

**Contribution à l'élaboration de la liste de questions en prévision de l'examen du 4<sup>ème</sup>  
rapport périodique de la France**

**A l'attention du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et  
culturels**

*27 janvier 2015*

---

- **Contribution à la liste de questions**
- **Annexes :**
  - Avis sur la scolarisation des enfants handicapés, *Assemblée plénière du 6 novembre 2008*
  - Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France, *Assemblée plénière du 18 décembre 2009*
  - Avis sur la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, *Assemblée plénière du 23 juin 2011*
  - Avis sur l'accueil des demandeurs d'asile en France, *Assemblée plénière du 15 décembre 2011*
  - Avis sur les statistiques « ethniques », *Assemblée plénière du 22 mars 2012*
  - Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales, *Assemblée plénière du 22 mars 2012*
  - Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale, *Assemblée plénière du 26 septembre 2013*
  - Avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la politique de développement et de solidarité internationale, *Assemblée plénière du 30 janvier 2014*
  - Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles *Mettre fin à la violation des droits, Assemblée plénière du 20 novembre 2014*
  - Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile, *Assemblée plénière du 20 novembre 2014*

***Contribution à l'élaboration de la liste de questions en prévision de l'examen du 4<sup>ème</sup>  
rapport périodique de la France***

***A l'attention du Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et  
culturels***

*27 janvier 2015*

---

Le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (Comité DESC) a demandé à la CNCDH par un courrier du mois de septembre 2014 de formuler des propositions pour l'élaboration de la liste de questions qu'il adressera prochainement à la France, en préparation de l'examen de son 4<sup>ème</sup> rapport périodique.

La CNCDH, institution nationale des droits de l'homme française, contribue de manière systématique à l'examen des rapports de la France par les comités conventionnels des Nations unies en adressant directement ses observations aux membres des comités. En revanche, elle n'a à ce jour jamais été sollicitée dans le cadre de l'élaboration de la liste de questions d'un comité. Elle se réjouit de cette nouvelle opportunité de coopération avec les comités conventionnels, et en l'espèce avec le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels.

Depuis les dernières recommandations du Comité DESC sur la France en 2008, la CNCDH a adopté plusieurs avis sur des thématiques mettant directement ou indirectement en jeu les droits économiques et sociaux. Elle a donc décidé, pour l'exercice présent, de se fonder sur ces travaux afin d'en extraire les questions qui lui semblaient pertinentes. Sont joints en annexe les avis de référence, qu'elle invite le Comité à consulter dans leur intégralité dans la mesure où ils viennent éclairer le sens des questions suggérées au Comité.

Dans la mesure où ces questions se fondent sur des travaux pertinents de la CNCDH, elles n'ont pas vocation à couvrir tous les sujets d'importance pour le respect des droits économiques, sociaux et culturels qui devront faire l'objet d'une attention particulière du Comité.

### **Outil de mesure des discriminations**

---

Dans son *avis sur les statistiques « ethniques »* du 22 mars 2012, la CNCDH indique ne pas être favorable à l'autorisation de statistiques ventilées par « ethnie ». Elle recommande néanmoins d'améliorer la connaissance des inégalités en fonction de l'origine des personnes, qualifiée grâce aux éléments objectifs que sont leur lieu de naissance, leur nationalité ainsi que le lieu de naissance et la nationalité de leurs parents. Cette recommandation reflète le besoin de recensement, pour une connaissance plus affinée des discriminations afin de mieux en comprendre les causes et les effets et de prendre des mesures adaptées. À cette fin, la CNCDH souhaite que soient mis en place des outils quantitatifs permettant d'améliorer la mise en œuvre du droit de la non-discrimination.

Aujourd'hui, si des outils statistiques permettant de mesurer les discriminations ont été identifiés et mis en avant, ils sont encore sous-exploités et insuffisamment développés par les pouvoirs publics français.

Q : Il serait intéressant et utile que le Comité interroge la France sur les actions entreprises pour améliorer la connaissance des phénomènes discriminatoires, à raison notamment de l'origine. De manière plus générale, il serait également utile que la France présente ses différents outils de mesure des discriminations dans l'accès aux droits économiques et sociaux, quel que soit le critère de discrimination.

### **Handicap : scolarisation et mécanisme national de promotion, protection et suivi de la Convention internationale des droits des personnes handicapées**

---

Dans son *avis sur la scolarisation des enfants handicapés* du 6 novembre 2008, la CNCDH regrette que la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 *pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées* soulève toujours de nombreuses difficultés, notamment quant à la scolarisation des enfants handicapés. La loi institue un droit opposable à la scolarisation, avec une alternative vers un dispositif d'enseignement plus adapté si les besoins de l'enfant l'exigent. Une telle logique implique la mise en place de diverses mesures. Or, en 2008, la CNCDH estimait ces mesures insuffisantes, constatant notamment le faible nombre de scolarisations en milieu ordinaire des élèves présentant un handicap dans le secteur privé par rapport au secteur public. Elle insistait également sur l'imprécision des données statistiques sur la scolarisation en milieu ordinaire : si, globalement, le nombre de scolarisations était satisfaisant, il cachait en réalité une part importante de scolarisations à temps partiels, voire très partiels, et pour lesquels il n'existe aucune étude officielle.

Par ailleurs, la CNCDH, dans le même avis, préconisait plusieurs mesures pour faire évoluer le système éducatif dans le sens d'une amélioration des droits des enfants handicapés : elle souhaitait notamment qu'une scolarisation dès la maternelle soit envisagée, que la fonction d'auxiliaire de vie scolaire bénéficie d'une formation plus développée afin de la pérenniser, que la formation des personnels éducatifs à l'accueil des enfants handicapés soit renforcée et systématisée et qu'un dispositif de sensibilisation à la question du handicap en milieu scolaire soit mis en place. Plusieurs évolutions ont eu lieu dans ce domaine qu'il serait intéressant que la France détaille au Comité DESC.

La CNCDH a décidé de travailler en 2015 sur le suivi de ses recommandations sur ce sujet.

Q : Le Comité pourrait utilement interroger la France sur les mesures mises en œuvre pour favoriser la scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés. De manière plus générale, il serait utile que le Comité demande à la France de fournir des explications sur les mesures prises pour satisfaire aux recommandations formulées en 2008 par la CNCDH, ou dans le cas contraire, sur les raisons qui l'ont empêché de les suivre.

Le Gouvernement a désigné le Défenseur des droits comme mécanisme de promotion, protection et suivi au titre de l'article 33 de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées. Celui-ci a souhaité associer le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) et la CNCDH à cette mission.

Q : Le Comité pourrait utilement questionner la France sur les interactions du Gouvernement avec ce mécanisme spécifique et sur la mise en œuvre des recommandations que celui-ci lui aurait adressées depuis 2011, année de sa désignation,

pour améliorer le respect de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. L'Etat devrait par ailleurs préciser le montant des fonds dont bénéficie le mécanisme pour mener à bien cette nouvelle mission.

Le rapport de la France au Comité DESC de mai 2013 indique que les points de contact dans les administrations compétents sur les questions relatives à l'application de la Convention internationale, conformément à ce qui est prévu à l'article 33.1 de cette Convention, n'ont pas encore été « désignés formellement ».

Q : Il serait utile que le Comité demande à la France si depuis la remise du rapport en mai 2013, les points de contact dans les différentes administrations prévus par la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées ont été officiellement désignés.

### Précarité sociale

Dans son *avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale* du 26 septembre 2013, la CNCDH fait le constat d'obstacles à l'accès effectif aux droits des personnes en situation de pauvreté. Plusieurs d'entre elles renoncent même volontairement à exercer leurs droits. La CNCDH préconise à cet égard d'œuvrer en faveur d'un accès plus effectif au droit et à la justice.

Q : Le Comité pourrait envisager de poser des questions relatives aux mesures prises par la France pour le renforcement de l'accès au droit des personnes en situation de pauvreté. Il devrait également prévoir des questions sur le financement des dispositifs d'accès au droit ainsi que sur le budget alloué à l'aide juridictionnelle.

Parmi les cas de discrimination exercée à l'encontre des personnes en situation de précarité, la question de l'accès aux soins est sans doute la plus facile à identifier. La CNCDH rappelle dans le même avis que l'évaluation menée en juillet 2009<sup>1</sup>, a permis de souligner les obstacles rencontrés par les personnes bénéficiant de la Couverture maladie universelle (CMU) ou de l'Aide médicale d'Etat (AME) dans l'accès aux soins, notamment la difficulté à obtenir un rendez-vous auprès des personnels de santé. Et cela, alors même que l'article L. 1110-3 du code de la santé publique ajoute expressément le bénéfice de la CMU complémentaire ou de l'AME aux critères discriminatoires de refus de soins<sup>2</sup>.

Q : Le Comité pourrait s'intéresser dans ses questions aux problèmes d'accès aux soins des personnes en situation de pauvreté et demander à la France si des mesures existent pour garantir le respect du droit, et si oui lesquelles. La France pourrait notamment être questionnée sur l'existence et le cas échéant, le prononcé, de sanctions à l'égard des professionnels de santé qui ne respecteraient pas le droit en vigueur.

La CNCDH fait état dans son avis de discriminations non saisies par le droit pénal, fondées sur les préjugés à l'encontre des personnes en situation de pauvreté. Pour répondre à

1 Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie, « Evaluation de la loi CMU », Rapport n°IV, Juillet 2009, p. 82. Le document est accessible à partir du lien suivant : [http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/RAPPORT\\_EVALUATION\\_2009.pdf](http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/RAPPORT_EVALUATION_2009.pdf)

2 Article L. 1110-3 du code de la santé publique : « Aucune personne ne peut faire l'objet de discriminations dans l'accès à la prévention ou aux soins. Un professionnel de santé ne peut refuser de soigner une personne pour l'un des motifs visés au 1er alinéa de l'art. 225-1 ou à l'art. 225-1-1 c. pén. ou au motif qu'elle est bénéficiaire de la protection complémentaire ou du droit à l'aide prévus aux art. L. 861-1 et L. 863-1 CSS, ou du droit à l'aide prévue à l'art. L. 251-1 CASF ».

cette situation, elle recommande d'insérer, à l'article 225-1<sup>3</sup> du code pénal et dans la loi du 27 mai 2008 *portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations*, le critère de discrimination au motif de la « précarité sociale ». Depuis la loi du 21 février 2014 *de programmation pour la ville et la cohésion urbaine*, qui modifie la loi du 27 mai 2008, la discrimination à l'adresse a été reconnue vingtième critère de discrimination opposable.

L'ajout d'un vingtième et unième critère de discrimination dans le code pénal aurait pour mérite de reconnaître le préjudice subi par les personnes en situation de précarité sociale, et de faire comprendre aux discriminants que leur comportement ou discours ne sauraient être tolérés dans un Etat de droit. Il s'inscrirait en outre dans le respect de nombreux textes internationaux.

Q : Le Comité pourrait interroger la France sur son intention de créer dans la loi un nouveau critère de discrimination relatif à la précarité sociale, conformément à ce que prévoit d'ailleurs le Pacte relatif aux droits économiques sociaux et culturels, et si non, sur les raisons qui y font obstacle.

Dans le même avis, la CNCDH en appelle à la responsabilité des pouvoirs publics face à certains discours faisant référence à l'« assistanat social » de manière stigmatisante et démagogique. Les mesures répressives devraient ainsi être complétées par des actions préventives. Le lancement de campagnes d'information, le développement d'actions culturelles ou encore la formation réciproque entre des personnels des services publics chargés de l'accueil, des travailleurs sociaux, ou des élus et les personnes en situation d'exclusion permettraient de faire évoluer les pratiques, les représentations et la connaissance mutuelles. Dans la mise en œuvre de ces mesures, il convient de reconnaître l'expérience et les connaissances de la personne en situation de précarité dans une démarche véritablement participative.

Q : Le Comité pourrait demander à la France si des actions sont prévues pour faire évoluer le discours et les représentations négatives des personnes en situation de pauvreté. Il serait en outre utile de connaître les démarches participatives, reconnaissant l'expérience et les connaissances des personnes en situation de précarité, menées par les pouvoirs publics dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Il pourrait notamment être intéressant de connaître le bilan que font les autorités publiques de la mise en œuvre des mesures en ce sens inscrites dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

### **Situation des demandeur-se-s d'asile**

---

Q : L'élaboration du projet de loi relatif à la réforme de l'asile étant postérieure au rapport de la France remis au Comité DESC le 25 mai 2013, le Comité devrait demander à la France de lui fournir des informations sur le contenu de ce projet de loi, et notamment sur les dispositions qui viseraient à renforcer les droits économiques et sociaux des demandeurs d'asile.

---

<sup>3</sup> Article 225-1 du code pénal « Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Dans son *avis sur l'accueil des demandeurs d'asile en France* du 16 décembre 2011, la CNCDH rappelle les carences du dispositif d'accueil des demandeurs d'asile, notamment quant à l'absence d'accès concret au travail et à l'insuffisance de l'allocation temporaire d'attente, ainsi qu'au problème de financement et aux capacités insuffisantes des structures d'accueil et de l'hébergement d'urgence. Une telle situation engendre des violations systématiques des droits économiques et sociaux des demandeurs d'asile.

