à Mayotte, pour assurer la protection des mineurs dans le cadre des procédures judiciaires, civiles ou pénales, que le mineur soit auteur, victime ou en danger, porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par les articles 3 1° et 12 2° de la CIDE, et contrevient au droit à un procès équitable tel que garanti par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH.

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- de mettre en place les moyens humains et financiers nécessaires pour que le territoire de Mayotte puisse bénéficier d'un nombre adapté d'administrateurs *ad hoc* désignés dans l'intérêt des mineurs.

Concernant la protection judiciaire de la jeunesse

➤ **Conclut :**

- que la pénurie d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse impacte directement la qualité de la prise en charge des mineurs portant ainsi atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant tel que garanti par l'article 3 1° de la CIDE ;
- que cette pénurie a également des conséquences sur l'exécution, dans les délais qu'ils fixent, des mesures ordonnées par les magistrats, entraînant une violation du droit à l'exécution des décisions judiciaires et du droit à être jugé dans un délai raisonnable tels que garanti par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH.

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- de renforcer de façon urgente et pérenne les effectifs des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse à Mayotte afin que ceux-ci soient en capacité d'exécuter l'ensemble des missions qui leur sont confiées et d'assurer un suivi des mineurs incarcérés.

Concernant l'insuffisance de l'offre de placement alternative à l'incarcération des mineurs

➤ **Conclut :**

- que l'absence de moyens adaptés et suffisants déployés sur le territoire de Mayotte concernant l'accueil dans un cadre pénal des personnes mineures mises en cause ou condamnées constitue une violation de l'article 3 1° de la CIDE.

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- de prévoir de façon urgente la création de structures alternatives à l'emprisonnement sur le territoire de Mayotte et de s'assurer de leur fonctionnement effectif.

**5. S'agissant du personnel de greffe**

➤ **Conclut :**

- que le manque de personnel de greffe et les conséquences que cela entraîne en termes d'accès à la justice, de durée des procédures, voire de légalité des actes et des procédures, porte atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée et constitue une violation du droit à un procès équitable et à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable au sens de l'article 6, § 1 de la Conv. EDH.

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- d'évaluer avec précision le nombre de personnels de greffe nécessaire pour permettre un fonctionnement normal du tribunal judiciaire et d'envisager, en conséquence, les différents moyens de pallier la pénurie, en particulier dans les cabinets des juges ;
- de développer des formations à l'attention des personnels de greffe, en particulier pour ceux qui n'auraient pas bénéficié d'une formation avant leur prise de fonction ;
- de pérenniser, dans l'attente d'une stabilisation de la situation, les brigades de greffiers en envisageant également un temps de présence de 6 mois, à l'instar de ce qui existe pour les magistrats.

## **6.S'agissant des magistrats**

➤ **Conclut :**

- que le manque de magistrat en poste de façon pérenne et les conséquences qui en découlent en termes de continuité dans le traitement des affaires judiciaires, de délais et d'orientation des procédures vers des modalités de jugement immédiat au détriment des instructions ou des convocations des prévenus à une audience ultérieure, pourtant mieux adaptées, méconnaît le principe de bonne administration de la justice reconnu par le Conseil constitutionnel comme objectif de valeur constitutionnelle.

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- d'envisager des mesures permettant de privilégier l'installation pérenne, en particulier de magistrats expérimentés, à Mayotte ;
- d'améliorer la formation en amont des magistrats affectés à Mayotte, notamment dans les brigades, afin de les sensibiliser davantage aux particularités de la situation des justiciables de Mayotte ;
- de maintenir, tant que la situation le nécessite, l'envoi de brigades de magistrats.

Conformément à l'article 25 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011, la Défenseure des droits adresse cette décision au ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et à la présidente du Conseil national des barreaux, qui disposent d'un délai de trois mois pour faire connaître les suites qu'ils donneront à ces recommandations.

En application de l'article 36 de la loi organique précitée, après en avoir informé le ministre d'État, garde des sceaux, ministre de la justice et la présidente du Conseil national des barreaux, la présente décision est publiée sur le site internet du Défenseur des droits. Leurs réponses seront également rendues publiques sur le site si une demande est formulée en ce sens.

La Défenseure des droits notifie la présente décision, pour information, à madame la première présidente de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion, madame la procureure générale près la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion, madame la présidente du tribunal judiciaire de Mamoudzou, monsieur le procureur de la République du tribunal judiciaire de Mamoudzou, ainsi qu'à monsieur le bâtonnier de l'ordre des avocats de Mayotte.

Claire HÉDON

---

**Recommandations sur le fondement de l'article 25 de la loi organique  
n° 2011-333 du 29 mars 2011**

---

## **SOMMAIRE**

L'INSTRUCTION MENÉE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS.....	10
L'ANALYSE.....	11
I. SUR LES DIFFICULTES RELATIVES A L'AIDE JURIDIQUE.....	11
1.S'agissant des structures d'aide à l'accès au droit.....	11
2. S'agissant de l'accès à l'aide juridictionnelle .....	14
a. Sur l'accès au BAJ et les conditions d'accueil.....	14
b. Sur la nécessité, en cas de dossier incomplet, que le BAJ indique les pièces manquantes et le délai d'un mois pour les verser .....	15
c. Sur l'appréciation des conditions de ressources .....	16
d. Sur la production d'un justificatif de domicile.....	17
e. Sur la situation administrative du demandeur à l'aide juridictionnelle .....	18
II. SUR LES ATTEINTES AUX DROITS DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE RESULTANT D'UN MANQUE DE MOYENS HUMAINS .....	20
1. S'agissant des avocats.....	20
a. Des difficultés relatives à la désignation des avocats en matière d'aide juridictionnelle .....	21
b. Des difficultés dans le cadre de la commission d'office.....	22
c. Des contentieux non investis .....	24
2. S'agissant des interprètes .....	28
3. S'agissant des experts .....	29
4. S'agissant des structures et des professionnels en lien avec les personnes mineures .....	31
a. Sur les administrateurs <i>ad hoc</i> .....	32
b. Sur la protection judiciaire de la jeunesse.....	33
a. Sur l'insuffisance de l'offre de placement alternative à l'incarcération des mineurs .....	34
5. S'agissant du personnel de greffe .....	35
6. S'agissant des magistrats.....	38

## L'INSTRUCTION MENÉE PAR LE DÉFENSEUR DES DROITS

1. Le Défenseur des droits est une autorité administrative indépendante inscrite dans la Constitution et régie par la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011. En application de l'article 4 de cette loi, il est chargé notamment de défendre les droits et libertés des usagers des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des organismes investis d'une mission de service public.
2. Afin de mener une instruction sur les conditions d'accès et de fonctionnement du service public de la justice, la Défenseure des droits a décidé de se saisir d'office en application de l'article 5 de la loi organique n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits<sup>1</sup>.
3. Dans le cadre de son instruction, le Défenseur des droits a sollicité plusieurs autorités pour obtenir leurs observations :
  - la présidente du tribunal judiciaire (TJ) de Mamoudzou<sup>2</sup> ;
  - le procureur de la République du TJ de Mamoudzou<sup>3</sup> ;
  - le président de la cour nationale du droit d'asile<sup>4</sup> ;
  - la présidente du Conseil national des barreaux<sup>5</sup> ;
  - le bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Mayotte<sup>6</sup> ;
  - la directrice des services de greffe judiciaires du tribunal judiciaire (TJ) de Mamoudzou<sup>7</sup>.
4. Il a également procédé à l'audition de plusieurs personnes :
  - deux magistrats du siège en fonction au tribunal judiciaire de Mamoudzou (audition par visio-conférence du 7 septembre 2023 ; procès-verbal n°1) ;
  - le bâtonnier de l'Ordre des avocats de Mayotte et un membre du conseil de l'Ordre des avocats de Mayotte (audition par visio-conférence du 6 novembre 2023 ; procès-verbal n°2) ;

---

<sup>1</sup> Décision du 13 juillet 2023 de saisine d'office du Défenseur des droits n°2023-152. Cette décision concerne également les conditions d'accès et de fonctionnement des services en charge de l'état civil à Mayotte.

<sup>2</sup> Saisine de la présidente du TJ de Mamoudzou par courrier du 19 février 2024. Après plusieurs échanges informels, aucune réponse officielle n'a pu être apportée. Le président de la cour d'appel a été destinataire pour information du courrier adressé à la présidente du TJ.

<sup>3</sup> Saisine du procureur de la République du TJ de Mamoudzou par courrier du 21 mars 2024 auquel il a répondu le 2 mai 2024. La procureure générale de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion a été destinataire pour information du courrier adressé au procureur de la République du TJ auquel elle a répondu le 6 mai 2024.

<sup>4</sup> Saisine du président de la cour nationale du droit d'asile par courrier du 24 avril 2024. Aucune réponse n'a été apportée.

<sup>5</sup> Saisine du président du Conseil national des barreaux du 16 octobre 2023. Sa réponse a été adressée le 14 décembre 2023.

<sup>6</sup> Saisine du bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Mayotte du 6 septembre 2023. Afin de répondre au courrier du Défenseur des droits, une audition s'est tenue le 6 novembre 2023 en présence du bâtonnier et d'un membre du conseil de l'ordre.

<sup>7</sup> Saisine de la directrice des services de greffe judiciaires par courriel du 23 novembre 2023. Sa réponse est parvenue par courriel du 15 mars 2024.

- un référent de la Ligue des Droits de l'Homme à Mayotte (audition au siège du Défenseur des droits le 3 avril 2024 ; procès-verbal n°3) ;
  - un juge des enfants en fonction au tribunal judiciaire de Mamoudzou (audition par visio-conférence le 29 avril 2024 ; procès-verbal n°4) ;
  - une magistrate du siège en fonction au tribunal judiciaire de Mamoudzou (audition au siège du Défenseur des droits le 7 mai 2024 ; procès-verbal n°5) ;
  - une avocate ayant été inscrite au barreau de Mayotte et continuant à suivre à distance certains dossiers (audition par visio-conférence le 4 avril 2024 ; procès-verbal n°6)<sup>8</sup>.
5. Une note soumise au contradictoire a été adressée au garde des sceaux, ministre de la justice, par courrier du 21 novembre 2024, reçu le 25 novembre 2024, à laquelle aucune réponse n'a été apportée.

## **L'ANALYSE**

6. Il ressort des éléments recueillis par le Défenseur des droits que l'accès à l'aide juridique, comprenant aussi bien l'aide à l'accès au droit que l'aide juridictionnelle<sup>9</sup>, se révèle être extrêmement difficile pour les personnes résidant à Mayotte (I.) et que le manque de personnels concourant au bon fonctionnement du service public de la justice est particulièrement inquiétant (II.).

### **I. SUR LES DIFFICULTES RELATIVES A L'AIDE JURIDIQUE**

7. Les éléments dont dispose le Défenseur des droits attestent que les structures proposant une aide à l'accès au droit sont très insuffisantes à Mayotte (1) et que des dysfonctionnements majeurs au sein du bureau d'aide juridictionnelle (BAJ) empêchent un accès effectif à l'aide juridictionnelle (2).

#### **1.S'agissant des structures d'aide à l'accès au droit**

8. Le service public de la justice concourt à l'accès au droit<sup>10</sup> lequel se matérialise par l'implantation de différentes structures dont l'objectif est d'accompagner les citoyens dans leurs démarches juridiques<sup>11</sup>. Il revient au ministère de la justice d'organiser

<sup>8</sup> Dans la suite de la présente note il sera fait référence à ces auditions uniquement par mention du numéro de PV et de sa date.

<sup>9</sup> Article 1er de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique : « *L'accès à la justice et au droit est assuré dans les conditions prévues par la présente loi. L'aide juridique comprend l'aide juridictionnelle et l'aide à l'accès au droit* ».

<sup>10</sup> COJ, art. L 111-2 tel qu'issu de la loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice : « *Le service public de la justice concourt à l'accès au droit et assure un égal accès à la justice. Sa gratuité est assurée selon les modalités fixées par la loi et le règlement* ».

<sup>11</sup> L'accès au droit, tel que défini dans l'article 53 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, comprend l'aide à la consultation et l'assistance au cours de procédures non juridictionnelles.

cet accès, mis en œuvre localement par les conseils départementaux de l'accès au droit (CDAD)<sup>12</sup> et les « point-justice »<sup>13</sup>.

9. À la suite de la départementalisation de l'île de Mayotte le 31 mars 2011<sup>14</sup>, un CDAD a été créé à Mamoudzou. Aujourd'hui, le département de Mayotte accueille plusieurs « point-justice » sur l'ensemble de son territoire<sup>15</sup> qui interviennent essentiellement sur les questions liées à la nationalité, l'état civil, les affaires familiales, les pensions alimentaires, les délégations d'autorité parentale, le droit des étrangers et l'aide à la rédaction administrative<sup>16</sup>.
10. Il ressort des auditions menées par le Défenseur des droits que les permanences des « point-justice » sont très insuffisantes au regard des besoins, que ces structures d'accueil restent très peu visibles<sup>17</sup> et que les informations permettant d'y accéder sont difficiles à obtenir.
11. Ainsi, le site de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion qui mentionne les « point-justice » présents à Mayotte<sup>18</sup>, renvoie pour plus d'informations au site internet du CDAD. Or celui-ci continue de mentionner deux listes différentes de « points d'accès au droit » (PAD)<sup>19</sup> pourtant devenus obsolètes depuis 2020, ainsi que trois listes de « point-justice » dont l'une au contenu vide<sup>20</sup>, et les deux autres ne correspondant pas à la liste se trouvant sur le site de la cour d'appel<sup>21</sup>.
12. En outre, les « point-justice » ne semblent fonctionner de manière effective que très partiellement, par manque de personnels et de moyens<sup>22</sup>. Ils ne sont, pour la plupart d'entre eux, ouverts, qu'une demi-journée par semaine, voire une fois toutes les deux semaines, et certains ne sont accessibles que sur rendez-vous<sup>23</sup>.

