

Intervention de la Défenseure des droits

Commission d'enquête sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins

Lundi 13 octobre 2025

Monsieur le Président [Frantz GUMBS] monsieur le Rapporteur [Davy RIMANE],

Mesdames et messieurs les députés,

Je vous remercie de me permettre de m'adresser devant vous aujourd'hui dans le cadre de la Commission d'enquête sur les dysfonctionnements obstruant l'accès à une justice adaptée aux besoins des justiciables ultramarins.

La loi organique confie 5 missions à mon institution. Votre commission d'enquête fait écho à l'une d'entre elles, dont l'objet est de défendre les droits des usagers dans leurs relations avec les services publics. C'est à travers ce prisme que nous traitons les réclamations relatives aux difficultés d'accès au service public de la justice.

En 2024, nous avons reçu plus de 96 000 saisines relatives aux difficultés que rencontrent les usagers dans leurs relations avec services publics. Parmi elles, environ 8 600 concernaient des difficultés relatives, au sens large, à la justice, soit près de 9 % du total.

Cependant, l'institution du DDD est très rarement saisie au sujet de difficultés d'accès au service public de la justice dans les territoires d'Outre-mer.

Cela ne veut pas dire que ces difficultés n'existent pas dans ces territoires. Plusieurs raisons expliquent cette quasi-absence de saisine en matière d'accès au service public de la Justice dans les territoires ultramarins.

Tout d'abord, certaines barrières empêchent de nombreuses personnes de faire valoir leurs droits.

Cette difficulté est accentuée par la complexité des démarches administratives, leur dématérialisation croissante, et le sentiment d'éloignement des citoyens vis-à-vis des institutions.

S'agissant du Défenseur des droits, je tiens à rappeler que nos délégués territoriaux sont présents sur l'ensemble du territoire. Je sais que plusieurs d'entre vous les croisent et échangent avec eux dans vos circonscriptions.

Je me suis rendue dans ces territoires afin de cerner au mieux les difficultés rencontrées par leurs habitants.

Je me suis ainsi rendue en Guadeloupe et en Martinique en mars 2023, à Mayotte et à la Réunion en novembre de la même année, puis en Guyane en mai dernier. Mon adjoint délégué général à médiation et directeur de l'action territoriale, Daniel Agacinski, s'est également rendu à Mayotte en avril dernier.

Lors de ces déplacements, nous avons rencontré des habitants ainsi que des acteurs institutionnels, et il ressort clairement que les difficultés d'accès aux droits, en particulier au service public de la justice, y sont très importantes.

Nous avons à partir de nos constats sur place publié un rapport, en 2023, intitulé « *services publics aux Antilles : garantir à l'accès aux droits* ». Ce rapport dresse des constats sur les difficultés que rencontrent nos compatriotes sur ces territoires, et délivrent un certain nombre de recommandations.

Plus récemment et plus précisément, et au terme de longues instructions de plusieurs mois et notamment après le passage du cyclone dévastateur Chido, nous avons décidé de rendre une série de 5 décisions importantes sur Mayotte :

- Sur la scolarisation des enfants ;
- Sur l'évacuation et à la destruction de quartiers d'habitat informels ;
- Sur la gestion de la crise de l'eau.
- Sur l'accès et au fonctionnement des services de l'état civil et de la nationalité ;
- Et sur l'accès au service public de la justice. Je reviendrai sur cette décision un peu plus tard.

Plus généralement, j'observe, depuis que je suis Défenseure des droits, que si ces difficultés d'accès au droit touchent l'ensemble du territoire français, elles se révèlent encore plus marquées pour les usagers des territoires ultramarins.

Cela étant dit, j'ai également pu observer sur place des initiatives locales remarquables portées par les acteurs de terrain, qui tentent de pallier les carences constatées en matière d'accès au droit.

En Guyane, par exemple, la mise en place d'une pirogue France Services, à Camopi, illustre cette mobilisation : elle permet d'apporter une présence administrative et juridique dans des zones très enclavées, en allant vers les habitants. Ces efforts témoignent d'une véritable solidarité locale mais ils ne peuvent pas, à eux seuls, compenser les insuffisances structurelles.