La CNCDH recommande ainsi à l'Etat français d'optimiser la prise en charge des demandeurs d'asile, d'augmenter les places disponibles dans les structures d'accueil, de favoriser un accompagnement social et juridique efficace et de mettre en place une procédure mettant les demandeurs en situation de pouvoir véritablement expliquer leurs parcours et leurs craintes de persécutions.

Dans son *avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile* du 20 novembre 2014, la CNCDH relève la persistance, voire la résurgence de certains problèmes structurels en matière d'accueil des demandeurs d'asile. La CNCDH pointe notamment les difficultés liées à la mauvaise répartition des demandeurs d'asile (notamment concernant la pénurie de places en centre d'accueil) et au risque d'atteinte au libre-choix de l'hébergement. En particulier, la CNCDH recommande à l'Etat de « *laisser à chaque demandeur d'asile la faculté d'être hébergé par un tiers sans être pénalisé par la perte de son droit à une allocation* ».

La CNCDH regrette également le silence du projet de loi quant au droit au travail des demandeurs d'asile et recommande au Gouvernement d'ouvrir l'accès au marché de l'emploi français à tout demandeur d'asile dès le dépôt de sa demande.

Q : Il serait utile de demander des informations précises quant à l'état actuel des conditions d'accueil des demandeurs (notamment vis-à-vis du nombre de places disponibles dans les structures d'hébergement, mais aussi vis-à-vis de la qualité de cet hébergement), et quant aux mesures prises ou envisagées pour les améliorer. Il serait également utile de préciser ce qui est prévu en matière d'accompagnement administratif, social et juridique des demandeurs d'asile, y compris ceux dont la demande est examinée selon la procédure accélérée.

## **Situation des Roms**

---

### ***En matière de droit au travail***

Dans le cadre de la levée des mesures transitoires pour les personnes ressortissantes de Roumanie et de Bulgarie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014, la CNCDH appelle à une clarification des conditions d'accès aux prestations pour demandeurs d'emploi (tant auprès de la population qu'auprès des services concernés) ainsi qu'à l'accès effectif à l'ensemble des dispositifs d'insertion professionnelle.

Q : Il serait utile que le Comité demande à la France si des mesures sont prises pour informer les services publics concernés des conséquences de la levée des mesures transitoires.

### ***En matière de droit au logement et d'évacuations forcées***

Dans son *avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales* du 22 mars 2012, la CNCDH souligne que les bidonvilles ou squats insalubres, qualifiés de campements

illicites par les pouvoirs publics, constituent des occupations par défaut, conséquence du manque d'hébergements et de logements accessibles aux personnes à très faible revenu et aux blocages administratifs à l'entrée dans les hébergements sociaux. Elle considère en outre que s'il est délicat de rejeter en bloc les expériences des villages d'insertion, en ce qu'elles permettent d'accompagner des familles dans leur parcours d'intégration, il convient de mettre en garde contre le glissement possible d'une réponse humanitaire vers le développement de projets qui tendent à promouvoir un habitat qui serait « adapté » aux besoins spécifiques d'une population déterminée ethniquement ou socialement.

Q : Le Comité pourrait demander à la France si des mesures ont été prises pour améliorer le respect du droit au logement des Roms, qui relèverait du droit commun et non de solutions spécifiques uniquement réservées aux Roms. Le Comité pourrait également questionner la France sur l'effectivité du diagnostic préalable (cf circulaire du 26 août 2012) qui doit permettre un relogement adapté.

Alertée par le nombre d'évacuations sans précédent enregistrées au cours de la dernière année, la CNCDH a adopté un *avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles - Mettre fin à la violation des droits* le 20 novembre 2014. La CNCDH y dénonce l'application partielle et hétérogène sur le territoire de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 *relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites* dont le volet répressif a supplanté les actions d'insertion et d'accompagnement social.

La CNCDH recommande l'arrêt immédiat des évacuations de bidonvilles sans que des solutions de relogement et d'accompagnement dignes, adaptées et pérennes soient proposées aux familles. La CNCDH recommande également la mise en place de dispositifs effectifs de domiciliation pour les populations vivant en bidonvilles, condition préalable à l'accès au panel des droits sociaux garantis en France.

Q : Le Comité devrait interroger la France sur le suivi qu'il envisage de faire des recommandations de la CNCDH au sujet des évacuations forcées des bidonvilles.

### ***En matière de droit à la santé***

Dans son *avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales*, la CNCDH souligne que les Roms européens rencontrent parfois des obstacles pratiques dans l'accès à la CMU, en raison de refus opposés ou de demandes abusives de manière injustifiée.

En outre, étant données les conditions de vie des Roms en situation de grande pauvreté, ceux-ci se trouvent dans des états de santé extrêmement dégradés alors que sont constatées des difficultés d'accès aux soins. Ainsi, leurs conditions de vie sont des facteurs aggravants de pathologies, voire des facteurs déclencheurs de maladies infectieuses liées aux mauvaises conditions d'hygiène. De plus, l'instabilité et les expulsions incessantes des lieux de vie provoquent des ruptures de soins et du suivi médical.

Pour faire face à ces situations de grande précarité, les mesures de protection de la santé devraient comprendre une adaptation des structures de santé publique aux besoins et conditions spécifiques de ce public (qu'il s'agisse des populations Roms ou des personnes vivant en France en grande pauvreté). En particulier, il conviendrait de généraliser le recrutement de médiateurs sanitaires et *a minima* d'interprètes professionnels lors de toute consultation. Une attention particulière devrait être accordée à l'accès à la prévention, vaccination des enfants, dépistage des maladies infectieuses et chroniques.

Dans son *avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles*, la CNCDH recommande la suppression des entraves à l'accès aux soins et aux prestations sociales, entretenues par certains organismes sociaux, ainsi que la systématisation des dispositifs de médiation sanitaires.

Q : Le Comité pourrait interroger la France sur les mesures prises pour améliorer le respect du droit à la santé des Roms dans la ligne des recommandations de la CNCDH, et notamment sur le respect du droit applicable aux ressortissants de l'Union européenne, en matière d'accès aux soins.

### ***En matière de droit à l'éducation***

Dans son *avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales* du 22 mars 2012, la CNCDH rappelle que la scolarisation des enfants mineurs est souhaitée par la très grande majorité des familles Roms, contrairement aux idées reçues. Cependant, de nombreux obstacles viennent perturber cette scolarisation.

L'*avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles* de novembre 2014 fait également état d'un certain nombre d'entraves à la mise en œuvre effective du droit à l'éducation. Parmi celles-ci figurent les évacuations multiples des lieux de vie, entraînant un éloignement du lieu de scolarisation, une interruption de la scolarisation et, *in fine*, un parcours scolaire chaotique, sans compter l'impact psychologique sur ces enfants. Des refus d'inscription injustifiés émanant des municipalités sont également pointés du doigt par la CNCDH, de même que la saturation et l'insuffisance des dispositifs d'accueil spécifiques pour les élèves allophones qui ne permet pas une scolarisation inclusive.

La CNCDH demande à ce que des mesures soient prises afin de s'assurer que tous les enfants puissent être scolarisés. Elle recommande le développement d'une politique d'accueil et d'accompagnement des enfants Roms et de leur famille au sein de l'institution scolaire, prenant en compte tous les aspects de vie scolaire.

Q : Le Comité devrait interroger la France sur les chiffres existant en matière de scolarisation des enfants « allophones nouvellement arrivés », à défaut de pouvoir chiffrer le nombre d'enfants roms scolarisés. Il devrait également questionner la France sur les mesures prises pour mettre fin aux pratiques irrégulières dans les municipalités, entravant de fait l'accès à l'éducation.

### ***Stigmatisation anti-Rom***

Dans son *avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles - Mettre fin à la violation des droits* du 20 novembre 2014, la CNCDH considère que les évacuations forcées dont sont l'objet les populations roms vivant en bidonville illustrent une volonté répressive guidée par une acceptation grandissante des attitudes racistes et discriminantes à leur égard des populations roms migrantes. Ces dernières sont présentées trop fréquemment comme un « groupe à part », associé à l'insalubrité, à la délinquance et aux expédients, et ne souhaitant pas s'intégrer. La CNCDH appelle donc le Gouvernement à adopter une stratégie de sensibilisation et de lutte contre un racisme « anti-Roms » prégnant dans l'ensemble de la société, condition incontournable à une politique d'Etat humaine et cohérente.

Q : Il serait utile de connaître les mesures prises par la France pour lutter spécifiquement contre la stigmatisation des populations Roms dans le débat public.

## Situation des gens du voyage

---

### *Titres de circulation*

Dans son *avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales* du 22 mars 2012, la CNCDH recommande la suppression de tous les titres de circulation pour les gens du voyage. Bien que les dispositions législatives sur le carnet de circulation aient été abrogées par le Conseil constitutionnel, le livret de circulation reste donc en vigueur pour toutes les « personnes de plus de 16 ans dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois et logeant de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile ». La CNCDH rappelle que la suppression des titres de circulation avait été annoncée, sans distinction, dans le dernier Plan national d'action de lutte contre le racisme pour la période 2012-2014.

Q : Le Comité devrait demander à la France si elle envisage de supprimer les titres de circulation obligatoires pour les gens du voyage.

### *Droit au logement*

La CNCDH avait consacré de longs développements dans son *étude (et propositions) sur la situation des Roms et des gens du voyage en France* du 7 février 2008 aux réticences politiques à l'application de la loi Besson et aux atteintes portées au droit au logement des Gens du voyage. La CNCDH constatait encore en 2012 que la mise en œuvre de la loi Besson reste encore très partielle et s'est même ralentie. Il est utile de rappeler en outre qu'elle ne s'applique pas aux petites communes rurales. Ces constats sont toujours d'actualité.

La CNCDH recommande par conséquent à nouveau que les préfetures assurent leur mission d'accompagnement des collectivités en matière de mise en œuvre de la loi Besson, par la réquisition de terrains si nécessaire, et qu'elles exercent par ailleurs un véritable contrôle des documents d'urbanisme dans lesquels la caravane comme mode d'habitat est trop peu souvent reconnue et le plus souvent interdite sans motivation précise.

Elle souligne par ailleurs que le désir d'ancrage territorial d'une partie des Gens du voyage est aujourd'hui une question essentielle à laquelle les réponses sont encore très insuffisantes.

La CNCDH souhaite en outre qu'une réflexion, absente pour l'instant des différents travaux parlementaires, soit menée et aboutisse à la reconnaissance de la caravane comme un véritable logement, avec les aides afférentes (aides au logement, prêt spécifique, fonds de solidarité logement des Conseils généraux), dans les cas où le fait de vivre en caravane relève bien d'un choix non contraint.

Par ailleurs, la Cour européenne des droits de l'homme a conclu dans l'arrêt *Winterstein et autres c. France* du 17 octobre 2013 que l'expulsion, en exécution de décisions de justice, de familles de Gens du voyage avait violé l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme sur le droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile, et de la correspondance. Elle a considéré que cette ingérence était prévue par la loi et poursuivait un but légitime mais qu'elle n'était pas nécessaire et proportionnée, eu égard notamment à l'ancienneté de l'installation des requérants, certains étant même propriétaires de leur terrain, ainsi qu'à la vulnérabilité particulière des gens du voyage.

Q : Le Comité devrait interroger la France sur les mesures prises pour améliorer l'accès au logement des gens du voyage, en aires d'accueil ou en terrains familiaux. L'état de la réflexion sur la reconnaissance de la caravane comme logement ainsi que le suivi de l'exécution de l'arrêt *Winterstein c. France* mériteraient également de faire l'objet de questions du Comité.

### ***Droit à l'éducation***

Dans son *avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales* du 22 mars 2012, la CNCDH indique son souhait de voir imposée dès le primaire la double inscription des enfants du voyage, à la fois dans un établissement scolaire et au Centre National d'Enseignement à Distance (CNED). Au-delà des résultats produits par les dispositifs existants, l'enjeu de cette double inscription est celui de faire entrer la scolarisation des enfants du voyage dans le droit commun par le biais de la fréquentation régulière d'un établissement scolaire.

La CNCDH rappelle également que la localisation des aires d'accueil conditionne largement l'effectivité de la scolarisation et que la proposition d'inscrire dans les schémas départementaux la nécessité de localiser les aires d'accueil à proximité des services publics relève de l'évidence. Elle souligne en outre qu'une scolarisation dès la maternelle constitue un rempart contre l'échec scolaire dans le primaire et que des efforts particuliers doivent être faits dans ce sens. Elle constate également que les faibles taux de scolarisation des gens du voyage concernent essentiellement les collèges et lycées, et principalement les filles.

Q : Le Comité devrait interroger la France sur les efforts faits pour améliorer la scolarisation des « enfants du voyage », notamment au niveau du collège et du lycée.