---

<sup>12</sup> La loi du 10 juillet 1991, réformée par la loi du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et la résolution amiable des conflits, prévoit en son article 54, dans chaque département, l'institution d'un conseil départemental de l'accès au droit. Le CDAD est un groupement d'intérêt public doté de la personnalité morale, placé sous la présidence du président du tribunal judiciaire du chef-lieu du département et regroupe différents acteurs qui œuvrent pour l'accès au droit dans le département : professionnels du droit, associations spécialisées, collectivités locales en charge des politiques sociales et l'État.

<sup>13</sup> Depuis 2020, les points d'accès aux droits (PAD), les maisons de justice et du droit (MJD) et les antennes de justices (AJ) sont regroupées sous l'appellation « point-justice ». Les « point-justice » sont des lieux d'accueil gratuits et confidentiels. Plusieurs intervenants y sont présents, professionnels du droit, associations, conciliateurs de justice, délégués du Défenseur des droits, afin d'aider et d'orienter les justiciables dans leurs démarches juridiques.

<sup>14</sup> La loi organique n°2009-969 du 3 août 2009 pose le principe de la départementalisation de Mayotte et la loi organique n°2010-1486 du 7 décembre 2010 fixe l'organisation et le fonctionnement du département de Mayotte.

<sup>15</sup> Cour d'appel de Saint-Denis – Accès au droit à Mayotte sur <https://www.cours-appel.justice.fr/saint-denis/acces-au-droit-mayotte>, mis à jour le 30 avril 2025.

<sup>16</sup> CDAD Mayotte, Guide de l'accès au droit, sur [2019-GUIDE-DACCES-AU-DROITS-2020.pdf](https://www.cdad976.fr/2019-GUIDE-DACCES-AU-DROITS-2020.pdf) ([cdad976.fr](https://www.cdad976.fr)).

<sup>17</sup> PV n°1, 7 septembre 2023, p.8.

<sup>18</sup> Cour d'appel de Saint-Denis – Accès au droit à Mayotte sur <https://www.cours-appel.justice.fr/saint-denis/acces-au-droit-mayotte>, mis à jour le 30 avril 2025.

<sup>19</sup> CDAD Mayotte, les points d'accès au droit (PAD) sur [https://www.cdad976.fr/fiches\\_professionnel/cdad/](https://www.cdad976.fr/fiches_professionnel/cdad/) ; CDAD Mayotte, les lieux d'accès aux droits sur <https://www.cdad976.fr/lieux-dacces-aux-droits/>.

<sup>20</sup> CDAD Mayotte, lieux des points justice du CDAD de Mayotte sur <https://www.cdad976.fr/lieux-des-points-justice-du-cdad-de-mayotte/>.

<sup>21</sup> CDAD Mayotte, lieux des points justice du CDAD sur <https://www.cdad976.fr/wp-content/uploads/2023/09/Lieux-des-points-justice-du-CDAD-de-Mayotte-1.pdf> ; CDAD Les points info justice sur [https://www.cdad976.fr/wp-content/uploads/2022/08/flyer\\_carte\\_acces\\_aux\\_droits.jpeg](https://www.cdad976.fr/wp-content/uploads/2022/08/flyer_carte_acces_aux_droits.jpeg).

<sup>22</sup> PV n° 3, 3 avril 2024, p.5.

<sup>23</sup> CDAD Les points info justice sur [https://www.cdad976.fr/wp-content/uploads/2022/08/flyer\\_carte\\_acces\\_aux\\_droits.jpeg](https://www.cdad976.fr/wp-content/uploads/2022/08/flyer_carte_acces_aux_droits.jpeg)

13. La formation des agents intervenant au sein de ces structures se trouve être largement insuffisante, entraînant parfois des orientations inadéquates pour les justiciables<sup>24</sup> ou des conseils juridiques erronés<sup>25</sup>. Le site internet du CDAD, lui-même, met en ligne des fiches juridiques qui ne sont ni datées, ni mises à jour en fonction des réformes législatives<sup>26</sup>, et souvent incomplètes, complexifiant ainsi les démarches des habitants de Mayotte.

14. Le Défenseur des droits relève également que la population à Mayotte a une moindre connaissance du droit et des procédures juridictionnelles que le reste de la population en France<sup>27</sup>, et ce d'autant plus que la langue constitue une barrière supplémentaire<sup>28</sup>. Les structures d'accès au droit s'en trouvent d'autant plus nécessaires<sup>29</sup>.

15. L'ensemble de ces difficultés restreint l'accès au droit des usagers résidant à Mayotte, ce qui d'ailleurs peut expliquer, au moins en partie, le nombre limité de recours introduits devant le tribunal judiciaire de Mamoudzou rapporté à la densité de la population<sup>30</sup>.

#### **16. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits :**

➤ **Conclut :**

- **que l'insuffisance de structures, de personnels, de formations et d'informations fiables à destination des usagers, porte atteinte à l'accès au droit des usagers à l'aide juridique tel que garanti par la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée, ainsi qu'au droit d'accès à un tribunal tel que garanti par l'article 6, § 1 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (Conv. EDH).**

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

---

<sup>24</sup> PV n°6, 4 avril 2024, p.9.

<sup>25</sup> Le CDAD indique sur son site que pour bénéficier de l'aide juridictionnelle il faut « être français, ressortissant d'un état membre de l'Union européenne ou étranger en situation régulière en France ». Cela sous entendrait que les personnes en situation irrégulière ne pourraient pas bénéficier de l'aide juridictionnelle : [https://www.cdad976.fr/fiches\\_juridiques/aide-juridictionnelle/](https://www.cdad976.fr/fiches_juridiques/aide-juridictionnelle/).

<sup>26</sup> Par exemple, le formulaire CERFA en vigueur depuis le décret n° 2022-899 relatif au certificat de nationalité (CNF), pour la demande de CNF, n'est pas accessible sur le site [Nationalité | Cdad976](#), mais des fiches incomplètes y sont proposées.

<sup>27</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p. 8.

<sup>28</sup> Le français, langue officielle de l'île, est parlée par 55% de la population. Insee, « Mayotte, un territoire riche de ses langues et de ses traditions », Analyses Mayotte n°33 du 1<sup>er</sup> juillet 2022, p.2.

<sup>29</sup> Bien que la départementalisation ait entraîné la disparition de la justice cadiale au profit des institutions judiciaires et administratives, le recours aux cadis pour la gestion des conflits semble toujours ancré dans les mentalités (PV n°5, 7 mai 2024, p.3).

<sup>30</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2002 : à titre d'exemple, seulement 116 jugements ont été rendus en matière civile en 2022 dont seulement 9 dans le domaine foncier et 26 dans le domaine de la nationalité.

- d'allouer les moyens humains et matériels nécessaires au bon fonctionnement du Conseil départemental de l'accès au droit (CDAD) et des « point-justice » présents sur le territoire de Mayotte ;
- de créer davantage de « point-justice » afin que toute la population, sur l'ensemble du territoire de Mayotte, puisse bénéficier d'un accès effectif aux droits ;
- de s'assurer de la mise en place de formations pour le personnel intervenant au sein des « point-justice » et du CDAD ;
- de veiller à ce que les informations figurant sur le site du CDAD concernant l'accès et la localisation des « point-justice » soient mises à jour ;
- de veiller à ce que les fiches juridiques présentes sur le site du CDAD soient mises à jour ;
- de veiller à ce que les informations concernant les « point-justice » figurant sur le site internet de la cour d'appel de Saint Denis de la Réunion soient régulièrement mises à jour afin de faciliter leur accessibilité pour les justiciables.

## **2. S'agissant de l'accès à l'aide juridictionnelle**

17. Il ressort des auditions effectuées par le Défenseur des droits<sup>31</sup>, des comptes rendus de la mission à Mayotte du 10 au 16 mai 2023 et des différents éléments recueillis, que les usagers rencontrent des difficultés pour accéder au dispositif de l'aide juridictionnelle (AJ).

### **a. Sur l'accès au BAJ et les conditions d'accueil**

18. À titre liminaire, le Défenseur des droits relève qu'aucune information claire n'apparaît sur le site internet de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion<sup>32</sup> relative à la possibilité de retirer un formulaire de demande d'AJ auprès du BAJ. En effet, ce site se limite à orienter les demandeurs vers le site internet de l'aide juridictionnelle qui incite au recours à la voie dématérialisée<sup>33</sup>. Or, le recours à une demande d'AJ dématérialisée est illusoire compte tenu de la précarité d'une grande

<sup>31</sup> PV n°3, 3 avril 2024 ; PV n°6, 4 avril 2024.

<sup>32</sup> Cour d'appel de Saint-Denis, Aide juridictionnelle sur <https://www.cours-appel.justice.fr/saint-denis/aide-juridictionnelle> : ce site regroupe les informations relatives aux TJ de la Réunion et au TJ de Mayotte.

<sup>33</sup> [https://www.aidejuridictionnelle.justice.fr/L'article\\_38\\_du\\_decret\\_n°2020-1717\\_du\\_28\\_d%C3%A9cembre\\_2020\\_portant\\_application\\_de\\_la\\_loi\\_n°\\_91-647\\_du\\_10\\_juillet\\_1991\\_relative\\_%C3%A0\\_l'aide\\_juridique\\_et\\_relatif\\_%C3%A0\\_l'aide\\_%C3%A0\\_l'intervention\\_de\\_l'avocat\\_dans\\_les\\_proc%C3%A9dures\\_non\\_juridictionnelles\\_dispose\\_que\\_%C3%A0\\_l'aide\\_juridictionnelle\\_peut\\_%C3%A9galement\\_%C3%Aatre\\_demand%C3%A9e\\_au\\_moyen\\_d'une\\_application\\_informatique\\_d%C3%A9di%C3%A9e\\_accessible\\_par\\_le\\_r%C3%A9seau\\_internet\\_au\\_moyen\\_du\\_t%C3%A9l%C3%A9service\\_d'identification\\_et\\_d'authentification\\_pr%C3%A9vu\\_par\\_l'arr%C3%AAt%C3%A9\\_du\\_8\\_novembre\\_2018\\_relatif\\_au\\_t%C3%A9l%C3%A9service\\_d%C3%A9nomm%C3%A9\\_%C3%A0\\_FranceConnect\\_](https://www.aidejuridictionnelle.justice.fr/L'article_38_du_decret_n°2020-1717_du_28_d%C3%A9cembre_2020_portant_application_de_la_loi_n°_91-647_du_10_juillet_1991_relative_%C3%A0_l'aide_juridique_et_relatif_%C3%A0_l'aide_%C3%A0_l'intervention_de_l'avocat_dans_les_proc%C3%A9dures_non_juridictionnelles_dispose_que_%C3%A0_l'aide_juridictionnelle_peut_%C3%A9galement_%C3%Aatre_demand%C3%A9e_au_moyen_d'une_application_informatique_d%C3%A9di%C3%A9e_accessible_par_le_r%C3%A9seau_internet_au_moyen_du_t%C3%A9l%C3%A9service_d'identification_et_d'authentification_pr%C3%A9vu_par_l'arr%C3%AAt%C3%A9_du_8_novembre_2018_relatif_au_t%C3%A9l%C3%A9service_d%C3%A9nomm%C3%A9_%C3%A0_FranceConnect_). Dans ce cas, la demande d'aide est transmise automatiquement au bureau établi auprès de la juridiction dans le ressort de laquelle est fixé le domicile du demandeur ».

partie de la population à Mayotte vivant souvent dans des bidonvilles dépourvus d'accès à l'électricité, et à internet<sup>34</sup>.

19. Il ressort des éléments en la possession du Défenseur des droits, que le BAJ n'est ouvert au public que deux matinées par semaine<sup>35</sup>. C'est d'ailleurs ce qu'avait déjà relevé la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), dès 2017. Elle en avait conclu qu'une telle situation portait atteinte au principe de continuité du service public<sup>36</sup>.
20. Les justiciables se trouvent contraints de retirer le formulaire de demande d'AJ, puis de le déposer complété à l'accueil général du tribunal judiciaire, sans généralement avoir pu obtenir de renseignements, soit d'ordre général soit individualisés<sup>37</sup>, ni même un récépissé de dépôt de dossier de la part du BAJ.
21. L'absence d'accueil est d'autant plus problématique qu'il a été porté à la connaissance du Défenseur des droits que le formulaire CERFA distribué à l'accueil du TJ manque de lisibilité<sup>38</sup>.