Après avoir dressé ce constat général, j'aimerais vous exposer plus en détail – car elle fait suite à un travail approfondi d'instruction - la décision que nous avons rendue le 5 juin dernier concernant l'accès au service public de la justice à Mayotte.

I. Après avoir exposé la méthode qui nous a permis de rendre cette décision, je mettrai l'accent sur les difficultés d'accès à l'aide juridique sur ce territoire.

Afin d'évaluer les conditions d'accès et de fonctionnement du service public de la justice à Mayotte, j'ai décidé de me saisir d'office comme la loi organique me le permet

Cette auto-saisine fait suite à différents échanges, notamment lors de mon déplacement à Mayotte en octobre 2023, qui témoignaient de dysfonctionnements dans le fonctionnement de la justice sur l'île. Et en l'absence de réclamations individuelles, nous n'avions pas les éléments nécessaires pour apprécier pleinement l'ampleur et la gravité de la situation.

Dans le cadre de cette instruction, nous avons donc sollicité plusieurs autorités afin de recueillir leurs observations :

- La présidente du tribunal judiciaire de Mamoudzou ;
- Le procureur de la République auprès de ce même tribunal ;
- Le président de la Cour nationale du droit d'asile ;
- La présidente du Conseil national des barreaux ;
- Le bâtonnier de l'ordre des avocats du barreau de Mayotte ;
- La directrice des services de greffe judiciaires du tribunal de Mamoudzou.

Au-delà de ces échanges écrits, des auditions ont également été menées avec :

- Deux magistrats du siège en poste au tribunal judiciaire de Mamoudzou ;
- Le bâtonnier du barreau de Mayotte et un membre du conseil de l'ordre ;
- Un référent local de la Ligue des droits de l'Homme ;
- Un juge des enfants en exercice à Mamoudzou ;
- Une magistrate du siège, cette fois reçue en personne au siège du Défenseur des droits.
- Enfin, nous avons également entendu par visioconférence une avocate anciennement inscrite au barreau de Mayotte, mais qui continue à suivre certains dossiers à distance.

Je tiens à les remercier pour la richesse de ces échanges, qui ont permis d'établir un état des lieux aussi précis que possible des difficultés rencontrées par les mahorais au quotidien.

Je remercie également les juristes du Défenseur des droits, dont le travail mené au cours de cette enquête illustre pleinement le rôle, la rigueur et l'utilité de notre institution.

Nous avons donc adressé notre décision au garde des Sceaux et à la présidente du Conseil national des barreaux, le 21 novembre 2024, suite à notre instruction contradictoire. Suite à cette décision, nous avons reçu une réponse du Conseil national des barreaux et un accusé de réception du ministre de la Justice. Nous avons également reçu une note de la présidente du TJ de Mamoudzou.

Sur les structures d'aide à l'accès au droit

Dans cette décision, nous constatons tout d'abord le dysfonctionnement des structures d'aide à l'accès au droit. L'implantation de structures telles que les conseils départementaux de l'accès au droit (ci-après « CDAD ») et les « points-justice » vise à accompagner les citoyens dans leurs démarches juridiques.

Cependant, les auditions que nous avons menées montrent que ces permanences sont insuffisantes, peu visibles et difficiles d'accès. De plus, le manque de personnel et de moyens limite leur fonctionnement : la plupart n'ouvrent qu'une demi-journée par semaine, voire une fois toutes les deux semaines, et certaines ne reçoivent que sur rendez-vous.

La formation du personnel est parfois insuffisante, ce qui peut entraîner des conseils inadaptés ou erronés. Pire, les fiches juridiques que la CDAD met en ligne sont souvent obsolètes ou incomplètes. Elles produisent donc un effet contre-productif en éloignant les personnes concernées de l'accès au droit.

Sur l'accès à l'aide juridictionnelle

Les Mahorais rencontrent également de grandes difficultés pour bénéficier de l'aide juridictionnelle. Et sans cette aide, intenter une action en justice devient presque impossible.