### ***Victimes de traite et d'exploitation***

---

Dans son *avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains* du 18 décembre 2009, ainsi que dans l'étude qui l'accompagne, la CNCDH formule une série de recommandations visant à renforcer le respect des droits économiques et sociaux des personnes victimes de traite et d'exploitation. Ces recommandations portent sur le droit au logement des victimes, l'accès aux soins, l'accès à la formation et au travail et l'accès à une allocation de subsistance. Elles abordent également les moyens de renforcer l'application effective de ces droits, à travers l'information des victimes, la qualité et la continuité de leur prise en charge, ainsi que le droit au séjour.

Q : Le Comité devrait demander à la France la manière dont elle assure le respect des droits économiques et sociaux des victimes de traite et d'exploitation et dont le plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016) permet de renforcer ce respect.

Le plan d'action national contre la traite des êtres humains (2014-2016) confie à la CNCDH le rôle de Rapporteur national sur la traite (mesure 23) lui donnant ainsi pour mission d'assurer l'évaluation indépendante de la mise en œuvre du plan et des politiques publiques en matière de lutte contre la traite et l'exploitation.

Q : Il serait utile que le Comité demande à la France le montant des moyens alloués au nouveau mandat de Rapporteur national sur la traite confié à la CNCDH.

## Entreprises et droits de l'homme

---

La CNCDH a rendu plusieurs avis sur la question de la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme. Son dernier *avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies* (PDNU) du 24 octobre 2013 est une contribution à l'élaboration du plan national de mise en œuvre des PDNU tel que demandé par l'Union européenne et par les Nations unies. Or, si un plan global sur la responsabilité sociale des entreprises est en cours de préparation, le plan spécifique sur les entreprises et les droits de l'homme n'a à ce stade pas encore été élaboré.

Q : Il serait pertinent d'interroger la France sur ses perspectives de préparation d'un plan spécifique relatif aux entreprises et aux droits de l'homme et sur la manière dont un tel plan s'articulerait avec le plan sur la responsabilité sociale des entreprises en cours de préparation.

Dans son avis du 24 octobre 2013 cité ci-dessus, la CNCDH formule les recommandations suivantes :

- la CNCDH recommande l'adoption de mesures visant à ce que le groupe COFACE (agence française de crédit à l'export) et ses clients mettent en place un processus de diligence raisonnable en matière de droits de l'homme. Les politiques et procédures en matière de diligence raisonnable de la COFACE devraient être rendues publiques, ainsi que les projets garantis par elle.
- L'Etat français devrait remplir, à travers son réseau d'aide au développement, son obligation de protection en imposant des cahiers des charges incluant des études d'impact exhaustives en matière de droits de l'homme.
- Afin de remédier aux impacts (négatifs) potentiels sur les droits de l'homme d'un projet soutenu par l'Agence française de développement (AFD), la CNCDH recommande que soit mis en place un système permettant à toute partie prenante de communiquer officiellement à l'AFD des alertes, questions, préconisations et requêtes concernant les projets et leurs impacts à toutes les phases de leur élaboration et de leur mise en œuvre.

Dans sa réponse à l'avis de la CNCDH, le Gouvernement a indiqué que « *des consultations allaient être menées avec la COFACE en vue d'un examen plus approfondi des recommandations de la CNCDH, notamment sur une plus grande lisibilité de sa politique RSE (dont droits de l'homme) sur son site internet (pas de rubrique dédiée)* ».

Sur l'AFD, il a souligné que « *la prise en compte des droits de l'Homme par le groupe pourrait être approfondie dans le sens de la proposition de la CNCDH, notamment par une liste d'exclusions mentionnant spécifiquement les droits de l'Homme tels que définis par les grands instruments internationaux en la matière (la liste d'exclusions actuelle ne cible qu'un nombre limité de droits). Ceci serait opportun à un moment où, dans le cadre du processus de révision des politiques de sauvegarde (2013-2015), la France adresse des recommandations similaires à la Banque mondiale* ».

Et il a enfin ajouté que « *La redevabilité du réseau français d'aide au développement pourrait toutefois être renforcée en donnant plus de visibilité à ces interfaces de dialogue (notamment sur les sites internet des agences de l'AFD et des ambassades). Le gouvernement pourrait aussi utilement appeler le groupe AFD à prêter une attention particulière à la consultation de la société civile et des usagers dans le cadre des partenariats public-privé. C'est un sujet sur lequel le groupe AFD a décidé de travailler.*

*Cette exigence pourrait faire l'objet d'engagements particuliers voire de conditions suspensives dans les conventions de financement conclues entre l'AFD et le bénéficiaire du concours ».*

Q : Il serait utile que le Comité interroge la France sur le suivi des recommandations de la CNCDH relatives à l'intégration des droits de l'homme dans les politiques des groupes COFACE et AFD, et notamment sur la manière dont les engagements figurant dans la réponse du Gouvernement aux recommandations de la CNCDH sur ces questions ont été suivis d'effets.

La loi du 7 juillet 2014 *d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale* - sur laquelle la CNCDH avait rendu un avis le 30 janvier 2014 - dispose que « *Dans le cadre de cette exigence de responsabilité sociétale, les entreprises mettent en place des procédures de gestion des risques visant à identifier, à prévenir ou à atténuer les dommages sociaux, sanitaires et environnementaux et les atteintes aux droits de l'homme susceptibles de résulter de leurs activités dans les pays partenaires* » (article 8).

Q : Il serait utile de demande à la France si des mesures concrètes ont été prises pour appliquer cette nouvelle disposition législative, et si oui lesquelles.

La même loi indique que « *La politique de développement et de solidarité internationale respecte et promeut les principes et les normes internationaux, notamment en matière de droits de l'homme, de protection sociale, de développement et d'environnement. La France promeut en particulier les principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme adoptés par le Conseil des droits de l'homme de l'Organisation des Nations unies* » (article 1<sup>er</sup>).

Q : Il serait utile de demande à la France si des mesures concrètes ont été prises pour appliquer cette nouvelle disposition législative, et si oui lesquelles.

## **Droit à l'eau**

---

Dans son *avis sur la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement* du 23 juin 2011, et sur la base de plusieurs études, la CNCDH a pu constater l'effectivité du droit à l'eau pour une très grande majorité de la population vivant sur le territoire français, ainsi que l'efficacité globale de l'arsenal législatif visant à le protéger. Néanmoins, elle a relevé également certaines lacunes dans l'accès à l'eau pour près de deux millions d'individus en France, alors même que les mesures à prendre ne présentaient pas un coût élevé.

Ces lacunes touchent particulièrement les personnes vivant en zone rurale, les personnes dont le droit au logement n'est pas satisfait, les Gens du voyage, ainsi que les personnes vivant dans l'extrême pauvreté. La CNCDH a dès lors recommandé au Gouvernement de prendre certaines mesures afin d'améliorer l'accès à l'eau de ces populations, telles que la généralisation du Fonds de solidarité pour le logement à tous les départements, la reconnaissance du caractère insaisissable de l'eau, ou encore une meilleure information et participation citoyenne dans les décisions affectant les services d'eau et d'assainissement.

Q : la CNCDH recommande ainsi au Comité d'interroger la France sur la mise en place - et, le cas échéant, sur la nature - des différentes mesures mises en œuvre afin de garantir un accès à l'eau plein et effectif à tous, y compris les populations mentionnées ci-dessus.

## Ratification d'instruments internationaux

---

### ***Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille***

Dans son *avis de 2008 sur la diplomatie et les droits de l'homme*, la CNCDH rappelait sa position, déjà exprimée en 2005, quant à l'importance d'une ratification, par la France et ses partenaires européens, de cette Convention internationale. Dans le cadre du suivi des recommandations et engagements complémentaires de l'EPU en 2010, la CNCDH a eu l'occasion de rappeler l'importance juridique, politique et symbolique qu'elle accorde à l'adhésion de la France à cette Convention internationale.

Q : Le Comité devrait à nouveau interroger la France sur les perspectives d'une ratification prochaine de la Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille et sur la réflexion au sein de l'Union européenne sur ce sujet.

### ***Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme***

La CNCDH n'a cessé de rappeler qu'une ratification de cet instrument était d'autant plus logique que la France met en avant le principe de non-discrimination pour récuser toute approche catégorielle, fondée sur la reconnaissance de groupes, de « communautés » ou de minorités. Dans la mesure où ce principe général est déjà reconnu sur le plan constitutionnel, dans le cadre de l'Union européenne ou dans celui des Nations unies, la ratification du Protocole n° 12 ne ferait que renforcer la cohérence des engagements de la France.

Q : Même si le rapport de la France indique qu'« *elle n'envisage pas, à court terme, d'adhérer au Protocole n° 12* », le Comité devrait à nouveau interroger la France sur les raisons qui empêchent cette ratification.

### ***Protocole facultatif au PIDESC***

La CNCDH salue la ratification par la France du Protocole facultatif au PIDESC.

Q : Il pourrait être utile de demander à la France la manière dont elle envisage de faire connaître ce nouveau moyen de recours, auprès des pouvoirs publics, des professions judiciaires et de la population au sens large.

## **Avis sur la scolarisation des enfants handicapés**

*Assemblée plénière du 6 novembre 2008*

*(Adoption à l'unanimité)*

### **Etat des lieux : trois ans après la loi du 11 février 2005, un premier bilan en demi-teinte**

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, est à l'origine de ce que le ministère de l'Education nationale a qualifié d'« inversion fondamentale du principe de scolarisation des élèves handicapés ». Principal enjeu de la nouvelle politique du handicap, la scolarisation de l'enfant ou de l'adolescent handicapé doit en effet se faire en priorité en milieu ordinaire, c'est-à-dire dans un établissement de l'Education Nationale, et ce quel soit le type de scolarisation (individuelle ou collective) ou l'enseignement dispensé (ordinaire ou adapté). Si l'enfant a besoin d'un accompagnement plus adapté, sa scolarisation peut se dérouler dans un établissement médico-social ou hospitalier. Mais la loi de 2005 supprime le clivage traditionnel entre l'éducation ordinaire et l'éducation spéciale - le terme est abandonné dans la loi de 2005 -, afin de promouvoir la complémentarité des interventions auprès de l'enfant ou de l'adolescent handicapé. Dans ce contexte, la scolarisation dans des établissements relevant du secteur sanitaire ou médico-social devient subsidiaire ou complémentaire.

Le dispositif prévu pour la scolarisation des enfants handicapés s'appuie sur une architecture institutionnelle dominée par les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), guichet unique destiné à faciliter les démarches des personnes handicapées. Sous la responsabilité du président du conseil général, les MDPH offrent un accès unifié aux droits et prestations prévus pour les personnes handicapées. Elles sont administrées par une commission publique rassemblant les représentants des collectivités locales, des associations de personnes handicapées, des services de l'Etat. Les MDPH accueillent les Commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), instances en charge des décisions d'attribution des prestations et d'orientation. La CDAPH prend les décisions relatives à l'ensemble des droits de la personne handicapée, sur la base de l'évaluation réalisée par l'équipe pluridisciplinaire et du plan de compensation proposé. Au cœur de ce dispositif se trouvent l'élève et sa famille, qui sont associés à toutes les décisions.

Le cadre législatif français garantit plus généralement la mise en œuvre de la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006 et entrée en vigueur le 3 mai 2008<sup>4</sup>. En effet, cette Convention stipule que la garantie des personnes handicapées de jouir des mêmes droits que n'importe qui d'autre et de pouvoir mener une vie citoyenne à part entière, est assurée par la législation nationale. Celle-ci doit appuyer la mise en œuvre de

---

<sup>4</sup> <http://www.un.org/french/disabilities/>

ces droits au moyen d'une action cohérente, coordonnée et continue de la part de tous les ministères et à faire en sorte que les institutions créées par la loi les fassent respecter. L'article 24 (Education), alinéa 2. (b) prévoit notamment que « les personnes handicapées puissent, sur la base de l'égalité avec les autres, avoir accès, dans les communautés où elles vivent, à un enseignement primaire inclusif, de qualité et gratuit, et à l'enseignement secondaire ». Les alinéas (c), (d) et (e) prévoient respectivement qu'« il soit procédé à des aménagements raisonnables en fonction des besoins de chacun » ; que les personnes handicapées doivent bénéficier « de l'accompagnement nécessaire pour faciliter leur éducation effective » et que « des mesures d'accompagnement individualisées efficaces soient prises dans des environnements qui optimisent le progrès scolaire et la socialisation, conformément à la pleine intégration ».

La CNCDH, particulièrement attentive au plein respect des droits des personnes handicapées et consciente du rôle essentiel jouée par l'école dans l'apprentissage de la vie en commun, du respect de l'autre, a déjà à plusieurs reprises insisté sur la question de la scolarisation. Dans son avis sur les discriminations liées au handicap du 5 mai 2000, la CNCDH faisait remarquer la très faible proportion des élèves handicapés qui accèdent au lycée et à l'enseignement secondaire en général. Elle démontrait que l'obligation d'éducation était en réalité largement formelle, une orientation vers le secteur médico-social aboutissant de fait à la sous-scolarisation des enfants handicapés. En 2003, dans son avis relatif aux actions en faveur de la protection et de la promotion des droits de l'homme pour les personnes handicapées, la CNCDH insistait sur la rupture d'égalité alors encore très répandue, l'intégration des élèves handicapés étant largement soumise à l'aléa de l'implication du corps enseignant local. Lorsqu'elle s'est prononcée sur l'avant-projet de loi pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées, dans son avis du 22 janvier 2004, elle a relevé l'avancée significative contenue dans le principe de l'obligation éducative dévolue à l'éducation nationale, dispensée au plus près du domicile, la référence à une éducation « spéciale » étant supprimée. Elle attirait cependant l'attention sur la gravité des enjeux et les résistances prévisibles du corps social.