**b. Sur la nécessité, en cas de dossier incomplet, que le BAJ indique les pièces manquantes et le délai d'un mois pour les verser**

22. L'article 46 du décret n°2020-1717 du 28 décembre 2020 précité, prévoit que :

*« Si le demandeur n'a pas produit pas l'ensemble des pièces (...), le bureau ou la section du bureau lui enjoint de fournir, dans un délai d'un mois à compter de la réception de la demande qui lui est faite, tout document mentionné dans ces listes, même en original. Il peut lui demander de fournir dans le même délai tout renseignement de nature à justifier qu'il satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide.*

*A défaut de production dans ce délai, la demande d'aide est caduque. La caducité de la demande d'aide est constatée par une décision qui n'est pas susceptible de recours».*

23. Or, la page dédiée aux informations relatives à l'AJ du site internet du CDAD de Mayotte indique que « *tout dossier incomplet ne sera pas accepté* »<sup>39</sup>.
24. Cette pratique consistant à refuser les dossiers incomplets, sans solliciter au préalable la production des pièces complémentaires manquantes dans un délai d'un mois, n'est donc pas conforme à l'article 46 du décret du 28 décembre 2020.
25. En outre, il ressort des auditions que lorsque le BAJ envoie quand même des demandes de compléments de pièces, il arrive fréquemment que les courriers ne

---

<sup>34</sup> Seulement 28 % des habitants à Mayotte ont une connexion à Internet avec une box ou un accès Wifi gratuit. Insee première n°1737 publié le 7 février 2019.

<sup>35</sup> PV n°3, 3 avril 2024, p.2 ; PV n°6, 4 avril 2024, p.6.

<sup>36</sup> Avis de la CNCDH sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte, 22 juin 2017, p.52.

<sup>37</sup> PV n°3, 3 avril 2024, p.2 ; PV n°6, 4 avril 2024, p.6.

<sup>38</sup> PV n°6, 4 avril 2024, p.6.

<sup>39</sup> CDAD Mayotte, Aide juridictionnelle sur [https://www.cdad976.fr/fiches\\_juridiques/aide-juridictionnelle/](https://www.cdad976.fr/fiches_juridiques/aide-juridictionnelle/).

soient pas correctement notifiés – au motif par exemple d’un oubli dans l’adresse – et ne parviennent donc pas au demandeur, même lorsque celui-ci a élu domicile chez son avocat<sup>40</sup>. Cela a pour conséquence de rendre caduques les demandes d’AJ, caducité qui est alors insusceptible de recours.

### **c. Sur l’appréciation des conditions de ressources**

26. L’AJ bénéficie aux « *personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice* »<sup>41</sup>.
27. Aux termes de l’article 3 du décret du 28 décembre 2020 précité, le demandeur doit justifier de son revenu fiscal en produisant son avis d’imposition<sup>42</sup>.
28. Cependant, les habitants à Mayotte rencontrent de grandes difficultés pour obtenir leur avis d’imposition. En effet, il a été indiqué au Défenseur des droits que les services des impôts refusent régulièrement d’enregistrer les déclarations fiscales<sup>43</sup>. La production d’une attestation de non-ressources, qui permettait un temps de justifier de son impécuniosité, n’est plus toujours admise<sup>44</sup>.
29. Cette difficulté empêche de nombreux usagers étant par ailleurs dans une situation de grande précarité – 77 % de la population de Mayotte vit sous le seuil de pauvreté national, soit cinq fois plus qu’en France hexagonale<sup>45</sup> – de bénéficier du dispositif de l’AJ.
30. Pourtant, l’article 46 du décret du 28 décembre 2020, précité, permet de considérer qu’une certaine souplesse doit être appliquée dans l’appréciation des pièces à fournir permettant l’octroi de l’AJ. Il est en effet précisé qu’en l’absence de versement de toutes les pièces demandées, le BAJ « *peut (...) demander de fournir (...) tout renseignement de nature à justifier qu’il satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l’aide.* »
31. Le Défenseur des droits relève également la possibilité pour le BAJ en application de l’article 47 du même décret, de « *recueillir ou faire recueillir tous renseignements utiles pour apprécier l’éligibilité à l’aide juridictionnelle et à l’aide à l’intervention de l’avocat et de faire procéder à toutes auditions. Il peut entendre ou faire entendre les intéressés* ». Le président et le vice-président du BAJ disposent également de ce même pouvoir<sup>46</sup>. Or, il ne ressort pas des propos recueillis par le Défenseur des

---

<sup>40</sup> PV n°6, 4 avril 2024, p.6 : « *le BAJ a été contraint de me notifier à nouveau des décisions adressées sans mention de la ville et avec un code postal erroné* ».

<sup>41</sup> Article 2 de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991.

<sup>42</sup> Article 3 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 : « *Pour bénéficier de l’aide juridictionnelle totale, le demandeur doit justifier par la production de son avis d’imposition le plus récent que son revenu fiscal de référence au sens du 1° du IV de l’article 1417 du code général des impôts est inférieur à 11 262 €. Pour bénéficier de l’aide juridictionnelle partielle ou de l’aide à l’intervention de l’avocat, le demandeur doit justifier que son revenu fiscal de référence au sens des mêmes dispositions est inférieur à 16 890 €. Ces plafonds de ressources sont applicables pour les demandes d’aide présentées en 2021. Ils sont revalorisés chaque année en fonction de l’évolution constatée des prix à la consommation hors tabac.* ».

<sup>43</sup> PV n°3, 3 avril 2024, p.2 ; PV n°6, 4 avril 2024, p.6.

<sup>44</sup> PV n°3, 3 avril 2024, p.7.

<sup>45</sup> Insee, « L’essentiel sur... Mayotte », sur <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4632225#titre-bloc-7>, publié le 29 février 2024.

<sup>46</sup> Article 47 al. 3 du décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020.

droits que cette faculté soit utilisée à Mayotte, alors même que les résultats d'une telle audition pourraient vraisemblablement pallier les difficultés pour les usagers de produire un avis d'imposition.

#### **d. Sur la production d'un justificatif de domicile**

32. L'admission à l'AJ est subordonnée à la production d'un justificatif de domicile de moins de trois mois à la date du dépôt de la demande<sup>47</sup>.
33. Or, les spécificités de l'habitat local, à savoir le grand nombre de bidonvilles installés sur l'île<sup>48</sup>, l'absence de cadastre à jour, ainsi que l'absence de baux écrits empêchent fréquemment les usagers de pouvoir produire un justificatif de domicile à leur nom.
34. Pourtant une dépêche de la ministre de la justice du 19 février 2015 sur le « défaut de production de justificatif et la caducité de la demande d'AJ », prise afin de répondre aux difficultés rencontrées par certains justiciables pour produire l'ensemble des justificatifs<sup>49</sup>, précisait que « *la production de pièces ne pouvant raisonnablement pas être produites au vu de la situation déclarée ou manifeste du demandeur ne saurait être exigée (...)* » et qu'il en allait ainsi d'« *une quittance de loyer, un contrat de bail ou un titre de propriété, si le demandeur déclare ou est manifestement sans-domicile fixe (...)* ».
35. La ministre de la justice recommandait dans cette dépêche aux BAJ « *d'inviter les demandeurs sans domicile fixe et sans domiciliation à se faire domicilier auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale ou tout autre organisme agréé en application des articles 264-1 et 264-2 du code de l'action sociale et des familles, et de surseoir à statuer sur leurs demandes dans un délai raisonnable permettant aux demandeurs d'effectuer les diligences nécessaires ;* ».
36. La difficulté à fournir un justificatif de domicile pourrait alors trouver une solution avec la production d'une domiciliation auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS). Or, il a été porté à la connaissance du Défenseur des droits que les CCAS refusent de domicilier une personne qu'elle soit en situation irrégulière ou qu'elle soit en situation régulière en étant titulaire d'un titre de séjour temporaire (un an ou pluriannuel)<sup>50</sup>.
37. Les obstacles, que rencontrent les usagers les plus précaires résidant à Mayotte, pour produire l'ensemble des pièces justificatives à leur demande d'AJ, semblent systémiques et peuvent avoir des conséquences préjudiciables sur leur droit d'accès à un tribunal, tel que protégé par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH.

---

<sup>47</sup> L'arrêté du 5 janvier 2022 fixe le modèle du formulaire à produire lors d'une demande d'aide juridictionnelle et la liste des pièces à y joindre, <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000044871836>.

<sup>48</sup> Quatre logements sur dix sont en tôle en 2017, Insee Analyses Mayotte n°18 publié le 29 août 2019. Les éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits attestent qu'à la suite du passage du cyclone Chido, le 14 décembre 2024, les habitats informels ont été reconstruits.

<sup>49</sup> Dépêche de la garde des sceaux, ministre de la justice, datée du 19 février 2015 ayant pour objet le « Défaut de production de justificatif et caducité de la demande d'aide juridictionnelle » concernant les difficultés rencontrées par les ressortissants roumains et bulgares.

<sup>50</sup> PV n°6, 4 avril 2024, p.10.

38. En effet, selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), le droit d'accès à un tribunal constitue un élément inhérent au droit à un procès équitable<sup>51</sup>. Si ce droit n'est pas absolu, la CEDH considère néanmoins que les limitations apportées à celui-ci ne sauraient restreindre l'accès ouvert à l'individu d'une manière ou à un point tel que le droit s'en trouve atteint dans sa substance même<sup>52</sup>. Afin de garantir un accès effectif à un tribunal, les États peuvent être astreints à mettre en place un mécanisme d'AJ afin de ne pas rendre ce droit abstrait et illusoire<sup>53</sup>. Celui-ci doit ainsi offrir des garanties substantielles aux individus de nature à les préserver de mesures arbitraires ou disproportionnées. Un excès de formalisme dans l'application des textes, tel qu'il empêche l'accès au tribunal constitue une violation de l'article 6, § 1 de la Conv. EDH<sup>54</sup>.

#### **e. Sur la situation administrative du demandeur à l'aide juridictionnelle**

39. Sur le site internet de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion, il est indiqué : « *Pour bénéficier de l'aide juridictionnelle, vous devez être citoyen français ou ressortissant d'un État membre de l'Union européenne (les mineurs étrangers et les adultes étrangers faisant l'objet d'une procédure d'obligation de quitter le territoire ou d'expulsion sont également éligibles)* »<sup>55</sup>.

40. Le site du CDAD de Mayotte indique quant à lui que seuls les citoyens français, les ressortissants d'un État membre de l'Union européenne et les personnes étrangères en situation régulière en France sont éligibles au bénéfice de l'AJ<sup>56</sup>.

41. Or, l'article 3 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique prévoit que l'AJ peut être accordée à titre exceptionnel aux personnes étrangères, qui ne résident pas habituellement et régulièrement en France « *lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès* ».

42. L'accès à l'AJ pour les personnes étrangères sans droit au séjour n'est donc pas limité aux procédures d'expulsion, contrairement à ce qui est indiqué sur le site internet de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs récemment jugé inconstitutionnelle la condition de régularité du séjour prévue à l'article 3 de la loi n° 91-647 car contraire au principe d'égalité devant la justice<sup>57</sup>.

43. Dès lors, l'information selon laquelle seuls les étrangers en situation régulière peuvent bénéficier de l'AJ est susceptible de priver de nombreux usagers de la

---

<sup>51</sup> Voir parmi beaucoup, CEDH, 21 février 1975, 4451/70, *Golder c/ Royaume-Uni*, §§ 28-36 et CEDH, Grande chambre, 15 mars 2022, [43572/18](#), *Grzęda c/ Pologne*, [GC], §§ 342-343.

<sup>52</sup> CEDH, 17 janvier 2012, 36760/06, *Stanev c/ Bulgarie*, § 230.

<sup>53</sup> Voir notamment CEDH, 16 juillet 2002, n°56547/00, *P., C. et S. c/ Royaume-Uni*, §§ 89-91.

<sup>54</sup> CEDH, Grande chambre, 5 avril 2018, 40160/12, *Zubac c/ Croatie*, § 98. Voir par exemple CEDH, 21 fév. 2008, 20400/03, *Tunc c/ Turquie*, §§ 25-31.

<sup>55</sup> Cour d'appel de Saint-Denis, Aide juridictionnelle sur <https://www.cours-appel.justice.fr/saint-denis/aide-juridictionnelle>.

<sup>56</sup> CDAD, Mayotte, Aide juridictionnelle sur <https://www.cdad976.fr/aide-juridictionnelle>.

<sup>57</sup> Décision du Conseil constitutionnel n° 2024-1091/1092/1093 QPC du 28 mai 2024.

possibilité même d'envisager de saisir les juridictions, et ce notamment en matière familiale<sup>58</sup>.