Les informations disponibles sur le site de la cour d'appel de Saint-Denis de la Réunion orientent uniquement vers une procédure dématérialisée, procédure complètement inadaptée à Mayotte où une partie de la population n'a pas accès à internet ou à l'électricité.

Par ailleurs, le bureau d'aide juridictionnelle n'est ouvert que deux matinées par semaine. Les justiciables doivent donc se contenter de retirer un formulaire à l'accueil du tribunal judiciaire, sans pouvoir obtenir d'information ni de récépissé de dépôt.

Cette absence d'accueil est d'autant plus problématique que le formulaire CERFA distribué est, selon les personnes auditionnées par le Défenseur des droits, peu lisible.

Autre difficulté : comme c'est souvent le cas dans les démarches administratives, certains dossiers peuvent s'avérer incomplets. Un décret du 28 décembre 2020 prévoit que, si le dossier est incomplet, le bureau d'aide juridictionnelle doit inviter le demandeur à fournir les pièces manquantes dans un délai d'un mois.

Si ce délai n'est pas respecté, la demande est tout simplement considérée comme caduque et cette décision n'est pas susceptible de recours.

Pourtant, le site du CDAD de Mayotte affirme que « *tout dossier incomplet ne sera pas accepté* », en contradiction avec ce texte.

Et quand le bureau d'aide juridictionnelle réclame des pièces complémentaires, les notifications n'arrivent souvent pas jusqu'au demandeur, y compris lorsque ce dernier a élu domicile chez son avocat.

Sur la situation administrative du demandeur à l'aide juridictionnelle

L'appréciation de la situation administrative et la production de justificatifs pour obtenir l'aide juridictionnelle posent également problème : l'accès aux avis d'imposition est difficile et la présentation d'une attestation de non-ressources n'est plus systématiquement délivrée par l'Administration fiscale.

Les justificatifs de domicile sont souvent impossibles à fournir, compte tenu de l'ampleur des bidonvilles et de l'absence de cadastre à jour sur le territoire mahorais.

Enfin, l'accès à l'aide juridictionnelle pour les étrangers est mal renseigné : contrairement aux informations qui sont données par le CDAD, la loi prévoit que certaines personnes étrangères peuvent bénéficier de l'aide juridictionnelle même sans séjour régulier, lorsque leur situation apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

II. J'aimerais désormais souligner que les dysfonctionnements du service public de la justice à Mayotte sont également imputables à un déficit de moyens humains.

Sur la question des avocats

En 2024, le barreau de Mayotte ne comptait que 25 avocats pour une population estimée à 321 000 habitants, soit 1 avocat pour près de 13 000 habitants, contre 1 pour 3 600 à La Réunion et 1 pour 900 en moyenne nationale. Cette pénurie a des conséquences concrètes sur l'accès aux droits.

D'abord, en matière d'aide juridictionnelle car l'essentiel du barreau est mobilisé, 70 % de la population y étant éligible. Pourtant, les délais de désignation restent longs (4 à 6 mois), et le versement des indemnités connaît également des retards. Certains avocats refusent des désignations sans en avertir le bâtonnier, ce qui désorganise encore davantage un système sous tension.

Les commissions d'office reposent sur une quinzaine d'avocats seulement, avec une permanence hebdomadaire assurée par 4 d'entre eux.

Ce dispositif est insuffisant face aux besoins, notamment en raison des contraintes de transports, de sécurité et de l'unique axe routier de l'île. Il arrive ainsi que des personnes gardées à vue ou déférées ne soient pas assistées dans des délais raisonnables, voire pas du tout.

Par ailleurs, plusieurs contentieux essentiels sont très peu ou pas du tout assurés, notamment en droit des étrangers, de la nationalité, de la protection sociale, ou en matière prud'homale.

Le Conseil national des barreaux a reconnu que le barreau de Mayotte ne disposait pas des moyens nécessaires pour faire face à la charge actuelle. Plusieurs pistes sont à l'étude, notamment l'installation temporaire ou le renfort ponctuel d'avocats venus de l'Hexagone.

Toutefois, depuis le passage du cyclone Chido, la présidente du Conseil national des barreaux nous a indiqués que les conditions de vie à Mayotte se sont dégradées, rendant le territoire peu attractif : la tendance est davantage au départ qu'à l'installation.