La CNCDH a jugé utile de se saisir à nouveau de la question de la scolarisation des enfants handicapés, alors que la mise en œuvre de la loi de 2005, au moins pour ce qui concerne la scolarisation, soulève encore de multiples questions et fait débat. A l'issue d'une série d'auditions<sup>5</sup> qui ont permis d'entendre des acteurs, à différents niveaux, de la scolarisation des enfants handicapés, la CNCDH a pu prendre la mesure des progrès significatifs réalisés depuis 2005, en termes quantitatifs et qualitatifs, mais également de la complexité qui se cache derrière des chiffres révélateurs d'une relative effectivité de la loi de 2005. On ne peut que constater des inégalités entre la scolarisation dans le primaire, le secondaire et le supérieur *a fortiori*, selon la nature et le type de handicap<sup>6</sup>, ainsi qu'à différentes échelles de territoire. Bien que ces inégalités soient regrettables, la notion de droit opposable à la scolarisation d'un enfant handicapé en milieu ordinaire doit être maniée avec prudence. En cette matière, certainement plus délicate qu'une autre, la CNCDH souhaite rappeler à la suite du sénateur Blanc<sup>7</sup> que le droit à la scolarisation ne revêt pas de caractère absolu et qu'il faut se garder de placer en situation d'échec des enfants fragiles auxquels le milieu ordinaire ne correspondrait pas. Cependant, alors que le principe d'une scolarisation en milieu ordinaire est devenu la règle, il convient

---

5 Voir liste des auditions en annexe.

6 La loi de 2005 propose comme définition du handicap 'toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans un environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant' et place du même coup le handicap à la charnière entre une incapacité et une inadaptation de l'environnement.

7 Rapport d'information n° 359 (2006-2007) sur l'application de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, M. Paul Blanc, Sénateur, commission des affaires sociales du Sénat, Juillet 2007.

certainement de reconnaître un droit opposable quand des enfants qui pourraient être placés en milieu ordinaire ne trouvent pas d'établissement en mesure de les accueillir. La loi de 2005 institue en réalité, comme le souligne Patrick Gohet dans son rapport<sup>8</sup>, un droit opposable à la scolarisation mais avec une alternative vers un dispositif adapté si les besoins de l'enfant l'exigent. Le droit opposable suppose à la fois la mise en place de moyens, comme la formation des enseignants, des outils pédagogiques adaptés, des moyens d'accompagnement, etc., et la mise en œuvre de solutions, comme la coopération entre l'école ordinaire et les structures spécialisées par exemple. Les auditions menées par la CNCDH ont montré que la substitution d'un système fondé sur le primat du secteur médico-social par un système fondé sur celui de l'Education nationale exige une grande souplesse, celle-ci étant une condition importante d'une mise en œuvre satisfaisante du texte de 2005.

### ***Le dispositif prévu par la loi du 11 février 2005***

La loi du 11 février 2005 affirme le droit des élèves handicapés à l'éducation et la responsabilité de l'Education nationale qui doit garantir la continuité du parcours de formation de chaque élève. Elle affirme que la scolarisation des enfants handicapés doit s'effectuer en priorité en milieu ordinaire, dans l'école ou l'établissement scolaire le plus proche de leur domicile (**établissement de référence**), en bénéficiant, si besoin est, des aménagements et accompagnements nécessaires. Si l'élève a besoin d'un dispositif qui n'existe pas dans son établissement de référence, il peut être orienté vers un autre établissement scolaire ordinaire ou spécialisé mais doit rester inscrit dans son établissement de référence ; en tout état de cause, cette solution doit être choisie avec l'accord des parents.

Pour tout ce qui touche à la scolarisation, l'interlocuteur privilégié des parents ou du représentant légal le cas échéant d'un élève handicapé est l'**enseignant référent**. Il se situe en effet au cœur des actions menées par l'Education nationale en faveur des élèves handicapés. Titulaire du CAPA-SH ou 2 CA-SH<sup>9</sup> et placé sous l'autorité de l'inspection académique, l'enseignant référent assure une mission d'accueil et d'information auprès des familles, réunit l'équipe de suivi de la scolarisation et transmet les bilans aux parents et à l'équipe pluridisciplinaire. Il assure ainsi le suivi du parcours de formation de l'élève via le projet personnalisé de scolarisation et veille à sa continuité en favorisant l'articulation entre les différents acteurs intervenant auprès de l'enfant handicapé. A l'heure actuelle, chaque enseignant référent se voit attribuer un nombre de dossiers variant, selon les académies, entre 100 et 300. Bien qu'entre 2005 et 2008, le nombre des enseignants référents, à l'échelle nationale, ait été augmenté d'un tiers, il est encore notoirement insuffisant compte tenu du rôle central qui leur est confié.

C'est en effet à la demande de la famille, mais à partir des propositions de l'enseignant référent, que l'équipe pluridisciplinaire de la **Maison Départementale des Personnes Handicapées (MDPH)** élabore le **Projet Personnalisé de Scolarisation (PPS)** en tenant compte des souhaits, compétences et besoins de l'élève. Ce projet définit les modalités de déroulement de la scolarité de l'élève handicapé. Véritable carnet de route pour l'ensemble des acteurs qui interviennent dans la scolarisation de l'élève (enseignants, psychologue, médecin...), le projet personnalisé de scolarisation répond aux besoins de l'élève en définissant les actions pédagogiques, sociales, psychologiques, médicales,

---

<sup>8</sup> Rapport sur le bilan de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 et de la mise en place des Maisons Départementales des Personnes Handicapées, M. Patrick Gohet, DIPH, Août 2007.

<sup>9</sup> CAPA - SH : certificat d'aptitude professionnelle pour les aides spécialisées, les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap.

<sup>2</sup> CA - SH : certificat complémentaire pour les enseignements adaptés et la scolarisation des élèves en situation de handicap

paramédicales et éducatives adéquates. Il fait d'ailleurs partie intégrante du plan de compensation. Il sert ensuite de base à la décision d'orientation de l'élève par la **Commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées** (CDAPH) qui favorise, lorsque cela est possible, l'enseignement en milieu ordinaire. La loi stipule que la décision d'orientation de la CDAPH doit être prise en accord avec les parents.

La scolarisation de l'élève handicapé en milieu ordinaire est alors encadrée et accompagnée par l'équipe de suivi de la scolarisation et un enseignant référent. La mission de **l'équipe de suivi de la scolarisation** est de faciliter la mise en œuvre et le suivi du PPS de chaque élève handicapé (décret n° 2005-1752 du 30 décembre 2005). Elle comprend les parents ou représentants légaux de l'élève handicapé mineur ou l'élève handicapé majeur, l'enseignant référent qui a en charge le suivi de son parcours scolaire, le ou les enseignants en charge de sa scolarité, y compris les enseignants spécialisés exerçant dans les établissements ou services de santé ou médico-sociaux, ainsi que les professionnels de santé, de l'éducation, ou des services sociaux qui concourent directement à la mise en œuvre du PPS. Les chefs d'établissement publics locaux d'enseignement et des établissements privés sous contrat, les directeurs des établissements ou de services de santé ou médico-sociaux, les psychologues scolaires, les conseillers d'orientation psychologues et les personnels sociaux et de santé de l'éducation nationale font également partie de l'équipe.

La CDAPH dans le cadre de l'élaboration du plan de compensation prévoit si nécessaire la mise en œuvre d'un accompagnement spécialisé. Cela peut se traduire par l'intervention de services de type SESSAD (service d'éducation spéciale et de soins à domicile) permettant l'intervention de personnels spécifiques et spécialisés dans les différents lieux de vie de l'enfant (école, domicile...).

Cet accompagnement peut être renforcé par l'affectation d'un assistant d'éducation, ou d'un **auxiliaire de vie scolaire** (AVS) pour les élèves présentant une forte restriction d'autonomie. La notification d'un AVS pour un élève handicapé émane de la CDAPH mais c'est l'inspection académique, employeur, qui attribue les AVS. Les missions de l'AVS sont d'accompagner l'élève en concertation avec l'enseignant (déplacements, installation matérielle dans la classe, manipulation du matériel scolaire, aide à l'autonomie...), participer aux sorties scolaires ou aux activités physiques ou sportives, accomplir les gestes techniques ne nécessitant pas de qualification médicale ou paramédicale particulière et participer à la mise en œuvre du PPS. L'AVS individuel intervient pour un seul élève dans une classe ordinaire quand l'AVS collectif est affecté à un établissement scolaire pour faciliter le fonctionnement des dispositifs d'intégration des élèves handicapés. Cet accompagnement n'a pas été conçu comme une condition de l'accueil d'enfants handicapés en milieu ordinaire et doit pouvoir se moduler dans le temps.

### ***De grandes disparités dans la scolarisation des enfants handicapés***

Le droit d'inscrire à l'école tout enfant ou adolescent handicapé constitue l'une des évolutions fondamentales de la loi de 2005. Mais l'inscription ne signifie alors pas systématiquement une scolarisation effective en milieu ordinaire. En effet, un élève qui demeure inscrit dans son établissement de référence peut bénéficier d'un enseignement à distance ou encore être accueilli dans un établissement spécialisé ou un service médico-social à temps plein ou partiel.

D'après l'Education nationale, **162 000 enfants** handicapés sont scolarisés en milieu ordinaire, dont **110 000 élèves dans le 1<sup>er</sup> degré et 52 000 dans le 2<sup>e</sup> degré**, soit une répartition 2/3 - 1/3 qui est ancienne et perdure aujourd'hui.

Cette scolarisation est soit individuelle, en classe ordinaire, soit collective dans des dispositifs de type CLIS et UPI<sup>10</sup> - la scolarité collective concerne 51 000 enfants sur les 162 000 scolarisés au total. Pour autant, cette donnée chiffrée sur la répartition entre scolarité individuelle et collective n'a pas de réelle pertinence dans la mesure où la scolarisation individuelle ou collective n'est jamais exclusive : la scolarisation individuelle est en effet « accompagnée » d'une part, les élèves de CLIS ou d'UPI sont accueillis dans les classes ordinaires une partie du temps de scolarisation d'autre part. L'Education nationale ne dispose pas de données concernant les temps partagés avec une classe ordinaire pour les enfants qui sont dans les dispositifs collectifs.

Enfin, sur le total de 162 000 élèves, 145 000 sont scolarisés dans des établissements publics, 17 000 dans le privé sous contrat qui scolarise en France 20% des élèves : le mouvement de scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés est par conséquent beaucoup moins avancé dans l'enseignement privé que dans l'enseignement public. Si aujourd'hui l'ensemble des 70 000 établissements scolaires que compte le pays est concerné statistiquement par l'accueil d'enfants handicapés, ce sont avant tout les établissements publics.

La tendance observée par l'Education nationale est à une augmentation du nombre des enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire. D'une manière générale, des enfants qui n'étaient pas autrefois scolarisés en milieu ordinaire le sont aujourd'hui. Entre 2002 et 2008, leur nombre a ainsi été multiplié par deux. Pour autant ces données chiffrées ne reflètent pas l'effectivité de la scolarisation des élèves handicapés car ils ne tiennent pas compte de la diversité des situations. Un élève handicapé inscrit dans son établissement de référence mais scolarisé dans un établissement spécialisé est-il recensé dans les 162 000 enfants cités plus haut ? L'élève handicapé qui lui est inscrit à l'école de son quartier et y est scolarisé 3 heures par semaine fait indéniablement partie de ces 162 000. Doit-on pour autant parler d'une scolarisation effective alors que d'autres enfants handicapés sont scolarisés à temps plein en milieu ordinaire ?

On constate en effet qu'un nombre important des 162 000 enfants handicapés scolarisés ne l'est que sur des temps partiels, voire très partiels (3 heures/semaine). On parle alors de « scolarisation perlée », pour laquelle on ne dispose pas de données nationales et qui, en tout état de cause devrait rester marginale ou très faible. La loi donne en effet priorité à la scolarisation en milieu ordinaire et l'on sait par exemple que les enfants qui présentent des troubles mentaux devraient pouvoir tirer le plus grand profit de la loi ; or ce n'est pas

---

10 La **scolarisation individuelle** consiste à scolariser un ou des élèves handicapés dans une classe ordinaire. A tous les niveaux d'enseignement, la scolarisation individuelle est **recherchée prioritairement**. Qu'elle soit réalisée à temps plein ou partiel, elle passe par une adaptation des conditions d'accueil dans le cadre du projet personnalisé de scolarisation permettant de prendre en compte les besoins éducatifs particuliers de chaque élève handicapé.