#### **44. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits :**

➤ **Conclut :**

- que les conditions d'accès, d'accueil et de réception des dossiers par le BAJ, ainsi que l'application des critères d'octroi de l'aide juridictionnelle à Mayotte, méconnaissent les dispositions de la loi n°91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, portent atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée, contreviennent à la jurisprudence du Conseil constitutionnel s'agissant des personnes étrangères sans droit au séjour et sont contraires au droit d'accès à un tribunal, tel que garanti par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH ;
- que les informations figurant sur les sites internet du conseil départemental de l'accès au droit et de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion sont obsolètes, incomplètes ou non conformes à la législation en vigueur, portant ainsi atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée ;

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

#### **Concernant le bureau d'aide juridictionnelle de Mayotte**

- d'allouer les moyens humains et matériels nécessaires au bon fonctionnement du BAJ de Mayotte afin qu'il soit en mesure d'accueillir les justiciables pour le dépôt de leur demande d'aide juridictionnelle et pour que ces demandes soient traitées en temps utile ;
- de s'assurer de la lisibilité des formulaires remis par le BAJ aux justiciables aux fins de dépôt d'une demande d'aide juridictionnelle ;
- de renforcer la formation des agents de l'État en poste au BAJ de Mayotte afin que ceux-ci puissent s'adapter aux particularités de la situation des justiciables les plus précaires sur l'île notamment concernant la production d'un justificatif de ressources et d'un justificatif de domicile ;
- de s'assurer que le BAJ ne refuse plus les dossiers incomplets mais sollicite auprès des justiciables, le cas échéant, la communication des pièces manquantes dans le délai d'un mois légalement prévu ;
- de s'assurer de la bonne application par le BAJ de la loi et de la jurisprudence du Conseil constitutionnel à l'égard des personnes de nationalité étrangère ;

---

<sup>58</sup> Procès-verbal n°6, 4 avril 2024, p.9 : « il n'y a pas de sensibilisation des femmes pour demander les pensions alimentaires en cas de séparation (...) beaucoup d'entre elles sont en situation irrégulière ».

- de tout mettre en œuvre pour que le BAJ s'assure de l'exactitude du libellé de l'adresse sur les courriers adressés aux justiciables ou aux avocats.

### **Concernant le site internet du conseil départemental de l'accès au droit**

- de veiller à la mise à jour du site internet du CDAD concernant les conditions d'accessibilité à l'aide juridictionnelle pour les personnes de nationalité étrangère ;
- de veiller à la mise en conformité avec la législation en vigueur du site internet du CDAD concernant les informations mentionnées sur l'incomplétude des dossiers de demande d'aide juridictionnelle.

### **Concernant le site internet de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion**

- de veiller à la mise à jour du site internet de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion afin :
  - que celui-ci indique clairement la possibilité pour les justiciables de retirer le formulaire de demande d'aide juridictionnelle auprès du BAJ et de déposer leur demande par voie papier ;
  - qu'il mentionne les informations exactes sur la possibilité pour les personnes de nationalité étrangère de bénéficier de l'aide juridictionnelle.

## **II. SUR LES ATTEINTES AUX DROITS DES USAGERS DU SERVICE PUBLIC DE LA JUSTICE RESULTANT D'UN MANQUE DE MOYENS HUMAINS**

45. Il ressort de l'instruction menée par le Défenseur des droits que les professionnels concourant au bon fonctionnement du service public de la justice sont en nombre manifestement insuffisant notamment s'agissant des avocats (1), des interprètes (2), des experts (3), des structures ou des professionnels en lien avec les personnes mineures (4), des greffiers (5) et des magistrats (6).

### **1. S'agissant des avocats**

46. En 2024, le barreau de Mayotte comptait 25 avocats<sup>59</sup> pour une population évaluée à 321 000 habitants par l'INSEE<sup>60</sup>, mais qui serait sous-estimée<sup>61</sup>. Il y aurait donc

---

<sup>59</sup> Selon le réseau territorial du Défenseur des droits, 30 avocats seraient aujourd'hui inscrits au barreau de Mayotte, dont seulement 10 seraient présents sur le territoire.

<sup>60</sup> Insee, L'essentiel sur... Mayotte, sur <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4632225#titre-bloc-7>, publié le 29 février 2024.

<sup>61</sup> Rapport de la Cour des comptes, QUEL DÉVELOPPEMENT POUR MAYOTTE ? Mieux répondre aux défis de la démographie, de la départementalisation et des attentes des Mahorais, juin 2022 p.16 : « la population réelle est probablement supérieure à cette estimation. La plupart des interlocuteurs de la Cour s'accordent sur le chiffre de 350 000, voire 400 000 habitants ».

au mieux un avocat pour 12 840 habitants. En comparaison, le barreau de Saint-Denis de la Réunion compte 245 avocats pour 885 700 habitants, soit un avocat pour 3 600 habitants et en France hexagonale, au 1<sup>er</sup> janvier 2023, le nombre d'avocats s'élevait à 73 680, soit un avocat pour 904 habitants.<sup>62</sup>

47. Les comptes rendus des missions du Défenseur des droits à Mayotte ainsi que les auditions effectuées par ses soins indiquent que la pénurie d'avocats à Mayotte ne permet pas toujours d'assurer un accès effectif pour tous les justiciables au droit à l'assistance d'un avocat et aux droits de la défense.

48. Ainsi, il ressort de l'instruction menée par le Défenseur des droits que la désignation d'un avocat à l'AJ connaît des difficultés (a) et que les commissions d'office fonctionnent à flux tendu et ne permettent pas toujours une représentation par avocat pourtant obligatoire dans certains contentieux (b). Elle révèle enfin que de nombreux contentieux, dans lesquels une défense est nécessaire, ne se trouvent pas investis (c).

**a. Des difficultés relatives à la désignation des avocats en matière d'aide juridictionnelle**

49. Le CNB, dans sa réponse du 14 décembre 2023, a indiqué au Défenseur des droits que 70 % de la population à Mayotte était éligible à l'AJ. Compte tenu de ces besoins, tous les avocats du barreau de Mayotte sont obligés d'être inscrits sur les listes pour être désignés à l'AJ.

50. Dans ses rapports, à la suite de ses déplacements à Mayotte en 2019 et 2023, le CNB relevait déjà que le circuit de l'AJ devait être amélioré tant pour l'obtention d'une décision de désignation dans un délai raisonnable pour le justiciable – les délais étaient d'environ 4 à 6 mois – que pour l'obtention de l'attestation de fin de mission et du versement de l'AJ pour l'avocat<sup>63</sup>.

51. À cet égard, le Défenseur des droits n'a pas connaissance d'éléments attestant de l'amélioration de la situation.

52. Par ailleurs, il ressort des auditions<sup>64</sup> que des avocats refusent leur désignation dans certains dossiers, sans explications et sans en prévenir le bâtonnier<sup>65</sup>, et ce alors

---

Rapport de déplacement Mayotte du 15 au 23 juillet 2023 du Conseil national des barreaux, p.7 : « Pour une population recensée par l'INSEE à 310 000 habitants en 2023, elle est aujourd'hui plus du double. La moitié de la population est aujourd'hui en situation irrégulière ».

<sup>62</sup> En France hexagonale, au 1<sup>er</sup> janvier 2023, le nombre d'avocats s'élevait à 73 680, soit un avocat pour 904 habitants ; ministère de la justice, DACS - Pôle d'évaluation de la justice civile - « Statistiques sur la profession d'avocat situation au 1er janvier 2023 », novembre 2024.

<sup>63</sup> Rapport de déplacement Mayotte du 15 au 23 juillet 2023 du Conseil national des barreaux, p.22. Rapport de déplacement Mayotte du 13 au 14 octobre 2019 du Conseil national des barreaux, p.3.

<sup>64</sup> PV n°2, 6 novembre 2023, p.6.

<sup>65</sup> Alinéas 3 et 4 de l'article 25 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique :

« A défaut de choix ou en cas de refus de l'auxiliaire de justice choisi, un avocat ou un officier public ou ministériel est désigné, sans préjudice de l'application des règles relatives aux commissions ou désignations d'office, par le bâtonnier ou par le président de l'organisme professionnel dont il dépend.

même que « *l'avocat est tenu de déférer aux désignations et commissions d'office, sauf motif légitime d'excuse ou d'empêchement admis par l'autorité qui a procédé à la désignation (...)* »<sup>66</sup>.

53. Cette pratique risque de fragiliser davantage le système de désignation à l'AJ, déjà en tension au regard du manque significatif d'avocats.
54. Des justiciables rencontrent donc des difficultés importantes pour que leur dossier soit effectivement pris en charge par un avocat au titre de l'AJ. Ces difficultés, outre qu'elles peuvent constituer un obstacle supplémentaire pour accéder aux juridictions, sont susceptibles, en elles-mêmes, de décourager les justiciables de porter leur affaire devant un tribunal.

#### **b. Des difficultés dans le cadre de la commission d'office**

55. À Mayotte, tous les avocats du barreau sont inscrits sur les listes des commissions d'office à moins de justifier d'un mandat électoral ou de motifs légitimes<sup>67</sup>. Néanmoins, seulement une quinzaine d'avocats assurent effectivement les permanences à tour de rôle, certains avocats ne souhaitant pas y participer<sup>68</sup>.
56. La mise en place de permanences pénales répond aux exigences légales prévoyant la présence obligatoire d'un avocat dans certaines procédures : les comparutions immédiates<sup>69</sup>, les comparutions sur reconnaissance préalable de culpabilité<sup>70</sup>, les ouvertures d'information<sup>71</sup>, les procédures dans lesquelles le prévenu est mineur<sup>72</sup> et les gardes à vue<sup>73</sup>.
57. Le système de permanence mis en place par le barreau de Mayotte repose sur quatre avocats : un pour le contentieux des personnes mineures ; un pour les déferrements des personnes majeures ; un pour le contentieux civil, les audiences devant le juge des libertés et de la détention en matière civile et les référés devant le tribunal administratif ; et depuis peu, un pour intervenir en garde à vue<sup>74</sup>. L'avocat est désigné pour une permanence d'une durée de huit jours, du vendredi minuit au vendredi suivant minuit<sup>75</sup>.
58. Au cours des auditions menées par le Défenseur des droits, plusieurs difficultés ont été relevées dans les domaines suivants :

---

*L'auxiliaire de justice qui prêtait son concours au bénéficiaire de l'aide juridictionnelle avant que celle-ci ait été accordée doit continuer de le lui prêter. Il ne pourra en être déchargé qu'exceptionnellement et dans les conditions fixées par le bâtonnier ou par le président de l'organisme dont il dépend ».*

<sup>66</sup> Alinéa 2 de l'article 6 du décret n° 2023-552 du 30 juin 2023 portant code de déontologie des avocats.

<sup>67</sup> PV n°2, 6 novembre 2023, p.4.

<sup>68</sup> PV n°2, 6 novembre 2023, p.5.

<sup>69</sup> CPP, art. 397.

<sup>70</sup> CPP, art 495-8.

<sup>71</sup> CPP, art. 80-1.

<sup>72</sup> Code de la justice pénale des mineurs (CJPM), art. L12-4.

<sup>73</sup> CEDH, 8 févr. 1996, n° 18731/91, Murray c. Royaume-Uni ; CEDH, 13 oct. 2009, n° 7377/03, Dayanan c. Turquie.

<sup>74</sup> La désignation d'un avocat pour assurer les permanences en garde à vue a été mise en place en septembre 2023, suite à la visite du Conseil national des barreaux sur l'île de Mayotte du 15 au 25 juin 2023.

<sup>75</sup> PV n°2, 6 novembre 2023, p.1.

- **Dans le cadre des gardes à vue** : malgré la désignation d'un avocat dans le cadre de la permanence et les dispositions de l'article 63-3-1 du code de procédure pénale, l'avocat n'est en capacité d'assister la personne gardée à vue que si celle-ci se trouve dans l'un des commissariats ou gendarmeries à Mamoudzou et aux alentours, en raison des difficultés relatives aux déplacements sur l'île (absence de transports, densité du trafic sur l'unique route de l'île, et insécurité)<sup>76</sup>.
- **Dans le cadre des déferrements** : le fait qu'un seul avocat soit désigné pour toute la permanence pénale « majeur » oblige très régulièrement les magistrats et les prévenus à attendre plusieurs heures, voire la journée entière, que la présentation à un juge puisse avoir lieu alors que la procédure serait prête dès le matin<sup>77</sup>.
- **Dans le cadre des audiences de comparution immédiate** : l'unique avocat de permanence se trouve régulièrement en situation de conflit d'intérêts en cas de pluralité de prévenus dans une même affaire. Dans ce cas, il lui appartient de trouver en urgence des confrères/consoeurs pour que l'ensemble des prévenus soient assistés<sup>78</sup>.
- **Dans le cadre de la permanence pour les personnes mineures** : lorsque les avocats désignés ne sont pas présents pour assurer la défense des personnes mineures au moment des audiences devant le tribunal pour enfants (TPE)<sup>79</sup>, l'avocat de permanence (qui en principe s'occupe des déferrements des mineurs) doit prendre le relais. Ainsi, il peut arriver que l'avocat de permanence se voit attribuer la moitié des dossiers de l'audience du TPE juste avant l'audience<sup>80</sup>.

59. Il ressort des auditions que le nombre important de dossiers affectés à l'avocat de permanence l'empêche de prendre connaissance des dossiers avant le début des audiences<sup>81</sup>, ce qui porte atteinte de façon conséquente d'une part, à l'équité du procès et en particulier au principe de l'égalité des armes au sens de l'article 6, § 1 de la Conv. EDH – principe selon lequel le requérant doit disposer de la possibilité raisonnable de présenter sa cause dans des conditions qui ne le placent pas dans une situation de net désavantage –<sup>82</sup>, et d'autre part, aux droits de la défense, en particulier, au droit de bénéficier du temps et des facilités nécessaires à la préparation d'une défense de qualité en matière pénale au sens de l'article 6, § 3 b). A cet égard, le Défenseur des droits rappelle que cet article garantit à tout accusé d'avoir la possibilité d'organiser sa défense de manière appropriée et sans restriction quant à

<sup>76</sup> PV n°1, 7 septembre 2023, p.2 ; PV n°2, 6 novembre 2023, p.2 ; PV n°4, 29 avril 2024, p.3.