Par ailleurs, concernant les contentieux peu ou mal assurés, la Présidente du Conseil national des barreaux a rappelé qu'il est difficile d'imposer à un avocat, en tant que professionnel libéral, de se former dans un domaine qu'il ne souhaite pas exercer, même lorsque celui-ci revêt une importance particulière localement, comme le droit des étrangers.

Par ailleurs, s'agissant de la formation continue, elle précise que 36 % des avocats du barreau de Mayotte ont rempli leur obligation en 2024, un taux relativement proche de la moyenne nationale.

Sur la question des magistrats

Le tribunal judiciaire de Mamoudzou souffre également d'un manque de magistrats expérimentés. Entre 2022 et 2024, le nombre de vice-présidents est passé de 5 à un seul.

Les renforts temporaires envoyés depuis 2023 ont permis de traiter certains contentieux, mais leur mission, limitée dans le temps, ne permet pas de bien connaître les spécificités du territoire.

Cette instabilité nuit à la mise en place de bonnes pratiques ou de politiques pénales cohérentes sur le long terme particulièrement s'agissant des fonctions de juge des enfants ou de juges des libertés et de la détention.

Elle favorise également une orientation vers des procédures accélérées (comparution immédiate ; comparution sur reconnaissance préalable avec déferrement), au détriment parfois d'une instruction approfondie. La correctionnalisation de faits criminels devient de plus en plus fréquente.

Entre 2020 et 2023, les condamnations à des peines d'emprisonnement ferme ont augmenté de 88 %, et les mandats de dépôt de 304 %, aggravant la surpopulation carcérale. Si je salue les efforts des brigades temporaires, je rappelle la nécessité d'un recrutement pérenne de magistrats à Mayotte.

Sur la question du personnel de greffe

Le tribunal judiciaire de Mamoudzou connaît également un déficit structurel en greffiers et agents administratifs malgré l'existence de brigades de greffiers venant de l'hexagone.

Certains cabinets de juges d'instruction n'ont qu'un greffier, et le tribunal pour enfants, composé de trois cabinets, ne dispose que de deux greffiers.

Ce manque oblige parfois les magistrats à accomplir eux-mêmes des tâches administratives, comme l'envoi des convocations. Des audiences sont aussi reportées, voire annulées, faute de personnel pour en assurer le déroulement. Les juges des libertés et de la détention ont ainsi dû annuler des audiences pour les personnes retenues en centre de rétention administrative en raison de l'absence de greffiers.

À cela s'ajoute une difficulté de communication avec les justiciables, liée à la barrière linguistique : les greffiers envoyés en renfort ne maîtrisent pas les langues locales (Shimaoré, Shibushi).

Sur la question des interprètes

Pour remédier à ces difficultés de communication, il est nécessaire de renforcer la présence d'interprètes. À Mayotte, moins de 60 % de la population maîtrise le français, pourtant les moyens humains en matière d'interprétariat sont très insuffisants.

Lorsque nous avons rendu notre décision, seuls 2 postes d'interprètes étaient pourvus pour répondre aux besoins d'un territoire où 70 % des justiciables en auraient besoin.

Dans un courrier adressé à nos services, la présidente du tribunal judiciaire de Mamoudzou a indiqué que ce nombre avait été porté à 5 depuis, ce qui lui semble suffisant. Elle précise également qu'il est toujours possible de faire appel à des interprètes non-salariés, notamment pour les langues les plus rares.

Nous suivrons la situation de très près, car le faible nombre d'interprètes emportait à l'époque de lourdes conséquences :

- Certaines audiences d'assistance éducative se tenaient sans interprète ;
- Des agents pénitentiaires ou de sécurité ont parfois été sollicités pour assurer l'interprétariat notamment pour les audiences en prison devant le juge d'application des peines ;
- Les juges des libertés et de la détention devaient recourir à une association qui intervenaient uniquement à distance, via un financement du ministère de l'intérieur pour les personnes retenues en CRA.