La **scolarisation au sein d'un dispositif collectif** consiste à inclure dans un établissement scolaire ordinaire une classe accueillant un nombre donné d'élèves handicapés (en général 10 à 12). Dans les écoles élémentaires, les **classes d'intégration scolaire (CLIS)** accueillent des enfants présentant un handicap mental, auditif, visuel ou moteur, pouvant tirer profit d'une intégration en milieu scolaire ordinaire. Les élèves reçoivent un enseignement adapté au sein de la CLIS, et partagent certaines activités avec les autres écoliers. Dans le secondaire, lorsque les exigences d'une scolarisation individuelle sont trop grandes, les élèves présentant un handicap peuvent être scolarisés dans les **unités pédagogiques d'intégration (U.P.I.)**. Ce dispositif s'adresse à des enfants de 12 à 16 ans qui, bien que pleinement collégiens, ne sont pas en mesure de bénéficier d'un enseignement ordinaire en collège. Encadrés par un enseignant spécialisé, ils peuvent recevoir un enseignement adapté qui met en œuvre les objectifs prévus par le projet personnalisé de scolarisation, incluant autant que possible des plages de participation aux activités de la classe de référence de l'enfant, choisie parmi les classes du collège qui accueillent des élèves de sa classe d'âge.

L'augmentation du nombre d'enfants scolarisés impose une anticipation des besoins pour le secondaire. 275 UPI ont été ouvertes à la rentrée 2007 ; l'objectif est d'en ouvrir 200 par an d'ici 2010 pour atteindre l'objectif de 2000 UPI à cette date (il y en a aujourd'hui 1300 ; par comparaison, on compte aujourd'hui 4 250 CLIS, dont le nombre augmente de quelques unités par an).

tout à fait le cas aujourd'hui. A la réticence du corps enseignant s'ajoutent les problèmes liés à la façon de poser les diagnostics et la façon dont les avis sont rendus mais surtout les difficultés extrêmes que rencontrent les maisons départementales des personnes handicapées pour remplir les missions que la loi leur a confiées ainsi que le manque de places dans les services d'éducation spécialisées et de soins à domicile (SESSAD). Tout en se félicitant de ce mouvement de scolarisation des enfants handicapés, au regard des disparités que les chiffres avancés par l'Education nationale suggèrent, n'y a-t-il pas lieu de les relativiser en annonçant le temps effectif de scolarité des enfants handicapés en milieu ordinaire et le taux de scolarisation de ces mêmes enfants ?

Une étude menée conjointement par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement et la Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'Education nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, publiée en mars 2007, permet de prendre la mesure du contraste existant entre le nombre d'élèves scolarisés en milieu ordinaire dans les premier et second degrés. Alors qu'en 2005-2006, les élèves étaient 104 800 dans le premier degré du milieu ordinaire, ils n'étaient que 46 700 dans le second degré et 7 600 dans le supérieur. Ces contrastes se retrouvaient pour les élèves scolarisés dans des établissements médico-éducatifs ou hospitaliers. Le total des élèves scolarisés toute l'année se répartissait alors comme suit : 68% dans le primaire, 23% dans le secondaire, 3% dans le supérieur<sup>11</sup>.

Il existe ainsi une très grande variation entre le premier et le second degré. Les élèves affectés par des déficiences physiques (viscérales ou métaboliques, motrices ou sensorielles) qui ne sont qu'un quart des effectifs scolarisés, représentent 40% des élèves scolarisés dans le premier degré, 50% au collège et 66% au lycée. Quant aux étudiants handicapés, ils représentent 0,3% du nombre total d'étudiants, 48% en premier cycle, 23% en second cycle et 7% en troisième cycle (300 sont en école d'ingénieurs ou autres « grandes écoles »).

En ce qui concerne l'évaluation du nombre d'enfants et d'adolescents handicapés non scolarisés, elle est difficile mais s'élève à 20 000 environ. Les trois quarts d'entre eux, handicapés dont l'autonomie est très réduite, sont placés en établissement médico-social et bénéficient du soutien d'un éducateur, 5000 enfants vivent avec leurs parents en attente de solution.

Ce rapide tableau de la scolarisation des enfants handicapés montre qu'en dépit des avancées introduites par la loi de 2005, l'accueil des élèves handicapés n'est pas toujours assuré et leur scolarisation de ce fait sans effectivité. Bien que des progrès soient faits à chaque rentrée scolaire, notamment en termes de moyens mis à disposition des acteurs de la scolarisation, il manque encore quelques éléments clefs pour une véritable réalisation des ambitions de la loi de 2005.

\*\*\*

## RECOMMANDATIONS

Le très fort effet d'annonce de la loi de 2005 est en grande partie à l'origine de la disproportion importante entre les attentes des familles, les compétences et les possibilités des enseignants, les contraintes financières et la possibilité de faire du « sur mesure » compte tenu des aptitudes des enfants et adolescents en situation de handicap. En outre, le dispositif législatif mis en place par la loi de 2005 a précédé une évolution des

---

<sup>11</sup> Le total de 100% est atteint si l'on ajoute à ces chiffres la proportion d'élèves scolarisés en milieu spécialisé sans précision de degré.

valeurs dans la société française qui reste à venir. La troisième rentrée scolaire dans le nouveau contexte législatif fait état d'une amélioration notable dans la mise en œuvre du dispositif, mais des résistances de tous bords apparaissent sur le terrain. Alors que l'école est appelée à jouer un rôle essentiel dans le changement de regard attendu et nécessaire sur le handicap, et qu'elle se trouve au cœur d'attentes diverses, la CNCDH souligne l'importance de six questions en particulier, à la suite desquelles elle formule des recommandations : il s'agit de l'effectivité de l'inscription et du rôle dévolu à l'école maternelle dans le processus de scolarisation des enfants handicapés, des inégalités territoriales dans l'application de la loi et de la nécessité de les réduire, de l'accompagnement et des enjeux de la définition d'un métier, de la formation des acteurs de la scolarisation, de la complémentarité entre l'Education nationale et le secteur médico-social et enfin de l'information de l'ensemble de la société sur la question du handicap.

## **1 - Rendre effective l'inscription et la scolarisation dès la maternelle**

Bien que la loi de 2005 pose le principe de l'inscription de tous les enfants à l'école, les parents d'enfants handicapés rencontrent souvent des difficultés concrètes d'inscription dans l'école de référence et l'accueil des enfants n'est pas systématique. Pourtant, les trois années de maternelle pourraient être mises à profit pour engager une réflexion sur la scolarisation des enfants handicapés, définir leurs besoins, dans la perspective de la construction, à partir de l'enseignement primaire, d'un projet personnalisé de scolarisation.

La CNCDH rappelle, à la suite de ses travaux antérieurs et plus récemment de ceux qui ont été menés par le groupe d'appui technique sur la scolarisation dans la perspective de la conférence nationale du handicap, l'importance de l'école maternelle dans le processus de scolarisation des enfants handicapés. Celle-ci joue en effet un rôle primordial dans l'apprentissage de la vie en commun, la diffusion des valeurs de tolérance et de respect de l'autre. Elle doit être la « première marche » vers une intégration des personnes handicapées dans la cité, et notamment dans le monde du travail.

**La CNCDH demande qu'une obligation d'accueil en maternelle soit travaillée de façon conjointe entre les collectivités territoriales et l'Education nationale. Elle demande en outre que cet accueil se traduise, dans la mesure du possible, par un nombre d'heures de scolarisation significatif et, en tout état de cause, que des statistiques sur les temps de scolarisation soient disponibles par académie pour l'ensemble des niveaux d'enseignement scolaire.**

Un des moyens de renforcer l'effectivité de la loi de 2005, au-delà d'une collaboration entre les collectivités et l'Education nationale, réside certainement dans l'augmentation du nombre des enseignants référents et dans l'approfondissement de leur formation aux diverses situations de handicap, ceci afin de mettre en place, dans le cadre du PPS, le dispositif le plus adapté. Il est en outre regrettable que les parents se heurtent à des difficultés pour contacter les enseignants référents et qu'ils soient souvent exclus des décisions concernant leurs enfants.

**La CNCDH constate le nombre trop important de dossiers confiés aux enseignants référents et demande que chacun d'eux ait les moyens réels d'être cet « élément pivot », identifié clairement par les parents, les enseignants et les collectivités territoriales, sans lequel le suivi du parcours de formation de l'élève et sa continuité ne sauraient être réalisés.**

## **2 - Limiter les disparités départementale et académique dans l'application de la loi**

Alors que la loi de 2005 a prévu un dispositif destiné à garantir l'égalité des droits et des chances, on constate, au niveau local, des inégalités découlant de la déclinaison des politiques : le délai d'instruction des dossiers et l'attribution des aides à l'accompagnement sont par exemple différents d'une MDPH à une autre. Celles-ci ont souffert des insuffisances de la loi entraînant des inégalités de financement et une implication inégale des conseils généraux. Or, le département, qui assure la tutelle administrative des MDPH, est l'échelon essentiel de la mise en œuvre de la politique du handicap. Sans remettre en question cette compétence, qui se traduira à partir de 2009 par l'élaboration d'un schéma départemental en faveur des personnes en situation de handicap en collaboration avec la DDASS et dans le cadre du PRIAC (Programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie), il importe d'assurer une égalité de traitement à une échelle cohérente.

On constate également que les moyens affectés aux aides techniques et humaines par les inspections académiques varient considérablement d'un département à l'autre. Il en va de même du nombre d'ouvertures de CLIS ou UPI.

**La CNCDH demande qu'afin de réduire les différences de traitement et de réponses dans chaque département, une concertation et une coordination se fassent au niveau régional. Cet échelon est à la fois celui des académies, à peu de chose près, et des Agences régionales de santé qui auront prochainement la charge du médico-social.**

### **3 - L'accompagnement : vers un métier**

En avril 2008, près de 20 000 personnes exerçaient des fonctions d'auxiliaire de vie scolaire, mais souvent à temps partiel et avec des situations d'emploi différentes :

- Les assistants d'éducation (loi du 30 avril 2003 et décret du 4 avril 2008) jouissent d'un véritable statut (contrat de droit public, 3 ans renouvelables une fois)
- Les contrats aidés concernent 10 300 personnes (cf. loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion ; il s'agit dans ce cas de contrats de droit privé, de 3 années maximum, sans reconduction possible).

Apparue il y a une quinzaine d'années, notamment sous l'impulsion des associations de parents, cette fonction n'a cessé de se développer et joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre du droit à la scolarisation prôné par la loi du 11 février 2005. Il existe d'ailleurs une très forte croissance de la demande d'AVS émanant simultanément des parents et des enseignants, à telle enseigne que des réserves ont plusieurs fois été exprimées quant à l'accompagnement tel qu'il est aujourd'hui pratiqué dans le milieu ordinaire. Conçu pour permettre une progressive acquisition d'autonomie de la part des élèves handicapés, il s'avère en réalité le plus souvent être perçu comme une condition *sine qua non* de la scolarisation des enfants handicapés, la présence d'un accompagnant ayant le plus souvent dispensé d'une véritable réflexion sur ce que signifie la scolarisation, sur les adaptations pédagogiques nécessaires à l'accueil en milieu ordinaire d'élèves handicapés.

Pour autant, les AVS sont une condition nécessaire pour atteindre les objectifs de la loi du 11 février 2005 et la précarité de leur statut nuit à la qualité du service public :

- pour les élèves et leurs familles, car elle entraîne des ruptures dans l'accompagnement ;
- pour les équipes enseignantes qui se retrouvent en difficultés du fait de cette rupture ;
- pour les AVS eux-mêmes, qui ne peuvent avoir accès à une véritable formation professionnelle. Chaque année, certains quittent ainsi ces fonctions sans pouvoir réinvestir les compétences acquises.

Sans pour autant créer un métier spécifique, mais afin de permettre un exercice sérieux de cette fonction que la précarité actuelle de ces emplois hypothèque, la CNCDH propose de les rapprocher des Auxiliaires de vie sociale, en complétant le diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS). Il suffirait de modifier certains modules des cinq unités de formation. Cela aurait pour avantage de permettre aux AVS de faire évoluer leurs perspectives d'emploi, l'acquisition d'un nombre restreint de modules en formation continue leur donnant la possibilité de travailler auprès d'autres publics. Le contenu des modules spécifiques serait à définir conjointement par l'Education nationale et le monde médico-social en liaison avec les associations de parents et pourrait s'intégrer dans le plan des métiers d'aide à la personne préparé par le secrétariat d'Etat chargé de la solidarité.

#### 4 - La formation des enseignants et personnels assurant l'accueil des enfants handicapés en milieu scolaire

L'article 19-7 de la loi de 2005 fixe les modalités de la formation des enseignants du milieu ordinaire :

*« Les enseignants et les personnels d'encadrement, d'accueil, techniques et de service reçoivent, au cours de leur formation initiale et continue, une formation spécifique concernant l'accueil et l'éducation des élèves et étudiants handicapés et qui comporte notamment une information sur le handicap tel que défini à l'article L. 114 du code de l'action sociale et des familles et les différentes modalités d'accompagnement scolaire. »*

Les auditions ont montré le caractère à la fois insuffisant, généraliste et non contraignant de la formation des enseignants, la question des adaptations pédagogiques nécessaires à l'accueil d'enfants handicapés n'étant que très rarement abordée. En outre, un certain nombre d'enseignants fait souvent état d'un malaise lié à un sentiment d'incompétence et/ou d'échec à intégrer certains élèves handicapés dans leur classe, malgré un effort soutenu et une implication réelle dans leur projet scolaire.