<sup>77</sup> PV n°1, 7 septembre 2023, p.3.

<sup>78</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.4.

<sup>79</sup> Dans les éléments recueillis par le Défenseur des droits il n'a été fait mention que des audiences devant le tribunal pour enfant et non devant le juge des enfants statuant en chambre du conseil.

<sup>80</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.2 : « *de plus en plus l'avocat de permanence prend le dossier mais s'en rapporte* ».

<sup>81</sup> PV n° 5, p.4.

<sup>82</sup> Voir par exemple CEDH, 74989/11, 13 juill. 2021, Ali Riza c/ Suisse.

sa capacité de présenter tous les arguments de défense pertinents devant le juge et ainsi d'influencer l'issue de la procédure<sup>83</sup>.

60. Bien que la présence de l'avocat soit systématiquement prévue dans les cas où la loi l'exige, il n'en demeure pas moins que le système ne prévoyant que quatre avocats de permanence ne permet pas de couvrir l'ensemble des besoins des justiciables.
61. Le Conseil national des barreaux a d'ailleurs lui-même indiqué au Défenseur des droits, dans sa réponse du 14 décembre 2023, que le barreau de Mayotte était « *dans l'incapacité de faire face à l'ampleur des permanences qui doivent nécessairement être organisées pour couvrir les besoins de défense, besoins décuplés par l'effet des opérations d'envergure initiées par le Gouvernement dans le cadre de la lutte contre l'immigration illégale, l'insalubrité publique et la criminalité* ».
62. Par ailleurs, le Défenseur des droits a eu connaissance de situations dans lesquelles le TPE<sup>84</sup> est amené à statuer sans que le mineur soit assisté d'un avocat. S'ils sont pourtant bien désignés au préalable par la juridiction, les avocats ne sont pas toujours en mesure de se présenter à l'audience. Or pour ne pas paralyser les procédures, après un certain nombre de renvois – si le mineur ou ses représentants légaux l'acceptent – il ressort des éléments recueillis par le Défenseur des droits que le mineur est parfois jugé sans l'assistance d'un avocat<sup>85</sup>.
63. À cet égard, le Défenseur des droits rappelle que le droit du mineur d'être assisté par un avocat, prévu à l'article 6 de la directive 2016/800 du 11 mai 2016, est un principe fondamental. Ce droit implique que les autorités ne peuvent pas entendre une personne mineure si elle ne bénéficie pas effectivement d'une telle assistance<sup>86</sup>. Il ne s'agit pas d'un droit auquel la personne mineure, ou ses représentants légaux peuvent renoncer<sup>87</sup>.

### **c. Des contentieux non investis**

64. Il ressort de l'instruction menée par le Défenseur des droits, d'une part que dans un certain nombre de contentieux, les justiciables ne bénéficient pas de l'assistance d'un avocat devant le juge, et d'autre part que de nombreux contentieux sont sous-représentés devant les juridictions, faute d'avocats formés et investis.

- **Les contentieux souffrant d'une absence d'avocat**

65. Il a été porté à la connaissance du Défenseur des droits que :

- **en matière correctionnelle** : les audiences, exceptées les comparutions immédiates, se déroulent en grande majorité sans avocat<sup>88</sup> ;

---

<sup>83</sup> Voir par exemple CEDH, 26679/08, 18 janv. 2022, Nevzlin c. Russie, § 139.

<sup>84</sup> La chambre du conseil n'a pas été évoquée dans les éléments recueillis par le Défenseur des droits.

<sup>85</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.2.

<sup>86</sup> CJUE, 5 septembre 2024, C-603/22, M.S. e.a., § 101 et 110.

<sup>87</sup> CJPM, art. L12-4.

<sup>88</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.4.

- **en matière pénitentiaire** : jusqu'à récemment, les audiences devant le juge de l'application des peines (JAP) se déroulaient en l'absence d'avocat<sup>89</sup>. Depuis le mois d'août 2023, un avocat s'est formé pour assister les détenus devant le JAP<sup>90</sup>. Néanmoins, aucun avocat n'est présent lors des commissions de discipline<sup>91</sup>, malgré les dispositions de l'article R. 234-16 du code pénitentiaire<sup>92</sup>.

Les personnes détenues sont également très peu assistées par des avocats lors de leur comparution devant le tribunal judiciaire. Cette absence de représentation trouve son origine dans l'absence d'accompagnement des détenus pour demander l'AJ et en raison de délais de désignations trop longs<sup>93</sup>.

- **en matière de droit des étrangers** : très peu d'avocats acceptent les dossiers relatifs au droit au séjour et aux mesures d'expulsion<sup>94</sup>.
- **pour les mineurs** : très peu d'avocats sont spécialisés en droit pénal des mineurs<sup>95</sup>, et aucun avocat n'est présent en assistance éducative<sup>96</sup>.
- Les contentieux inexistantes ou trop faiblement représentés

66. Le Défenseur des droits a pu constater que de nombreux contentieux, pour lesquels l'assistance d'un avocat est nécessaire, ou obligatoire comme en droit de la nationalité, ne sont pas investis.

- **en matière de protection sociale**, le tribunal judiciaire de Mamoudzou n'avait que dix-huit dossiers en cours au 31 décembre 2022<sup>97</sup>.
- **en droit de la nationalité** : les saisines du tribunal judiciaire en contentieux de la nationalité, où le ministère d'avocat est obligatoire<sup>98</sup>, sont quasiment inexistantes, alors même que les services de greffe judiciaire de la nationalité française rendent de nombreuses décisions de rejets<sup>99</sup>. Seule une cinquantaine de dossiers étaient pendants devant la juridiction en 2024.
- **en droit de la protection qui concerne principalement les tutelles** : le contentieux est peu développé<sup>100</sup>. Un seul juge, également en charge du

<sup>89</sup> PV n°2, 6 novembre 2023, p.9 ; PV n°5, 7 mai 2024, p.6 ; PV n°6, 4 avril 2024, p.6.

<sup>90</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.6.

<sup>91</sup> PV n°2, 6 novembre 2023, p.9.

<sup>92</sup> Article R234-16 du code pénitentiaire : « *Chaque personne détenue dispose de la faculté de se faire assister par un avocat de son choix ou par un avocat désigné par le bâtonnier de l'ordre des avocats et peut bénéficier à cet effet de l'aide juridique.* »

<sup>93</sup> PV n°6, 4 avril 2024, p.6.

<sup>94</sup> PV n°2, 6 novembre 2023 p.7 : « *on a de grosses difficultés quand on doit désigner un avocat au titre de l'AJ pour des recours en annulation contre des décisions de la préfecture car beaucoup de confrères disent « vous m'avez désigné pour cette matière mais moi je n'ai pas les connaissances.* »

<sup>95</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.3.

<sup>96</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.4.

<sup>97</sup> Rapport d'activité du TJ de Mamoudzou, p.11.

<sup>98</sup> Article 760 du code de procédure civile et alinéa 1 de l'article 1045-2 du code de procédure civile spécifiquement en matière de CNF.

<sup>99</sup> En 2021, 332 décisions de refus d'enregistrement ont été prises sur 1002 déclarations de nationalité hors mariage souscrites. En 2022, 547 décisions de refus d'enregistrement ont été prises sur 1357 déclarations de nationalité hors mariage souscrites.

<sup>100</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.7 : « *il y a environ 400 dossiers en tutelle* ».

contentieux de l'expropriation et du contentieux des divorces, est chargé de ce contentieux<sup>101</sup>.

- **en matière de contentieux locatif** : ce contentieux reste très peu développé en raison notamment de l'absence de preuve : 40% des habitants ne possèdent pas de contrat de bail<sup>102</sup>.
- **en matière prud'homale** : le conseil de prud'hommes a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2022 ; son contentieux reste très peu développé<sup>103</sup>.

67. De nombreux contentieux sont peu ou pas traités tels que le contentieux de l'expropriation, les procédures civiles collectives, les loyers commerciaux, le contentieux des loyers d'habitation et du crédit à la consommation, et celui du surendettement<sup>104</sup>.

68. Il ressort des investigations effectuées par le Défenseur des droits que ces contentieux ne sont pas investis par les avocats soit par manque de temps, soit par manque de formation. Ces derniers, trop peu nombreux, se consacrent aux permanences, aux désignations dans les domaines où l'avocat est obligatoire, et dans leur domaine de spécialisation<sup>105</sup>. Ils n'ont ni le temps, ni la disponibilité pour investir de nouveaux contentieux.

69. Le Défenseur des droits considère que même si les difficultés d'accès au droit à Mayotte ne peuvent être uniquement imputées au manque d'avocats sur l'île, le faible nombre d'avocats présents à Mayotte ne permet pas de garantir un accès au droit de manière effective. C'est d'ailleurs ce que relève le CNB dans son courrier du 14 décembre 2023 adressé au Défenseur des droits et la raison pour laquelle il explique mener des réflexions pour envisager la meilleure manière d'inciter les avocats à s'implanter à Mayotte. S'il encourage les avocats à s'installer à Mayotte ou à y ouvrir un cabinet secondaire, le CNB précise également que des solutions visant à faciliter l'installation temporaire sont envisagées comme inciter des confrères et consœurs à exercer sur de courtes périodes à Mayotte ce qui leur permettrait de renforcer les permanences d'avocats et d'être désignés dans des affaires dont l'audience est proche. Néanmoins, le CNB note qu'un tel dispositif ne pourrait voir le jour qu'avec l'accord et l'implication du Bâtonnier de Mayotte et l'investissement d'avocats volontaires.

70. La Défenseure des droits prend bonne note de ces pistes et réflexions en cours qui pourraient effectivement accroître la présence des avocats à Mayotte.

---

<sup>101</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.6.

<sup>102</sup> PV n°6, 4 avril 2024, p.9.

<sup>103</sup> Rapport d'activité du TJ de Mamoudzou, p.8.

<sup>104</sup> Rapport d'activité du TJ de Mamoudzou, p.3-5.

<sup>105</sup> PV n°2, 6 novembre 2023, p.5.

## **71. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits :**

### **➤ Conclut :**

- **que le nombre insuffisant d'avocats pouvant être désignés au titre de l'aide juridictionnelle, assurer les commissions d'office et intervenir dans différents contentieux, tels que par exemple le droit des étrangers, le droit pénitentiaire ou le droit de la nationalité, porte atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée, au droit d'accès à un tribunal tel que garanti par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH, au principe de l'égalité des armes et aux droits de la défense tels que garantis par les articles 6, § 1 et 6, § 3 de la Conv. EDH et à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen<sup>106</sup> ;**
- **que l'absence d'assistance d'un avocat pour les personnes mineures porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par l'article 3 1° de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE)<sup>107</sup> et à la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative garantie par l'article 12 2° de la CIDE<sup>108</sup>, articles d'applicabilité directe en droit français<sup>109</sup>.**

### **➤ Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- **de prendre toutes mesures utiles, en concertation avec le Barreau de Mayotte et le Conseil national des barreaux, afin d'assurer un nombre suffisant d'avocats dans les permanences pénales et les contentieux où l'avocat est obligatoire.**

### **➤ Recommande à la présidente du Conseil national des barreaux :**

- **de mettre en place des formations solides et complètes pour l'ensemble des avocats du barreau de Mayotte, et plus particulièrement en droit des étrangers, en droit pénal des mineurs et en droit pénitentiaire, contentieux non investis par les avocats faute notamment de spécialisation dans ces matières ;**

---

<sup>106</sup> Article qui garantit le droit à un procès équitable et les droits de la défense. Voir notamment, décision du conseil constitutionnel 2006-535 du 30 mars 2006, cons. 24.

<sup>107</sup> Article 3 1° de la CIDE : « 1 | 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 est consacré comme exigence constitutionnelle par le Conseil constitutionnel, voir Cons. Const., QPC, 21 mars 2019, n°2018-768.

<sup>108</sup> Article 12 de la CIDE : « 1. Les États parties garantissent à l'enfant qui est capable de discernement le droit d'exprimer librement son opinion sur toute question l'intéressant, les opinions de l'enfant étant dûment prises en considération eu égard à son âge et à son degré de maturité.

2. A cette fin, on donnera notamment à l'enfant la possibilité d'être entendu dans toute procédure judiciaire ou administrative l'intéressant, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant ou d'une organisation appropriée, de façon compatible avec les règles de procédure de la législation nationale ».

<sup>109</sup> Voir, CE, 22 septembre 1997, n° 161364 ; Cass.1<sup>ère</sup> civ. 18 mai 2005, n°02-20.613. .