Sur la situation des experts

Ensuite, j'aimerais souligner aussi la question du nombre d'experts judiciaires à Mayotte, qui demeure très insuffisant. Le rapport d'activité 2022 du tribunal judiciaire signalait déjà une pénurie d'experts, notamment psychiatres, alors que plus de 400 expertises sont ordonnées chaque année.

En 2025, la liste des experts judiciaires et enquêteurs sociaux pour le ressort de la chambre d'appel de Mamoudzou ne compte que 22 personnes, sans aucun médecin expert, et seulement une psychologue. À titre de comparaison, celle de Bastia mentionne 179 experts pour une population similaire, et celle de Cayenne en dénombre plusieurs dizaines.

Les magistrats doivent donc solliciter des experts non-inscrits, mais les deux experts médicaux non-inscrits sur la liste ont quitté Mayotte.

Face à cette situation, il faut faire appel à des experts extérieurs, venant de La Réunion ou de l'Hexagone. Cela engendre des coûts élevés, des délais rallongés, et des expertises menées dans l'urgence quand les experts viennent sur place. Ces experts interviennent souvent à distance, notamment par visioconférence lors des audiences devant la cour d'assises.

Or, ce recours systématique pose des questions quant au respect des droits de la défense, d'autant plus que les outils techniques utilisés sont souvent défectueux et non conformes aux exigences réglementaires.

Sur les administrateurs ad hoc

Il ressort de nos auditions que la présence d'administrateurs ad hoc est aujourd'hui quasi inexistante, alors même que la situation locale en rend la désignation indispensable.

Mayotte compte une population très jeune (55 % des habitants ont moins de 20 ans et environ 5 400 enfants y vivraient sans leurs parents). Dans ce contexte, les besoins de représentation des mineurs devant les juridictions civiles, pénales ou administratives sont nombreux, qu'ils soient auteurs, victimes, ou en danger.

Jusqu'au 1^{er} janvier 2023, cette mission était assurée par l'association Mlezi Maoré. Mais à la suite de l'arrêt brutal des subventions, le conseil départemental a repris cette compétence *via* l'aide sociale à l'enfance. En pratique, une seule personne exerce aujourd'hui ce rôle, ce qui rend toute prise en charge effective impossible.

Il arrive ainsi que des mineurs victimes soient entendus sans avocat et sans AAH. Et pour pallier cette carence, certaines juridictions attribuent arbitrairement à ces enfants un « *représentant familial* » : des oncles, des tantes, des cousins, sans véritable lien légal, évitant ainsi de nommer un administrateur ad hoc.

Sur la protection judiciaire de la jeunesse

En ce qui concerne la protection judiciaire de la jeunesse à Mayotte, l'ensemble des décisions en matière pénale ordonnées par les juges des enfants est mis en œuvre par les services de la PPJ ou les services habilités par la PJJ. Or, les éducateurs de la PJJ sont en nombre très insuffisant.

Par ailleurs, le tribunal judiciaire de Mamoudzou alertait déjà, en 2022, sur la dégradation de la prise en charge des mineurs. Aucun élément ne permet aujourd'hui d'affirmer que la situation se soit améliorée. Les mesures judiciaires d'investigation éducative ne respectent pas les délais fixés par les magistrats, malgré leur allègement décidé en 2020 pour tenter de désengorger le service.

Cette pénurie compromet également l'application de la réforme de la justice pénale des mineurs de 2021.

Ainsi, les mesures censées entrer en vigueur immédiatement après l'audience de culpabilité ne sont souvent pas mises en œuvre, faute de personnel disponible.

Pour conclure, j'aimerais vous dire qu'il est urgent que nous agissions avec détermination. Faut-il attendre qu'un autre drame, comme le cyclone Chido à Mayotte en janvier, survienne pour intervenir en faveur des territoires ultramarins ?

Garantir l'accès des habitants à la justice, à un juge indépendant et impartial, est indispensable pour maintenir le respect effectif des droits et du droit et, plus largement, la cohésion sociale dans ces territoires.

Et accéder au droit, c'est aussi pouvoir être écouté, entendu et compris par l'Etat.

Je vous remercie.