Une formation est dispensée dans le cas de la mise en place de CLIS ou d'UPI, mais il peut paraître paradoxal de vouloir favoriser au maximum la scolarisation individuelle sans donner aux enseignants les moyens de faire face à un public nouveau. Or, les professeurs des écoles reçoivent un enseignement de base au moment de leur formation initiale d'une durée d'une semaine, centré sur le handicap et les élèves en grande difficulté. Mais dans les lycées, et *a fortiori* dans le supérieur, la culture de l'adaptation scolaire et de la scolarisation des élèves handicapés étant très peu répandue, la formation des enseignants est de fait limitée. Des plans de formation continue sont prévus pour les enseignants par l'INSHEA (l'Institut National Supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes Handicapés et les Enseignements Adaptés) mais on constate une diminution du nombre d'inscriptions à ces formations du fait de leur coût élevé, des priorités définies par chaque recteur dans son académie et de l'absence de données sur les demandes et les attentes des enseignants.

#### La CNCDH :

- rappelle la nécessité d'inscrire la scolarisation des enfants handicapés dans tous les projets d'établissements.
- demande que le principe d'une formation s'adressant à l'ensemble des équipes éducatives - enseignants, personnels d'encadrement, d'accueil, techniques et de service - qui prévaut dans les établissements hébergeant des CLIS ou UPI, soit étendu à l'accueil individuel.

- souhaite que la réforme à venir de la formation des enseignants n'oublie pas les questions de la prise en charge des enfants handicapés. Cette formation étant appelée à se faire au sein des universités, il serait souhaitable que celles-ci en profitent pour développer des recherches sur le handicap ainsi que sur l'adaptation des enseignements aux élèves et aux étudiants en situation de handicap.

#### **5 - La complémentarité entre l'Education nationale et le secteur médico-social, clef d'une scolarisation réussie des élèves handicapés**

Le constat de l'absence d'une politique globale a souvent été fait, la concurrence et/ou l'ignorance entre les politiques de l'Education nationale et des Affaires sociales l'emportant sur une complémentarité nécessaire. Cela est illustré par la dualité qui existe entre les métiers relevant d'une part de l'éducation ordinaire, d'autre part de l'éducation spécialisée. Pourtant, la coopération entre l'éducation ordinaire et l'éducation adaptée est l'élément clef dont dépend en fin de compte la réussite de la mise en œuvre de la loi. Education ordinaire et adaptée doivent s'associer et se compléter, afin d'offrir une variété de réponses spécifiques inscrites dans les PPS. Une logique exigeante de parcours doit se substituer à la notion de filière, ce qui nécessite des mesures spécifiques à certains niveaux et une vigilance particulière pour les passages d'une institution à une autre ou d'un niveau à un autre.

La CNCDH recommande que tout soit mis en œuvre pour que la complémentarité entre l'Education nationale d'une part, le secteur médico-social d'autre part, soit favorisée et progresse. Elle considère, à la suite de l'ensemble des acteurs de la scolarisation des enfants handicapés, que la publication des décrets d'application de la loi du 11 février 2005 relatif à cette complémentarité est un préalable à la progression, dans les mentalités, de cette idée de complémentarité.

Cela étant, les principes contenus dans la loi de 2005 imposant un renversement de perspective, notamment de la part du milieu spécialisé, la CNCDH recommande un accompagnement de ce secteur dont le fonctionnement est de fait, appelé à être bouleversé.

#### **6 - Une nécessaire information pour assurer l'effectivité des avancées de la loi de 2005**

La loi de 2005, dans son article 22<sup>12</sup>, prévoit que l'ensemble des élèves soient sensibilisés et informés sur le handicap et ses enjeux. Par ailleurs, elle encourage les établissements à établir des échanges avec les établissements spécialisés afin que les enfants handicapés et non-handicapés puissent se rencontrer. Ces échanges et rencontres entre des élèves et des personnes handicapées doivent permettre de faire progresser les principes de tolérance et la reconnaissance aux personnes handicapées des mêmes droits qu'au reste de la population.

A ces principes, on doit à regret opposer des réticences des parents ou de certains enseignants, lorsqu'un élève atteint de troubles du comportement par exemple, vient modifier l'équilibre d'une classe.

La CNCDH recommande qu'une information soit faite sur la loi du 11 février 2005, afin de sensibiliser l'ensemble des acteurs et, plus largement, l'ensemble de la population,

---

<sup>12</sup> « L'enseignement d'éducation civique comporte également, à l'école primaire et au collège, une formation consacrée à la connaissance et au respect des problèmes des personnes handicapées et à leur intégration dans la société. Les établissements scolaires s'associent avec les centres accueillant des personnes handicapées afin de favoriser les échanges et les rencontres avec les élèves. »

à la question du handicap en général et à celle de la scolarisation des enfants handicapés en particulier.

Dans les établissements scolaires cette information doit s'appuyer sur tous les acteurs de la communauté scolaire (notamment les syndicats d'enseignants et les associations de parents d'élèves) ainsi que sur les représentants des collectivités territoriales et sur les associations de parents d'enfants handicapés.

## Avis sur la traite et l'exploitation des êtres humains en France

*Assemblée plénière du 18 décembre 2009*

*(Adoption à 28 voix pour et 2 abstentions)*

La traite des êtres humains constitue une violation grave des droits de l'homme. Au tournant du XXI<sup>e</sup> siècle, les Nations Unies, l'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont réaffirmé ce principe dans une série de textes contraignants spécifiques à la traite : le Protocole dit de Palerme adopté en 2000, la Décision-cadre du 19 juillet 2002 et la Convention européenne de 2005<sup>13</sup>. Ces textes sont venus s'ajouter aux conventions de 1926 et 1956 sur la traite des esclaves et à la Convention de 1949 sur la traite en vue de la prostitution<sup>14</sup>.

La définition de la traite retenue dans les textes les plus récents couvre le fait de faciliter l'exploitation d'autrui en procédant, par exemple, à son recrutement, son transport ou son hébergement. Aussi la traite n'est pas l'exploitation. Pourtant, par facilité de langage, la seule expression « traite des êtres humains » est couramment employée pour désigner à la fois les faits de traite, au sens strict, et les actes qualifiés d'exploitation. Cela peut prêter à confusion.

Selon le Protocole de Palerme, il faut entendre par exploitation, « *au minimum, l'exploitation de la prostitution d'autrui ou d'autres formes d'exploitation sexuelle, le travail et les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes* » (article 3a). La liste des faits d'exploitation varie toutefois selon les textes. En outre, seuls l'esclavage, les pratiques qui y sont analogues et le travail forcé font eux-mêmes l'objet d'une définition internationale claire consacrée en 1926 et 1956, pour les premiers, et en 1930, pour le travail forcé<sup>15</sup>.

En application de l'ensemble de ces textes, la France a pour obligation de combattre efficacement la traite et l'exploitation en punissant ceux qui en sont les auteurs, en protégeant ceux qui en sont les victimes et en prévenant ce phénomène. On parle ici de la politique des trois « P ». Dans un premier temps et en accord avec le Protocole de Palerme, l'action de la France a essentiellement consisté à améliorer la répression de la traite et de l'exploitation, assimilées à une forme de criminalité transnationale et organisée. A présent et sous l'impulsion de la Convention de 2005, la France est appelée à recentrer sa politique autour du respect des droits fondamentaux des victimes.

---

<sup>13</sup> Cf. Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, additionnel à la Convention contre la criminalité transnationale organisée, adopté par les Nations Unies le 15 novembre 2000 à Palerme et ratifié par la France le 6 août 2002 ; Décision-cadre 2002/629/JAI relative à la lutte contre la traite des êtres humains, adoptée le 19 juillet 2002 et s'imposant à l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne ; Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, adoptée le 16 mai 2005 à Varsovie et ratifiée par la France le 9 janvier 2008.

<sup>14</sup> Cf. Convention relative à l'esclavage, adoptée le 25 septembre 1926 et complétée par la Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage, adoptée le 7 septembre 1956 ; Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, adoptée le 2 décembre 1949.

<sup>15</sup> Cf. Convention n°29 sur le travail forcé, adoptée le 28 juin 1930.

En cette période charnière pour le respect des droits des victimes de la traite et de l'exploitation, il a semblé utile à la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) de faire le bilan du dispositif mis en place en France. La CNCDH s'est efforcée d'identifier les lacunes de ce dispositif et leurs possibles remèdes.

## Sommaire

<b><u>Chapitre préliminaire</u></b> .....	<b>28</b>
<b><u>A - Définir clairement la traite et l'exploitation</u></b> .....	<b>28</b>
<b><u>B - Clarifier les dispositions pénales internes</u></b> .....	<b>28</b>
1 - Pour une incrimination claire et précise de la traite .....	29
2 - Pour une incrimination claire et précise de l'exploitation .....	30
3 - Pour une appréhension globale de la traite et de l'exploitation .....	31
<b><u>I - Assurer une répression efficace et adéquate de la traite et de l'exploitation</u></b> .....	<b>31</b>
<b><u>A - Pour une échelle des peines cohérente</u></b> .....	<b>31</b>
<b><u>B - Pour une mise en œuvre efficace des dispositions pénales internes</u></b> .....	<b>32</b>
<b><u>II - Garantir le respect effectif des droits des victimes</u></b> .....	<b>34</b>
<b><u>A - Garantir l'accès à la justice des victimes</u></b> .....	<b>35</b>
1 - Sur le droit d'accéder à la justice et l'exécution des décisions de justice .....	35
2 - Sur les moyens de garantir un accès effectif à la justice .....	38
3 - Sur l'absence de poursuites et de sanction à l'encontre des victimes .....	39
4 - Sur le droit au séjour des victimes étrangères en situation administrative précaire .....	40
5 - Sur le droit à la sécurité des victimes et des membres de leur famille .....	40
<b><u>B - S'assurer du rétablissement des victimes dans leurs droits économiques et sociaux</u></b> .....	<b>43</b>
1 - Sur l'engagement de l'Etat à rétablir les victimes dans leurs droits économiques et sociaux .....	43
2 - Sur les moyens de garantir le rétablissement effectif des victimes dans leurs droits économiques et sociaux .....	45
3 - Sur le droit au séjour des victimes étrangères en situation administrative précaire .....	46
4 - Sur la prise en charge des jeunes victimes étrangères .....	47
<b><u>C - Coordonner le suivi juridique et social des victimes</u></b> .....	<b>49</b>
<b><u>III - Se donner les moyens de prévenir la traite et l'exploitation</u></b> .....	<b>49</b>
<b><u>A - Prévenir la traite et l'exploitation dans les secteurs particulièrement touchés</u></b> .....	<b>50</b>
1 - Prévenir la traite et l'exploitation dans le secteur de la prostitution .....	50
2 - Prévenir la traite et l'exploitation dans les autres secteurs particulièrement touchés .....	50
<b><u>B - Prévenir la traite et l'exploitation des personnes vulnérables</u></b> .....	<b>52</b>
1 - Prévenir la traite et l'exploitation des migrants .....	52
2 - Prévenir la traite et l'exploitation des mineurs isolés étrangers en particulier .....	53
<b><u>IV - Evaluer la politique mise en œuvre</u></b> .....	<b>54</b>

## Chapitre préliminaire

### A - Définir clairement la traite et l'exploitation

*L'adoption d'une définition claire de la traite et de l'exploitation constitue le préalable nécessaire à la mise en œuvre d'une politique cohérente en la matière et, si elle est communément admise, le moyen d'assurer le renforcement de la coopération internationale. C'est pourquoi les Nations Unies ont consacré en 2000 une nouvelle définition de la traite avec l'ambition d'en faire une référence pour tous. Cependant, celle-ci coexiste avec d'autres définitions internationales contraignantes, parfois contradictoires. En outre, elle se confond, dans certaines circonstances, avec la définition du trafic illicite de migrants retenue la même année par les Nations Unies<sup>16</sup>. Un tel chevauchement pourrait n'être sans conséquence si l'étranger qualifié de victime par le Protocole de Palerme n'était pas avant tout considéré comme un délinquant par le Protocole sur le trafic illicite de migrants.*

*Quant à la notion d'exploitation à partir de laquelle est définie la traite, sa définition est laissée pour une large part aux Etats. Le Protocole de Palerme propose tout au plus une liste, non exhaustive, des différentes formes d'exploitation que peut faciliter un traitant. Parmi celles-ci, l'exploitation sexuelle, la servitude et le prélèvement d'organes ne font l'objet d'aucune définition internationale consensuelle. L'expression « au minimum » permet en outre de considérer que d'autres formes d'exploitation doivent être prises en compte, sans toutefois relever du travail forcé, de la servitude ou de l'esclavage. Si la notion d'exploitation telle qu'employée dans le Protocole renvoie à priori à une violation grave des droits fondamentaux susceptible d'entraîner une réponse pénale<sup>17</sup>, reste entière la question de savoir ce qui doit relever de cette catégorie. La définition de la traite varie donc d'un Etat à l'autre en fonction de l'approche retenue par chacun de l'exploitation.*

1. Afin de préciser le champ d'application des textes internationaux contraignants relatifs à la traite des êtres humains, notamment la Décision-cadre relative à la lutte contre la traite des êtres humains<sup>18</sup>, la CNCDH recommande à la France d'inviter ses partenaires européens à définir ensemble la notion d'exploitation.
2. Afin de garantir le respect des droits des victimes étrangères de la traite des êtres humains, la CNCDH rappelle que la France doit appliquer le Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, et non le Protocole relatif au trafic illicite de migrants, au fait de faciliter l'entrée ou le séjour irréguliers d'un étranger sur son territoire aux fins d'exploitation<sup>19</sup>.