- **de poursuivre les réflexions, en concertation avec le Barreau de Mayotte, afin de favoriser l'installation de cabinets secondaires et des courtes missions pour pallier le manque crucial d'avocats à Mayotte.**

## 2. S'agissant des interprètes

72. Il ressort de l'instruction menée par le Défenseur des droits que le nombre d'interprètes en capacité d'assister les justiciables se trouvant sur le territoire mahorais est très insuffisant alors que moins de 60 % de la population à Mayotte maîtrise la langue française<sup>110</sup>.
73. Le rapport d'activité du TJ de Mamoudzou pour l'année 2022<sup>111</sup> indiquait que quatre emplois à temps plein étaient prévus pour l'interprétariat – un cinquième devant être créé en 2023<sup>112</sup> – pour assurer toutes les audiences, alors que 70% des justiciables devant le TJ ont besoin d'être assistés d'un interprète<sup>113</sup>. Or, et alors même qu'un contingent de quatre interprètes est largement insuffisant, en 2024 seulement deux postes ont été pourvus (deux interprètes ont été reçus au concours de greffier sans être remplacés)<sup>114</sup>.
74. Dans ce même rapport, le TJ de Mamoudzou relevait également que l'absence d'interprètes « *pose particulièrement difficulté pour les audiences en assistance éducative (...), sans aucun recours possible à des traducteurs en langue kirwandaise, somali ou autre* »<sup>115</sup>.
75. Il mentionnait en outre les difficultés majeures liées à ce manque d'interprètes au service de l'application des peines, obligeant le JAP à solliciter le concours de personnes tierces pour tenir notamment ses auditions en cabinet<sup>116</sup> et le concours des agents pénitentiaires pour les audiences se tenant en milieu fermé. En effet, selon ce rapport, aucun interprète de la juridiction n'était prévu au centre pénitentiaire<sup>117</sup>.
76. Le Défenseur des droits n'a pas eu connaissance d'éléments attestant que la situation aurait désormais changé.
77. Au contraire, il ressort des éléments recueillis que devant le juge aux affaires familiales, il arrive que des agents de sécurité assurent l'interprétariat de certaines audiences en cas d'absence d'interprètes assermentés<sup>118</sup>. De même, l'absence

---

<sup>110</sup> Insee, « Mayotte, un territoire riche de ses langues et de ses traditions », Analyses Mayotte n°33 du 1<sup>er</sup> juillet 2022, p.2.

<sup>111</sup> Les rapports d'activité du TJ de Mamoudzou pour les années 2023 et 2024 ne sont pas disponibles.

<sup>112</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2022, p 53 qui relève : « *Le travail des interprètes a été revalorisé au cours de l'année 2022. Désormais leurs heures supplémentaires sont payées. L'un d'entre eux a été titularisé, trois autres le seront progressivement dès qu'ils auront l'ancienneté requise. Reste que la clé prévoit cinq interprètes à Mayotte et qu'ils n'étaient que quatre tout au long de l'année 2022.* ».

<sup>113</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2022, p 53.

<sup>114</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.2.

<sup>115</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2022, p 27.

<sup>116</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2022, p 59.

<sup>117</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2022, p 60.

<sup>118</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.6.

d'interprètes assermentés est fréquente devant le juge des libertés et de la détention (JLD) pour les audiences relatives à l'éloignement des étrangers retenus au centre de rétention administrative (CRA) conduisant les services du ministère de l'intérieur, eux-mêmes, à faire appel à l'association Inter Service Migrants (ISM). Le recours à cet interprétariat, qui intervient uniquement à distance, est financé par le ministère de l'intérieur sur son budget alloué au CRA.

#### **78. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits :**

➤ **Conclut :**

- **que le manque manifeste d'interprètes devant la juridiction judiciaire porte atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée et contrevient aux dispositions des articles 6, § 3 e) sur le droit à un interprète en matière pénale<sup>119</sup> et 6, § 1 de la Conv. EDH sur le droit à un procès équitable ;**
- **que la pénurie d'interprètes devant le tribunal pour enfants porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant et aux dispositions des articles 3 1° et 12 2° de la CIDE.**

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- **de prendre toutes mesures utiles afin de permettre au tribunal judiciaire de Mamoudzou de disposer d'un nombre suffisant d'interprètes en particulier dans les procédures concernant les personnes privées de liberté.**

### **3. S'agissant des experts**

79. Il ressort de l'instruction menée par le Défenseur des droits que le nombre d'experts judiciaires<sup>120</sup> à Mayotte est également insuffisant.

80. Sur ce point, le rapport d'activité 2022 du TJ soulignait déjà « *l'indisponibilité d'experts judiciaires sur le territoire* »<sup>121</sup>, et un tribunal qui « *demeure confronté à une pénurie d'experts psychiatres* »<sup>122</sup> alors même que « *les juges d'instruction ordonnent plus de 400 expertises de personnalité chaque année pour les mis en examen et les victimes* »<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> CEDH, 28 novembre 1978, n°6210/73; 6877/75; 7132/75, Luedicke, Belkacem et Koc c/ Allemagne, § 45 et § 48 ; CEDH, 6 juillet 2009, n°16084/90 Protópapa c/ Turquie, § 80 ; CEDH, 14 octobre 2014, n°45440/04, Baytar c/Turquie, § 49-50.

<sup>120</sup>L'expert judiciaire est un professionnel désigné pour éclairer et apporter son concours à la bonne administration de la justice. Son statut est régi par la loi n° 71-498 du 29 juin 1971.

<sup>121</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2022, p.71.

<sup>122</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2022, p.66.

<sup>123</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2022, p.86.

81. En 2025, cette pénurie est confirmée. La liste des experts judiciaires et des enquêteurs sociaux, établie pour le ressort de la chambre d'appel de Mamoudzou<sup>124</sup> n'est composée que de vingt-deux personnes. Aucun médecin expert n'y est inscrit, et seulement une psychologue pour adulte et enfant est assermentée.
82. À titre de comparaison, la liste des experts judiciaires et des enquêteurs sociaux de 2025 établie pour le ressort de la cour d'appel de Bastia comporte 222 pages mentionnant 179 experts<sup>125</sup>, pour une population de 351 276 personnes résidant en Corse<sup>126</sup> ; la liste concernant le ressort de la cour d'appel de Cayenne en 2022<sup>127</sup> comporte 73 pages et mentionne plusieurs dizaines d'experts pour une population de 286 600 personnes résidant en Guyane<sup>128</sup>.
83. Les magistrats sont donc contraints de faire appel à des experts non-inscrits<sup>129</sup>. Mais même cette solution semble compromise puisqu'il ressort des auditions menées par le Défenseur des droits que les deux experts judiciaires médicaux, non-inscrits sur la liste des experts de 2023 et 2024, et auxquels faisait appel régulièrement la juridiction, auraient quitté Mayotte<sup>130</sup>.
84. Face à cette pénurie, les juges d'instruction sont amenés à faire appel à des experts extérieurs à Mayotte, exerçant à la Réunion ou en hexagone, qui se déplacent pour des missions de plusieurs jours à Mayotte. Ces déplacements engendrent un coût financier important<sup>131</sup>, des délais d'instruction allongés, et des expertises réalisées dans l'urgence avec un nombre important de personnes à expertiser, sur une courte période.
85. Par ailleurs, ces experts ne résidant pas à Mayotte, ils interviennent, quasiment exclusivement, en visio-conférence dans le cadre des audiences devant la cour d'assises<sup>132</sup>.
86. Outre que le recours systématique à la visio-conférence est susceptible en soi de soulever des difficultés au regard du respect du principe du contradictoire et des droits de la défense tels que garantis par les articles 6, § 1 et 6, § 3 de la Conv.

---

<sup>124</sup> La chambre d'appel de Mamoudzou est une chambre détachée de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion. Pour la liste voir <https://www.cours-appel.justice.fr/sites/default/files/2024-09/Cour%20d%27appel%20de%20Saint-Denis%20-%20Liste%20des%20experts%202024%20%28Mayotte%29.pdf> – page du site mise à jour le 30 avril 2025.

<sup>125</sup> Cour d'appel de Bastia – Liste des experts judiciaires et des enquêteurs sociaux sur [https://www.cours-appel.justice.fr/sites/default/files/2025-01/Liste%20des%20experts%20judiciaires%202025-V1\\_1.pdf](https://www.cours-appel.justice.fr/sites/default/files/2025-01/Liste%20des%20experts%20judiciaires%202025-V1_1.pdf).

<sup>126</sup> Insee Flash Corse : [En Corse, 351 276 habitants au 1er janvier 2022- Insee Flash Corse- n°94](#).

<sup>127</sup> Cour d'appel de Cayenne – Liste des experts judiciaires sur [https://www.courdecassation.fr/files/files/Experts/2022\\_11\\_23\\_Liste\\_experts\\_ca\\_cayenne.pdf](https://www.courdecassation.fr/files/files/Experts/2022_11_23_Liste_experts_ca_cayenne.pdf).

<sup>128</sup> L'essentiel sur... la Guyane : [L'essentiel sur... la Guyane | Insee](#).

<sup>129</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 71-498 du 29 juin 1971 relative aux experts judiciaires : « *Sous les seules restrictions prévues par la loi ou les règlements, les juges peuvent désigner pour procéder à des constatations, leur fournir une consultation ou réaliser une expertise, une personne figurant sur l'une des listes établies en application de l'article 2. Ils peuvent, le cas échéant, désigner toute autre personne de leur choix* ».

<sup>130</sup> Procès-verbal n°5, 7 mai 2024, p. 5.

<sup>131</sup> Avis de la CNCDH sur l'accès au droit et à la justice dans les Outre-mer, essentiellement en Guyane et à Mayotte, 22 juin 2017, p.62 : « *Pour autant le remède est imparfait dès lors qu'il génère des coûts très importants pour les juridictions concernées et qu'en outre, les experts, une fois repartis en métropole, ne peuvent être présents lors des audiences* ».

<sup>132</sup> Procès-verbal n°5, 7 mai 2024, p. 5.

EDH<sup>133</sup>, il a été porté à la connaissance du Défenseur des droits que la visioconférence fonctionne difficilement, rencontre de nombreux problèmes techniques et ne respecte pas les « *caractéristiques techniques des moyens de communication audiovisuelle susceptibles d'être utilisés pour la tenue d'audiences* » prévues par les textes<sup>134</sup>.

#### **87. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits :**

➤ **Conclut :**

- **que la pénurie d'experts entraîne un allongement des délais de procédure, en particulier d'instruction, un recours à des experts extérieurs à Mayotte devant réaliser de multiples missions dans un court laps de temps et une utilisation quasi-systématique de la visioconférence lors des procès d'assises, portant ainsi atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée, au droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable tel que prévu par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH<sup>135</sup> et aux droits de la défense tels que garantis par l'article 6, § 3 de la Conv. EDH.**

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- de mettre en place un dispositif permettant d'encourager l'installation et la présence pérenne d'experts sur l'île de Mayotte.

#### **4. S'agissant des structures et des professionnels en lien avec les personnes mineures**

88. Dans le cadre de sa mission qui s'est déroulée du 10 au 16 mai 2023, le Défenseur des droits a pu constater que la précarité et les inégalités sociales concernaient tout particulièrement la jeunesse. Il a été porté à la connaissance du Défenseur des droits que l'accompagnement des personnes mineures est insuffisant faute de moyens notamment concernant la désignation d'un administrateur *ad hoc* (a), la mise en œuvre des décisions de justice par les services de la protection judiciaire de la jeunesse (b) et l'absence de structures permettant une alternative à la détention (c).

---

<sup>133</sup> Voir également en ce sens, Conseil consultatif des juges européens, Avis n°(2011)14, "Justice et technologies de l'information", § 30 : « *La vidéoconférence permet de faciliter la tenue d'audiences lorsqu'une sécurité élevée est nécessaire pour l'audition à distance des témoins et experts. Elle peut, toutefois, avoir pour inconvénient une perception moins directe ou précise par le juge des propos et réactions des parties, des témoins ou des experts. Une attention particulière devrait être apportée au fait que la vidéoconférence et les preuves présentées par ce biais ne devraient jamais diminuer les garanties de la défense* ».

<sup>134</sup> Arrêté du 5 décembre 2008 pris pour l'application de l'article R. 111-7 du code de l'organisation judiciaire et fixant les caractéristiques techniques des moyens de communication audiovisuelle susceptibles d'être utilisés pour la tenue d'audiences dans les juridictions judiciaires ; Manuel d'utilisation de la visioconférence, SG/2S2M/SDIT/TOP/IVD, Ministère de la Justice.

<sup>135</sup> CEDH, 27 juin 2000, n°30979/96, Frydlender c/ France ; CEDH 12 mai 2022, n°43078/15Tabouret c/ France.