### B - Clarifier les dispositions pénales internes

*A l'occasion de la ratification de chacun des textes internationaux relatifs à la traite ou à l'exploitation, la France s'est efforcée, depuis plus d'un siècle, de mettre en conformité son droit interne en modifiant les infractions déjà existantes, voire en insérant de nouvelles incriminations. Le droit français aujourd'hui applicable à l'ensemble du*

---

<sup>16</sup> Le Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, adopté le 15 novembre 2000, prévoit l'aggravation de la peine encourue pour avoir assuré, moyennant contrepartie, l'entrée illégale d'un étranger ou lui avoir permis, par tout moyen illégal, de demeurer illégalement sur le territoire d'un Etat partie « en cas de traitement inhumain ou dégradant de [cet étranger], y compris pour l'exploitation ».

<sup>17</sup> Certaines organisations internationales désignent sous le terme « exploitation » toute violation du droit du travail. Cf. Indicateurs de la traite des êtres humains, élaborés par le BIT et la Commission européenne, mars 2009.

<sup>18</sup> Cf. Décision-cadre 2002/629/JAI relative à la lutte contre la traite des êtres humains, 2002.

<sup>19</sup> Cf. Protocole visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 2000 ; Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, mer et air, 2000.

*phénomène regroupe par conséquent de nombreuses dispositions qui, à l'image du droit international, dessinent un corpus complexe. Or de sa lisibilité dépend l'efficacité de la sanction des auteurs, de la protection des victimes et de la prévention de la traite et de l'exploitation. La CNCDH estime donc indispensable de clarifier les dispositions françaises couvrant les faits de traite et d'exploitation à la lumière du droit international applicable à la France.*

## **1 - Pour une incrimination claire et précise de la traite**

*Une disposition générale de traite a été introduite en 2003 à l'article 225-4-1 du code pénal en application du Protocole de Palerme. Elle ne permet toutefois pas à la France de se conformer à ses engagements internationaux, dans la mesure où l'article 225-4-1 ne punit ni la traite sans profit ni la traite en vue de certaines formes d'exploitation pourtant visées par le Protocole<sup>20</sup>.*

*Autre difficulté majeure, la mise en concurrence de l'article 225-4-1 avec d'autres infractions rend impossible toute mesure de l'action répressive en la matière. En effet, subsistent à côté de l'article 225-4-1 des dispositions spéciales couvrant la traite en vue de la prostitution ou de la mendicité<sup>21</sup>, tandis que l'article L. 622-5 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) vise spécifiquement le fait de faciliter l'entrée, la circulation ou le séjour irréguliers d'un étranger quand cela a pour effet de le soumettre « à des conditions de vie, de transport, de travail ou d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine ». Par ailleurs, la traite se réalisant en amont ou à la périphérie de l'exploitation, elle est rarement constatée sans que l'exploitation le soit aussi. Or, une fois l'exploitation constatée, le traitant est généralement appréhendé soit comme l'auteur des faits d'exploitation soit comme son complice, et ce au détriment de l'article 225-4-1.*

3. Afin de mettre l'article 225-4-1 du code pénal en conformité avec le Protocole de Palerme et d'en faire la seule infraction applicable en cas de traite, la CNCDH recommande de :
- a. abroger les dispositions spéciales relatives à la traite et conserver uniquement l'article 225-4-1 du code pénal en simplifiant sa rédaction ;
  - b. renoncer à faire de la recherche d'un profit par le traitant un élément constitutif de l'infraction de traite ;
  - c. faire en sorte que la traite soit punissable quel que soit le cas de travail forcé ou de servitude concerné ;
  - d. condamner aussi la traite en vue de l'esclavage et du prélèvement illicite d'organe.

---

<sup>20</sup> L'article 225-4-1 du code pénal condamne « le fait, en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage, de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir, pour la mettre à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin soit de permettre la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre cette personne à commettre tout crime ou délit. »

<sup>21</sup> Cf. Article 225-5, 3° (embaucher, entraîner ou détourner une personne en vue de la prostitution), article 225-6, 1° (faire office d'intermédiaire entre une personne qui se livre à la prostitution et une autre qui l'exploite) et article 225-12-5, 3° et 4° (embaucher, entraîner ou détourner une personne en vue de la mendicité ou en vue de la livrer, à des fins d'enrichissement personnel, à l'exercice d'un service moyennant un don sur la voie publique) du code pénal.

## 2 - Pour une incrimination claire et précise de l'exploitation

*Le droit français applicable à l'exploitation se compose d'une grande diversité d'infractions ne couvrant pas spécifiquement de tels faits ou, du moins, pas uniquement<sup>22</sup>. Par conséquent, il est encore une fois impossible de mesurer l'action répressive en la matière.*

*De plus, si le droit en vigueur permet de ne pas laisser impunie l'exploitation d'autrui, la répression qui en découle s'avère particulièrement insatisfaisante. D'une part, son étendue varie en fonction des éléments constitutifs de chacune des infractions relayés auxquelles il est fait recours. D'autre part, quand il ne s'agit pas d'exploitation sexuelle, le juge tend à prononcer seulement quelques mois d'emprisonnement avec sursis à l'encontre de personnes qui ne sont, selon les textes, pas condamnées pour des faits de travail forcé, de servitude ou d'esclavage, mais uniquement des faits de violence, de conditions indignes de travail ou encore de travail illégal. D'aucuns parlent ici de barrage sémantique.*

4. La CNCDH recommande d'élaborer une politique criminelle cohérente abordant l'ensemble des faits d'exploitation commis sur le territoire français, ce qui implique de clarifier les dispositions existantes tant sur le plan juridique que symbolique.
5. A cette fin, la CNCDH recommande, tout d'abord, de rassembler les dispositions spécifiques à l'exploitation dans une même section du code pénal, à côté de l'infraction de traite.
6. Ensuite, la CNCDH recommande de clarifier et compléter les dispositions spécifiques à l'exploitation de manière à ce que le code pénal sanctionne les faits suivants, quels que soient l'activité exercée ou le service fourni :
  - a. Le fait de conduire une personne à exercer une activité ou fournir un service, lorsque :
    - i. soit la personne concernée ne peut valablement y consentir en raison de la situation de vulnérabilité ou de l'état de dépendance dans lequel elle se trouve et que l'auteur connaît ou ne peut ignorer ;
    - ii. soit l'auteur use de menaces, de contraintes, de violences, de manœuvres dolosives, y compris l'endettement, visant l'intéressé, sa famille ou une personne étant en relation habituelle avec lui<sup>23</sup>.
  - b. Le fait d'imposer à une personne des conditions d'activité ou d'hébergement violant manifestement les normes en vigueur et portant atteinte à son intégrité, à sa liberté ou à sa dignité, lorsque :
    - i. soit la personne concernée n'a aucune autre alternative réelle et acceptable que de se soumettre à ces conditions ;
    - ii. soit l'auteur use des moyens énumérés au point a) ii).
  - c. Empêcher une personne de cesser d'exercer une activité ou de fournir un service, lorsque :
    - i. soit la personne concernée ne peut valablement y consentir en raison de la situation de vulnérabilité ou de l'état de dépendance dans lequel elle se trouve et que l'auteur connaît ou ne peut ignorer ;
    - ii. soit l'auteur use des moyens énumérés au point a) ii).

---

<sup>22</sup> Cf. Articles 225-5 et suiv. (proxénétisme), 222-22 et suiv. (agression et atteintes sexuelles), 225-12-5 et suiv. (exploitation de la mendicité), 225-13 et suiv. (conditions indignes de travail ou d'hébergement), 121-7 et 122-2 (délinquance forcée), 212-1 (réduction en esclavage), 511-3 et 511-5 (prélèvement illicite d'organe, de tissu, de cellules ou d'un produit du corps humain) du code pénal.

<sup>23</sup> Formulation inspirée de celle habituellement retenue dans le code pénal. Voir, par exemple, l'article 225-4-2, 7° du code pénal.

- d. Le fait d'exercer sur une personne au moins l'un des attributs du droit de propriété, conformément à la Convention de 1926 sur l'esclavage. L'état ou la condition d'esclave d'une personne peut notamment se manifester par la vente, l'achat, le troc, le transfert ou le prêt de celle-ci.
7. La CNCDH recommande enfin de réfléchir à la possibilité de maintenir les dispositions pénales permettant de sanctionner les violations manifestes des normes du travail ou de l'hébergement à l'égard de personnes vulnérables ou dépendantes, sans qu'elles constituent toutefois une forme d'exploitation.

### **3 - Pour une appréhension globale de la traite et de l'exploitation**

*L'appréhension par le droit français de l'ensemble de la chaîne des comportements participant à l'exploitation d'une personne connaît au moins deux failles. Tout d'abord, ceux qui tentent d'exploiter une personne ne s'exposent pas systématiquement à une peine, alors même que l'article 225-4-1 du code pénal permet de poursuivre celui qui projette d'exploiter une personne ou en facilite l'exploitation par un tiers, avant même que son exploitation n'ait été entamée. Ensuite, le code pénal ne permet pas d'intervenir en aval de l'exploitation à l'égard de ceux qui recourent aux services fournis par une personne qu'ils savent exploitée par un tiers, alors même que l'article 225-4-1 permet de poursuivre en amont le seul fait d'héberger une personne en sachant que cela facilite son exploitation.*

8. Afin que la chaîne des comportements participant à l'exploitation d'une personne soit appréhendée dans son ensemble, la CNCDH recommande de prendre garde à ne laisser subsister aucune poche d'impunité. A cette fin, il convient de :
  - a. sanctionner la tentative, quelle que soit la forme d'exploitation concernée ;
  - b. envisager de sanctionner ceux qui recourent aux services d'une personne ou bénéficient de l'activité qu'elle exerce lorsqu'ils savent ou ne peuvent ignorer qu'elle est exploitée par un tiers.

### **I - Assurer une répression efficace et adéquate de la traite et de l'exploitation**

*La traite et l'exploitation, même une fois définies et incriminées de manière pertinente, ne peuvent être combattues sans la mise en œuvre de mesures répressives efficaces et adéquates. Aussi, il convient de s'assurer que tous les moyens sont réunis afin d'identifier, poursuivre et condamner les auteurs, en gardant à l'esprit que la répression de la traite et de l'exploitation a pour premier objectif de protéger les personnes contre de tels faits<sup>24</sup>.*

#### **A - Pour une échelle des peines cohérente**

*Les peines actuellement encourues par les auteurs de faits de traite ou d'exploitation ne permettent de respecter ni le principe de légalité ni celui d'égalité. En raison du recours à des infractions relais exposant leurs auteurs à des peines s'élevant de 2 mois d'emprisonnement à la réclusion criminelle à perpétuité, la peine encourue pour des faits de traite ou d'exploitation est particulièrement imprévisible. Elle peut en outre varier d'un auteur à l'autre, alors même que des faits similaires ont été commis, en fonction de l'infraction finalement appliquée. C'est pourquoi la CNCDH estime fondamental de s'assurer que la peine encourue correspond à la gravité des faits commis.*

---

<sup>24</sup> Cf. Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations, adoptés par le Haut-commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies en 2002, E/2002/68/Add.1, directive 5-1.

9. Afin de garantir la cohérence de la répression de la traite et de l'exploitation, la CNCDH recommande d'appliquer aux peines encourues les principes suivants :
  - a. l'exploitation d'une personne doit en principe entraîner une peine plus grave que les faits visant à la faciliter ou, le cas échéant, à en bénéficier ;
  - b. toute forme d'exploitation doit entraîner une peine identique, à l'exception de l'exploitation sexuelle et de l'esclavage ;
  - c. le caractère sexuel des faits commis à l'encontre d'une personne exploitée doit constituer une circonstance aggravante, en raison du préjudice physique et moral supplémentaire que cette forme d'exploitation peut entraîner ;
  - d. l'infraction simple de réduction ou de maintien en esclavage doit entraîner une peine plus sévère que celle encourue pour toute autre forme d'exploitation.
10. En vertu du principe d'égalité, la CNCDH recommande d'harmoniser les circonstances aggravantes prises en compte en cas de traite ou d'exploitation, en s'inspirant de celles prévues aux articles 225-4-2 et suivants du code pénal. En cas d'exploitation, il conviendrait toutefois de prévoir également l'aggravation de la peine encourue lorsque :
  - a. les faits commis ont un caractère sexuel ;
  - b. l'auteur des faits d'exploitation a en outre procédé à la traite de la personne concernée.
11. La CNCDH recommande d'harmoniser les peines complémentaires encourues par les personnes physiques ou morales ayant commis des faits de traite ou d'exploitation en s'inspirant des mesures prévues en cas de travail illégal, en complément de celles énoncées à l'article 131-39 du code pénal.