### **a. Sur les administrateurs *ad hoc***

89. Il ressort de l'instruction menée par le Défenseur des droits que le nombre d'administrateurs *ad hoc* (AAH) à Mayotte est quasiment nul à ce jour, alors que la population à Mayotte est très jeune – 55% des habitants sont âgés de moins de 20 ans<sup>136</sup> – et qu'environ 5 400 enfants vivraient à Mayotte sans leurs parents<sup>137</sup>. La nécessité de désigner un AAH est par conséquent très fréquente.
90. Lorsque la protection des intérêts du mineur n'est pas complètement assurée par ses représentants légaux ou par l'un d'entre eux, un AAH<sup>138</sup> est désigné dans le cadre de procédures judiciaires, civiles ou pénales, que le mineur soit auteur<sup>139</sup>, victime ou en danger<sup>140</sup>. Un AAH peut également être désigné par le procureur de la République en faveur de tout mineur non accompagné qui souhaite entamer une demande d'asile, sauf tutelle de l'aide sociale à l'enfance<sup>141</sup>.
91. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2023, l'association Mlezi Maoré, mandatée par le conseil départemental, était désignée en qualité d'AAH, mais la délégation de service public a cessé brutalement, en raison de l'arrêt du versement des subventions par le conseil départemental<sup>142</sup>.
92. Désormais, le conseil départemental, *via* l'aide sociale à l'enfance, a repris cette mission. Une seule et unique personne serait mobilisable en qualité d'AAH, se retrouvant nécessairement dans l'impossibilité d'absorber l'ensemble de la charge de travail en lien avec son mandat, et dans l'incapacité souvent de connaître les dossiers avant de se rendre à l'audience<sup>143</sup>.
93. Il ressort également d'une des auditions, qu'en matière correctionnelle, les affaires sont régulièrement retenues et jugées même en l'absence de l'AAH pourtant convoqué<sup>144</sup>. Ainsi, les victimes mineurs se retrouvent fréquemment aussi bien sans avocat que sans AAH<sup>145</sup>.
94. Afin de pallier ce manque d'AAH, les autorités judiciaires sont susceptibles, en l'absence des représentants légaux, de rattacher, parfois même artificiellement<sup>146</sup> et en dehors de tout cadre légal, les mineurs non accompagnés à un membre de la

---

<sup>136</sup> L'âge moyen est de 23 ans à Mayotte, contre 41 ans en France hexagonale ; INSEE, l'essentiel sur...Mayotte, sur <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4632225>, publié le 29 février 2024.

<sup>137</sup> Insee Flash Mayotte Beaucoup de familles nombreuses, Familles avec enfant(s) mineur(s) à Mayotte en 2017, paru le 14 janvier 2020 : [Beaucoup de familles nombreuses - Insee Flash Mayotte - 100.](#)

<sup>138</sup> L'administrateur *ad hoc* peut être qualifié de personne physique ou morale désignée par décision judiciaire dans le cadre d'une procédure civile ou pénale qui se substitue aux représentants légaux pour exercer leurs droits au nom et place du mineur. Il tient sa légitimité du mandat qui lui est confié par décision judiciaire pour assurer la protection des intérêts des mineurs et du contrôle de son activité par les magistrats auxquels il doit rendre compte.

<sup>139</sup> Voir en ce sens les articles L. 311-1 et L. 311-2 du code de la justice pénale des mineurs.

<sup>140</sup> CPC, art. 1210-1 et suivants ; C.civ., art. 388-2 et suivants ; CPP, art. 706-50 et suivants.

<sup>141</sup> CESEDA, art. L. 221-5.

<sup>142</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2022, p.94.

<sup>143</sup> PV n°6, 4 avril 2024, p.5. Le Défenseur des droits n'a pas connaissance de davantage d'éléments sur la présence effective de cet AAH ou sur l'existence d'autres personnes exerçant cette mission.

<sup>144</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.4.

<sup>145</sup> *Ibidem*.

<sup>146</sup> PV n°6, 4 avril 2024, p.5.

famille dite élargie (oncle, tante, cousin...) <sup>147</sup>, et se dispensent alors de désigner un AAH.

#### **95. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits :**

##### **➤ Conclut :**

- **que l'absence d'administrateur *ad hoc* à Mayotte, pour assurer la protection des mineurs dans le cadre des procédures judiciaires, civiles ou pénales, que le mineur soit auteur, victime ou en danger, porte atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant protégé par les articles 3 1° et 12 2° de la CIDE, et contrevient au droit à un procès équitable tel que garanti par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH <sup>148</sup>.**

##### **➤ Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- **de mettre en place les moyens humains et financiers nécessaires pour que le territoire de Mayotte puisse bénéficier d'un nombre adapté d'administrateurs *ad hoc* dans l'intérêt des mineurs.**

#### **b. Sur la protection judiciaire de la jeunesse**

96. L'ensemble des décisions en matière pénale ordonnées par les juges des enfants est mis en œuvre par les services de la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ou les services habilités par la PJJ. Or, il a été porté à la connaissance du Défenseur des droits que les éducateurs de la PJJ sont en nombre insuffisant <sup>149</sup>. Le rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou pour l'année 2022 avait déjà relevé une dégradation de la prise de charge des personnes mineures par les services de la PJJ <sup>150</sup>. Aucun élément porté à la connaissance du Défenseur des droits ne permet de conclure que la situation s'est améliorée.

97. Les services de la PJJ, auxquels sont confiés à Mayotte les mesures judiciaires d'investigation éducative <sup>151</sup>, en matière pénale, ne sont pas en mesure de tenir les délais fixés par les magistrats. Bien qu'en 2020, afin de pallier à l'engorgement, il avait été acté que ces mesures puissent être réalisées de manière allégée, les délais ne sont toujours pas tenus <sup>152</sup>.

98. Par ailleurs, l'insuffisance d'agents de la PJJ impacte également l'application de la réforme issue du code de la justice pénale des mineurs, en vigueur depuis le 30

---

<sup>147</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.4.

<sup>148</sup> CEDH, 16 décembre 1999, n°24888/94, V. c/ R.U § 85-86 ; CEDH, 23 mars 2016, n°47152/06, Blokhin c/ Russie § 195.

<sup>149</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.4. Le « 2<sup>ème</sup> plan d'action ministériel pour la continuité et la reconstruction des services de la Justice implantés à Mayotte – Avril 2025-décembre 2025 », à la suite du passage du cyclone Chido, fait état pour la PJJ de renforts temporaires de personnels avec des durées de séjours en moyenne de 2 à 3 semaines mais pouvant aller jusqu'à 8 semaines sur place.

<sup>150</sup> Rapport d'activité du TJ de Mamoudzou, 2022, p.39.

<sup>151</sup> Définie par l'article L 322-7 du CPJM, la mesure judiciaire d'investigation éducative est « *une évaluation approfondie et interdisciplinaire de la personnalité et de la situation du mineur* ».

<sup>152</sup> Rapport d'activité du TJ de Mamoudzou, 2022, p.26.

septembre 2021. Les mesures ordonnées à l'issue de l'audience de culpabilité ne sont pas mises en œuvre au jour de l'audience de sanction malgré le prononcé de l'exécution provisoire des décisions<sup>153</sup>, notamment parce que les services de la PJJ ne se trouvent pas en mesure de les mettre en place<sup>154</sup>.

99. Enfin, il a été porté à la connaissance du Défenseur des droits que la PJJ n'intervient plus au sein de la maison d'arrêt. Les ERIS – équipes régionales d'intervention et de sécurité<sup>155</sup> – sont déployées dans le centre pénitentiaire pour suppléer les éducateurs<sup>156</sup>.

#### **100. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits :**

##### **➤ Conclut :**

- **que la pénurie d'éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse impacte directement la qualité de la prise en charge des mineurs portant ainsi atteinte à l'intérêt supérieur de l'enfant tel que garanti par l'article 3 1° de la CIDE ;**
- **que cette pénurie a également des conséquences sur l'exécution, dans les délais qu'ils fixent, des mesures ordonnées par les magistrats, entraînant une violation du droit à l'exécution des décisions judiciaires et du droit à être jugé dans un délai raisonnable tels que garanti par l'article 6, § 1 de la Conv. EDH.**

##### **➤ Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- **de renforcer de façon urgente et pérenne les effectifs des éducateurs de la protection judiciaire de la jeunesse à Mayotte afin que ceux-ci soient en capacité d'exécuter l'ensemble des missions qui leur sont confiées et d'assurer un suivi des mineurs incarcérés.**

#### **a. Sur l'insuffisance de l'offre de placement alternative à l'incarcération des mineurs**

101. Le Défenseur des droits a également pu constater l'insuffisance de l'offre de placement dans un cadre pénal sur l'île<sup>157</sup>, lequel placement peut pourtant, pour certaines situations, constituer une réponse pénale dont les magistrats se saisissent, notamment en alternative à l'incarcération.

102. Aucun centre éducatif fermé n'a été mis en place sur l'île de Mayotte. A défaut, c'est celui de la Réunion qui est mobilisé, mais cette solution reste insatisfaisante. En effet,

---

<sup>153</sup> CPJM, art. L521-7 à L521-25.

<sup>154</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.4 ; Rapport d'activité du TJ de Mamoudzou, 2022, p.37.

<sup>155</sup> Unité créée en 2033 afin de renforcer la sécurité des établissements pénitentiaires et d'améliorer la capacité de réponse et la réactivité de l'administration en cas de troubles graves.

<sup>156</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.6.

<sup>157</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.6.

les mineurs se retrouvent trop isolés et l'intégralité de la procédure se déroule en visio-conférence<sup>158</sup>, avec toutes les difficultés y afférentes. Il n'existe par ailleurs sur l'île qu'un seul centre éducatif renforcé (CER), comprenant huit places<sup>159</sup>.

103. De même, il n'y a qu'un établissement de placement éducatif (EPE) de 12 places, et des familles d'accueil<sup>160</sup> – dont le nombre ne permet pas de répondre aux besoins<sup>161</sup>.
104. Cette absence d'offre suffisante et adaptée ne permet pas d'assurer une réponse pénale à la hauteur des enjeux qui touchent la prise en charge des mineurs sur Mayotte, tels que largement décrits par la mission inter-inspections dans son rapport de 2022<sup>162</sup>.

**105. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits :**

➤ **Conclut :**

- **que l'absence de moyens adaptés et suffisants déployés sur le territoire de Mayotte concernant l'accueil dans un cadre pénal des personnes mineures mises en cause ou condamnées constitue une violation de l'article 3 1° de la CIDE.**

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- **de prévoir de façon urgente la création de structures alternatives à l'emprisonnement sur le territoire de Mayotte et de s'assurer de leur fonctionnement effectif.**

## **5. S'agissant du personnel de greffe**

106. Il ressort des différents éléments dont le Défenseur des droits a pu avoir connaissance que, dans son ensemble, le TJ souffre d'un manque important de personnels (greffiers et agents administratifs)<sup>163</sup>.
107. Or, ce manque de personnel a des impacts considérables aussi bien sur l'accès à la justice que sur le déroulement des procédures<sup>164</sup>.

---

<sup>158</sup> Rapport d'activité du TJ de Mamoudzou, 2022, p.33.

<sup>159</sup> Le CER, en fonction depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2018, ne serait pas toujours en mesure d'accueillir en continu (Rapport d'activité du TJ de Mamoudzou, 2022, p.33).

<sup>160</sup> En 2022, le dispositif comprenait vingt-six familles d'accueil ; Rapport d'activité du TJ de Mamoudzou, 2022, p.33.

<sup>161</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.6.

<sup>162</sup> Mission inter-inspections- Evaluation de la prise en charge des mineurs à Mayotte- Rapport définitif, Janvier 2022.

<sup>163</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.1 ; PV n°5, 7 mai 2024, p. 2 ; Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou 2022, p.44.

<sup>164</sup> En effet, le greffe est chargé d'accueillir et d'informer les justiciables. Il enregistre les demandes des plaignants, rédige les actes, constitue les dossiers et informe les différentes parties à la procédure des dates d'audiences. Le greffier étant garant de l'authenticité des actes, le juge ou le tribunal ne peut siéger en son absence et toute décision rendue hors sa présence est réputée comme nulle (Cass. 3<sup>e</sup> civ., 26 sept. 2007, n°06-15.900 ; Cass. Com., 26 mai 2009, n°08-14.535 ; Cass. Crim. 19 juill. 1907, DP 1910. 1. 30. ; Cass.Crim. 3 août 1912, DP 1913. 1. 498). Le greffier doit apposer sa signature sur tous les jugements, décisions ou procès-verbaux rédigés par les juges (CPP, art. 486 ; CPC, art.456 et 458).

108. Malgré l'importance du rôle et des fonctions du greffe, tous les cabinets des juges d'instruction ou des juges des enfants du TJ de Mamoudzou ne disposent pas d'un greffier. Ainsi, il ressort des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits, que les trois cabinets des juges d'instruction n'ont fonctionné, au moins pendant un temps, qu'avec un seul greffier, rendant impossible un fonctionnement normal de ces cabinets et retardant d'autant l'issue des procédures d'instruction<sup>165</sup>.
109. Le tribunal pour enfants qui est désormais composé de trois cabinets de magistrats, n'aurait toujours que deux greffiers<sup>166</sup>, empêchant le troisième cabinet de fonctionner normalement et obligeant notamment les juges à procéder eux-mêmes à l'envoi des convocations ou à la notification des décisions<sup>167</sup>.
110. En outre, le Défenseur des droits a eu connaissance du report d'audiences entières du tribunal pour enfants en raison de l'absence de convocations envoyées aux avocats, ou aux prévenus, ou encore à leurs représentants légaux<sup>168</sup>.
111. Outre ces renvois d'audiences liés à l'absence de convocations, le manque de greffiers ne permet pas, en tout état de cause, d'assurer un nombre suffisant d'audiences devant le tribunal pour enfants malgré le volume de dossiers en stock<sup>169</sup>.
112. Par ailleurs, certaines tâches ne sont pas exécutées telles que les attestations de fins de missions en matière d'AJ (voir développements *supra*), la notification des décisions, la mise à jour des données ou le traitement du courrier<sup>170</sup>.
113. Le Défenseur des droits relève également que devant les JLD, des audiences pour des personnes retenues en centre de rétention administrative ont dû être reportées faute de greffiers disponibles<sup>171</sup>.
114. Les greffiers sont régulièrement confrontés aux problèmes d'adressage qui empêchent d'adresser les notifications par courriers, obligeant les personnels du greffe à téléphoner aux justiciables pour les informer notamment de la date de leur audience. A cet égard, si le Défenseur des droits n'ignore pas que des brigades de greffiers<sup>172</sup>, à l'instar des brigades de magistrats, ont pu être, et sont encore<sup>173</sup>

---

<sup>165</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.5.

<sup>166</sup> Le dernier organigramme du greffe du TJ de Mamoudzou daté d'avril 2024 mentionne trois greffiers pour le tribunal pour enfants mais seulement deux attachés aux cabinets A et B, le troisième greffier n'étant pas rattaché à un cabinet.

<sup>167</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.1.

<sup>168</sup> PV n°2 du 6 novembre 2023, p. 2.

<sup>169</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p. 2, il y a deux audiences en chambre du conseil par mois et par cabinet, et une audience devant le tribunal pour enfant par mois et par cabinet. Il y aurait un stock important de dossiers criminels en attente d'audiencement.

<sup>170</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou 2022, p.57.

<sup>171</sup> PV n°1, 7 septembre 2023, p.5.

<sup>172</sup> PV n° 5 du 7 mai 2024 : chaque brigade est présente pour une durée de trois mois, renouvelable une fois. La première brigade était constituée de quatre greffiers, dont une directrice de greffe. Les greffiers ont chacun été affectés dans un service : un en correctionnel, un au juge d'application des peines et à l'exécution des peines, une au civil et la directrice de greffe au service nationalité. Un seul greffier a demandé son renouvellement.

La deuxième session était constituée de cinq greffiers dont une directrice de greffe, une greffière au tribunal pour enfants, un greffier à l'exécution des peines et deux greffiers au juge des libertés et de la détention.

<sup>173</sup> Voir sur ce point le « Plan d'action ministériel pour la continuité et la reconstruction des services de la Justice implantés à Mayotte – janvier-avril 2025 » et le « 2<sup>ème</sup> plan d'action ministériel pour la continuité et la reconstruction

dépêchées pour des durées de 3 mois, à Mayotte afin de renforcer les greffes, il relève néanmoins que les personnels provenant de l'hexagone, ne parlant ni le shimaoré ni le shibushi, ne sont, la plupart du temps, pas en mesure de contacter les justiciables par téléphone.

115. Ces difficultés conduisent très souvent le tribunal à renvoyer les audiences faute de convocations adressées en temps utiles et donc à allonger là aussi la durée des procédures<sup>174</sup>.

116. Si, comme rappelé précédemment, des solutions telles que l'envoi de brigades de greffiers doivent être soulignées, il demeure que celles-ci restent insuffisantes au regard de l'importance du manque de greffiers.

117. Enfin, il ressort des éléments portés à la connaissance du Défenseur des droits que dans le cadre de la réorganisation administrative et judiciaire de l'île en 2011, d'anciens fonctionnaires territoriaux sont devenus greffiers sans avoir reçu de formation théorique ou juridique<sup>175</sup>.

**118. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits :**

➤ **Conclut :**

- **que le manque de personnel de greffe et les conséquences que cela entraîne en termes d'accès à la justice, de durée des procédures, voire de légalité des actes et des procédures, porte atteinte au droit des usagers de l'administration au sens de l'article 4 1° de la loi organique du 29 mars 2011 précitée et constitue une violation du droit à un procès équitable et à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable au sens de l'article 6, § 1 de la Conv. EDH.**

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- **d'évaluer avec précision le nombre de personnels de greffe nécessaire pour permettre un fonctionnement normal du tribunal judiciaire et d'envisager, en conséquence, les différents moyens de pallier la pénurie, en particulier dans les cabinets des juges ;**
- **de développer des formations à l'attention des personnels de greffe, en particulier pour ceux qui n'auraient pas bénéficié d'une formation avant leur prise de fonction ;**
- **de pérenniser, dans l'attente d'une stabilisation de la situation, les brigades de greffiers en envisageant également un temps de présence de 6 mois, à l'instar de ce qui existe pour les magistrats.**

---

des services de la Justice implantés à Mayotte – avril 2025-décembre 2025 » du ministère de la justice. Ces plans d'action font suite au passage du cyclone Chido. Le document intitulé «] Constat *et les premières mesures prises dans le cadre du premier plan d'action* » fait état d'une délégation de trois greffiers du 1<sup>er</sup> avril au 30 juin 2025 au greffe correctionnel, au tribunal pour enfants et à l'application et l'exécution des peines.

<sup>174</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.4.

<sup>175</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.2.

## 6. S'agissant des magistrats

119. Il a été porté à la connaissance du Défenseur des droits que certains dysfonctionnements proviennent du faible nombre de magistrats encadrants et/ou expérimentés. Ainsi, il ressort des différentes auditions menées que si en septembre 2022 cinq vice-présidents étaient en fonction et présents au siège du TJ, il n'y en avait qu'un seul en mai 2024<sup>176</sup>. Le TJ ne fonctionne donc que grâce à de très jeunes magistrats, voire des magistrats dont c'est la première affectation, qui n'est d'ailleurs pas toujours choisie<sup>177</sup>.
120. Le Défenseur des droits n'ignore pas là aussi les mesures mises en place par la Chancellerie pour favoriser d'une part, l'attractivité du TJ<sup>178</sup> et, d'autre part, l'envoi de renforts<sup>179</sup>. D'ailleurs, ce dispositif d'envoi de brigades temporaires en place depuis le mois de février 2023 a été salué par l'ensemble des interlocuteurs du Défenseur des droits notamment car il favorise la présence de magistrats expérimentés. Ce renfort par les brigades a, par exemple, permis d'apurer tout le contentieux lié aux fraudes aux aides allouées lors de la période de la crise sanitaire par de fausses entreprises (des personnes avaient déclaré détenir des boutiques d'alimentation pour obtenir des aides de l'État)<sup>180</sup>.
121. Il a également permis de faire face à l'accroissement de l'activité du tribunal mentionné par le procureur de la République dans son courrier du 2 mai 2024<sup>181</sup> et au parquet de bien fonctionner. Ainsi, le parquet, bien qu'ayant un poste vacant depuis 2017, ne semble pas être un service en souffrance<sup>182</sup>.
122. Néanmoins, il a été souligné dans les auditions menées par le Défenseur des droits que ces brigades de magistrats, dans la mesure où elles ne sont prévues que sur une durée de 6 mois, ne permettent pas d'appréhender correctement les particularités sociales et culturelles de Mayotte<sup>183</sup>. Il a été également relevé une réponse souvent inadaptée notamment à la délinquance, trop emprunte de références aux contentieux de l'hexagone.
123. Par ailleurs, le « turn over » des magistrats impacte lourdement la continuité des enquêtes et des instructions. Il empêche également la mise en place de bonnes

---

<sup>176</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.8.

<sup>177</sup> *Ibidem*.

<sup>178</sup> Les mesures mises en place par la direction des services judiciaires, telles que l'accueil dans un logement temporaire, le paiement d'une somme au titre du loyer, l'engagement à rejoindre un poste choisi au bout de deux ans, ne semblent pas avoir permis d'attirer davantage de magistrats (PV n°5, 7 mai 2024, p.8).

<sup>179</sup> La première brigade était composée de quatre magistrats du siège, deux juges des libertés et de la détention, un vice-président et un juge de l'exécution et deux magistrats au parquet, une procureur adjointe et une vice procureur). La deuxième brigade était composée de deux juges des libertés et de la détention et de deux parquetiers, un vice procureur et un substitut. La troisième brigade était composée d'un juge des libertés et de la détention, d'un vice procureur et d'un juge non spécialisé (PV n°5, 7 mai 2024, p.8).

<sup>180</sup> PV n°5, 7 mai 2024, p.8.

<sup>181</sup> Courrier du procureur de la République du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2 mai 2024 qui relève que le nombre de personnes poursuivies est passé de 4305 en 2022 à 6472 en 2023, soit une hausse de 50% sur une année.

<sup>182</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire, 2022, p. 35 ; Courrier du procureur de la République du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2 mai 2024, p.2.

<sup>183</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.5 ; PV n°5, 7 mai 2024, p.7.

pratiques ou de politiques pénales cohérentes sur le long terme. Cela a été particulièrement noté s'agissant des fonctions de JLD<sup>184</sup> et de juges des enfants<sup>185</sup>.

124. Faute souvent de réponses adaptées à la situation de Mayotte et de moyens suffisants alloués aux magistrats et notamment aux juges d'instruction (manque d'experts, d'interprètes, de greffes...), la réponse pénale rapide et immédiate semble, dans ce contexte, toujours privilégiée.
125. En atteste l'augmentation du nombre de dossiers audiencés en comparution immédiate<sup>186</sup>, le doublement, entre les années 2019 et 2022, des dossiers de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) déferrement<sup>187</sup> et la correctionnalisation *ab initio* de faits devant recevoir une qualification criminelle, jugés en comparution immédiate<sup>188</sup>.
126. L'orientation privilégiée en comparution immédiate et en CRPC déferrement, n'est pas sans conséquence sur le quantum des condamnations. Entre 2020 et 2023, le nombre de condamnations à des peines d'emprisonnement ferme a augmenté de 88% et le nombre de mandats de dépôt prononcés à l'audience de 304%<sup>189</sup>.
127. Il résulte de ce qui précède une surpopulation carcérale à Mayotte particulièrement inquiétante<sup>190</sup> qui ne semble pourtant pas avoir d'effet sur le quantum et la nature des peines prononcées<sup>191</sup>.
128. Il ressort de ces développements que le manque de magistrats en poste de façon permanente à Mayotte a un impact sur toute la chaîne pénale (orientation des affaires, jugements, exécution des peines) et porte ainsi atteinte au principe de bonne administration de la justice reconnu par le Conseil constitutionnel comme objectif de valeur constitutionnelle<sup>192</sup>. Si l'envoi de brigades par la Chancellerie afin de renforcer le TJ et assurer la continuité du service public de la justice doit être salué et maintenu tant que la situation l'exige, il demeure que le Défenseur des droits souligne la

---

<sup>184</sup> PV n°1, 7 septembre 2023, p.7.

<sup>185</sup> PV n°4, 29 avril 2024, p.2 : Les juges des enfants auraient des difficultés pour s'accorder sur le prononcé d'un renvoi ou non en l'absence d'avocat lors de la comparution du mineur.

<sup>186</sup> Le nombre de dossiers fixés en comparution immédiate est passé de 237 en 2019 à 283 en 2022 (Rapport d'activité du TJ de Mamoudzou, 2022, p.48).

<sup>187</sup> Rapport d'activité du tribunal judiciaire, 2022, p.55.

<sup>188</sup> Entre 2019 et 2022, le taux d'ouverture d'information a baissé de 23 %. Voir sur ce point le Rapport d'activité du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2022, p.71.

<sup>189</sup> Courrier du procureur de la République du tribunal judiciaire de Mamoudzou, 2 mai 2024.

<sup>190</sup> Le centre pénitentiaire est situé dans le village de Majicavo Lamir à Joungou, sur l'île de Grande-Terre. Cet établissement comprend des maisons d'arrêt pour hommes et pour femmes, un centre de détention, et un quartier pour mineurs. Selon les chiffres publiés par le ministère de la justice, le taux d'occupation s'élève à 266,7% au 1<sup>er</sup> septembre 2024, sur <https://www.justice.gouv.fr/documentation/etudes-et-statistiques/statistiques-mensuelles-population-detenu-ecrouee-0>. Il ressort des derniers éléments recueillis par le Défenseur des droits que le directeur de la maison d'arrêt de Majicavo aurait démissionné le 7 octobre 2024 pour dénoncer les conditions de travail des personnels et les conditions de vie des détenus, voir notamment en ce sens [A Mayotte, le directeur de la prison démissionne pour dénoncer la surpopulation carcérale \(lemonde.fr\)](#)

<sup>191</sup> Ce point avait déjà été relevé par le CGLPL dans son rapport de visite du centre pénitentiaire de Majicavo, 2016, CGLPL.

<sup>192</sup> Décision n° 2009-595, DC du 3 décembre 2009.

nécessité de procéder à un recrutement pérenne de magistrats à Mayotte, en particulier de magistrats expérimentés.

**129. Au regard de ces éléments, la Défenseure des droits :**

➤ **Conclut :**

- **que le manque de magistrat en poste de façon pérenne et les conséquences qui en découlent en termes de continuité dans le traitement des affaires judiciaires, de délais et d'orientation des procédures vers des modalités de jugement immédiat au détriment des instructions ou des convocations des prévenus à une audience ultérieure, pourtant mieux adaptées, méconnaît le principe de bonne administration de la justice reconnu par le Conseil constitutionnel comme objectif de valeur constitutionnelle.**

➤ **Recommande au garde des sceaux, ministre de la justice :**

- **d'envisager des mesures permettant de privilégier l'installation pérenne, en particulier de magistrats expérimentés, à Mayotte ;**
- **d'améliorer la formation en amont des magistrats affectés à Mayotte, notamment dans les brigades, afin de les sensibiliser davantage aux particularités de la situation des justiciables de Mayotte ;**
- **de maintenir, tant que la situation le nécessite, l'envoi de brigades de magistrats.**