## **B - Pour une mise en œuvre efficace des dispositions pénales internes**

*Face à un phénomène complexe aux contours encore mal définis, l'importance de la formation des agents des services de détection et de répression<sup>25</sup> comme des représentants de l'autorité judiciaire ne doit pas être négligée. Le Groupe interministériel sur la traite des êtres humains, mis en place en décembre 2008, s'est d'ailleurs fixé pour objectif d'en élaborer les outils.*

*Les auditions menées par la CNCDH ont également permis d'identifier des pratiques qu'il convient d'encourager et d'autres qui doivent absolument être abandonnées. Par exemple, en matière d'exploitation sexuelle, les offices centraux de détection et de répression peuvent ouvrir une enquête sans dépendre des déclarations des victimes. L'adoption d'une démarche proactive apparaît indispensable face à des victimes qui ne se perçoivent pas toujours comme telles, qu'elles méconnaissent leurs droits ou soient soumises à des formes subtiles de contrainte (endettement, entretien de leur peur des forces de l'ordre, détournement de pratiques culturellement admises, etc.). Par contre, il conviendrait de remédier au plus vite à l'absence de politique pénale relative à la traite et à l'exploitation. A défaut, seuls le travail illégal et le séjour irrégulier tendent, par exemple, à être réprimés alors même qu'ils pourraient être considérés comme un possible symptôme de faits de traite ou d'exploitation.*

*A la lumière des recommandations formulées par le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme en 2002 ou la Rapporteuse spéciale sur la traite des êtres*

---

<sup>25</sup> Par « services de détection et de répression », il faut entendre, au minimum, les services de police, les services de gendarmerie et l'inspection du travail.

humains<sup>26</sup>, la CNCDH invite en outre les pouvoirs publics à se doter de nouveaux outils pour lutter plus efficacement contre le phénomène.

### ***Sur l'identification des situations de traite et d'exploitation***

12. Les contrôles exercés sur les lieux de travail constituant l'un des principaux moyens de détecter des situations de traite ou d'exploitation, la CNCDH recommande d'organiser séparément les opérations visant à constater, d'une part, la violation par l'employeur du droit du travail à l'égard de ses employés et, d'autre part, la violation par ceux-ci des lois relatives à l'entrée ou au séjour des étrangers.
13. De manière générale, la CNCDH recommande d'encourager les services de détection et de répression à adopter une démarche proactive en recherchant l'existence de faits de traite ou d'exploitation, sans attendre que les personnes qui en sont victimes se manifestent à eux.
14. A titre complémentaire, la CNCDH recommande d'impliquer davantage dans la détection de situations de traite ou d'exploitation l'ensemble des agents des services publics et des représentants de l'Etat, en particulier ceux qui travaillent dans les ambassades, les consulats et les services hospitaliers.

### ***Sur les services de détection et de répression***

15. Afin de garantir une répression efficace de la traite et de l'exploitation dans les régions les plus touchées ou lorsqu'elles prennent une dimension internationale, la CNCDH recommande d'étendre le mandat des brigades et offices centraux spécialisés de manière à ce que toute forme de traite ou d'exploitation puisse être appréhendée par des agents spécialement formés à cette fin.
16. Afin de garantir une répression efficace de la traite et de l'exploitation sur l'ensemble du territoire, la CNCDH recommande également que les agents non spécialisés des services de détection et de répression soient formés en plus grand nombre à l'identification des situations de traite et d'exploitation.
17. La CNCDH recommande, en outre, de fournir à l'inspection du travail les moyens matériels et humains de renforcer les contrôles sur tout lieu de travail, en collaboration avec les services, associations et syndicats susceptibles d'informer les travailleurs lésés sur leurs droits et, le cas échéant, de les prendre en charge.

### ***Sur le rassemblement des preuves***

18. Afin de faciliter le rassemblement des preuves dans les affaires de traite ou d'exploitation, la CNCDH recommande de :
  - a. renforcer la coopération entre les différents services français concernés (services de police, de gendarmerie, des douanes, des impôts, de la sécurité sociale, de l'inspection du travail, etc.), de manière à ne pas dépendre des déclarations des victimes ;
  - b. faire systématiquement appel à la coopération internationale (Europol, Interpol, Eurojust, mandat d'arrêt européen, équipes communes ou conjointes d'enquête, etc.) lorsque les faits présentent un caractère transnational ;

---

<sup>26</sup> Cf. Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations, E/2002/68/Add.1 ; Rapports annuels de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur la traite des êtres humains, en particulier les femmes et les enfants.

- c. impliquer les victimes qui y consentent dans la préparation et l'exécution des opérations menées contre la traite ou l'exploitation<sup>27</sup>, y compris en admettant leur témoignage anonyme (article 706-58 du code de procédure pénale).

### ***Sur la définition d'une politique pénale***

19. Au vu de la gravité du phénomène, la CNCDH recommande de s'assurer que les enquêtes concernant des faits de traite ou d'exploitation soient immédiatement et systématiquement ouvertes, sans dépendre de la déclaration ou de la dénonciation émanant d'une victime, en particulier lorsqu'elle est mineure. En outre, sous réserve du principe de l'opportunité des poursuites, celles-ci doivent être recommandées avec force.
20. De façon à harmoniser la répression de la traite et de l'exploitation sur l'ensemble du territoire, la CNCDH recommande de définir une politique pénale en la matière, en insistant sur son caractère prioritaire, et de former les magistrats du parquet et les juges en conséquence.

### ***Sur l'extension du champ de compétence des juridictions françaises***

21. La traite et l'exploitation constituant une atteinte particulièrement grave aux droits de l'homme, la CNCDH recommande de :
  - a. étendre les dispositions relatives au « tourisme sexuel » (article 227-27-1 du code pénal) à l'ensemble des faits de traite ou d'exploitation, que la victime concernée soit mineure ou majeure<sup>28</sup> ;
  - b. lever systématiquement l'immunité de la juridiction pénale et civile dont bénéficient certains auteurs sur le fondement de la Convention de 1961 sur les relations diplomatiques<sup>29</sup>.

### ***Sur l'évaluation de l'action des services de détection et de répression et de la justice***

22. Afin, d'une part, de mesurer l'action des services de détection et de répression et de la justice à l'égard de la traite et de l'exploitation et, d'autre part, de leur permettre de s'adapter aux évolutions du phénomène, la CNCDH recommande de procéder chaque année :
  - a. au recensement des faits constatés, poursuivis et condamnés, quelle que soit la forme de traite ou d'exploitation concernée ;
  - b. au recueil des informations relatives au profil des auteurs (sexe, âge, origine, etc.) et aux méthodes employées par eux ;
  - c. à l'analyse quantitative comme qualitative de l'ensemble de ces données.

## **II - Garantir le respect effectif des droits des victimes**

*Les normes internationales relatives aux droits de l'homme s'appliquent aux personnes victimes de traite ou d'exploitation. La France doit, par conséquent et sans discrimination, garantir l'effectivité de l'ensemble de leurs droits fondamentaux, auxquels viennent s'ajouter les droits nés des instruments spécifiques à la traite et à*

---

<sup>27</sup> Cf. Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations, E/2002/68/Add.1, directive 3-6.

<sup>28</sup> L'article 227-27-1 du code pénal prévoit que, « dans le cas où les infractions prévues par les articles 227-22, 227-23 ou 227-25 à 227-27 sont commises à l'étranger par un Français ou par une personne résidant habituellement sur le territoire français, la loi française est applicable par dérogation au deuxième alinéa de l'article 113-6 et les dispositions de la seconde phrase de l'article 113-8 ne sont pas applicables ».

<sup>29</sup> Cf. Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, adoptée le 18 avril 1961.

*l'exploitation. En découle un statut de victime de traite ou d'exploitation qui prévoit, outre le respect du droit d'accéder à la justice, celui d'être rétabli dans ses droits économiques et sociaux. L'accompagnement global des victimes de traite ou d'exploitation apparaît en effet indispensable, les « solutions parcellaires » risquant d'entraîner pour elles des « préjudices secondaires »<sup>30</sup>.*

*Mêmes reconnus, les droits d'accéder à la justice et d'être rétabli dans ses droits économiques et sociaux ne peuvent cependant être effectivement exercés si les victimes de traite ou d'exploitation qui en sont titulaires ne sont pas identifiées comme telles. Or, tant qu'un juge n'a pas tranché la question, leur identification n'est jamais certaine. C'est pourquoi la Convention de 2005 impose aux Etats de considérer toute personne comme une victime dès lors qu'il existe « des motifs raisonnables » de croire qu'elle l'est<sup>31</sup>.*

23. La CNCDH recommande que les dispositions relatives aux victimes de traite ou d'exploitation soient appliquées à toute personne dès lors que des éléments concordants (récit circonstancié de la personne, suivi par une association spécialisée ou un syndicat, indices recueillis par les services de détection et de répression ou tout autre élément disponible) laissent présumer qu'elle est victime de traite ou d'exploitation.

24. Le fait qu'une victime de traite ou d'exploitation ne se présente pas comme telle, soit en situation irrégulière ou commette des infractions de manière répétée ne doit pas faire obstacle au respect de ses droits. C'est pourquoi la CNCDH recommande que l'ensemble des services publics amenés à entrer en contact avec des victimes de traite ou d'exploitation soit formé à l'identification des indicateurs à partir desquels il est possible de présumer qu'une personne est victime de traite ou d'exploitation.

25. La CNCDH recommande de veiller à ce que toute victime de traite ou d'exploitation puisse effectivement accéder à la justice et être rétablie dans ses droits économiques et sociaux quels que soient son âge, son genre, sa nationalité, sa situation administrative, la forme de traite ou d'exploitation à laquelle elle a été soumise, sa volonté ou sa capacité à coopérer utilement avec les services de détection et de répression, ses mœurs ou toute autre situation.

## **A - Garantir l'accès à la justice des victimes**

*Le droit des victimes de traite ou d'exploitation d'accéder à la justice implique notamment de pouvoir porter plainte, demander réparation du préjudice subi et être entendu au cours de la procédure concernée. Mais ce droit ne saurait être effectif sans le respect d'autres droits dont la violation entrave, parfois irrémédiablement, son exercice. Il s'agit, par exemple, de s'assurer que les victimes de traite ou d'exploitation connaissent leurs droits et ne soient pas dissuadées d'en faire usage. A cet égard, la CNCDH se montre particulièrement attentive aux effets contreproductifs que peuvent avoir certaines mesures, pourtant adoptées en vue de lutter contre la traite et l'exploitation, qui participent à sanctionner ceux qui devraient être protégés.*

### **1 - Sur le droit d'accéder à la justice et l'exécution des décisions de justice**

---

<sup>30</sup> Cf. Décision-cadre 2001/220/JAI relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales, adoptée le 15 mars 2001, point (5).

<sup>31</sup> Cf. Articles 10-2 et 13-1 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005.

*La CNCDH a relevé plusieurs obstacles rencontrés par les victimes de traite ou d'exploitation dans leur accès à la justice. Tout d'abord, alors que le droit de porter plainte<sup>32</sup> constitue la principale voie d'accès à la justice pénale, le risque d'être éloigné du territoire, voire d'être pénalement sanctionné, contribue à dissuader les victimes de traite ou d'exploitation de déposer plainte lorsqu'elles sont étrangères et en situation irrégulière<sup>33</sup>. Ensuite, toutes les victimes de traite ou d'exploitation, qu'elles aient ou non porté plainte, ne peuvent jouer « un rôle réel et approprié »<sup>34</sup> au cours de la procédure engagée à moins de prendre en compte les difficultés particulières qu'elles connaissent en raison, notamment, du traumatisme qu'elles ont subi, de leur âge ou de leur lieu de résidence. Enfin, toutes les victimes de traite ou d'exploitation ne peuvent prétendre à une indemnisation juste et appropriée du préjudice subi. D'une part, certaines d'entre elles, en particulier lorsqu'elles sont étrangères et en situation irrégulière, se voient refuser l'accès à la CIVI<sup>35</sup>, seule à pouvoir assurer leur dédommagement quand les auteurs sont introuvables, insolvables ou bénéficient d'une immunité. D'autre part, en dépit d'une décision de justice qui leur est favorable, certaines victimes n'obtiennent pas des auteurs le versement effectif des sommes allouées à moins d'engager de nouvelles procédures, longues et coûteuses.*

### **Sur le droit de porter plainte**

26. Rappelant le caractère prioritaire de la politique pénale relative à la traite et à l'exploitation, la CNCDH recommande de renoncer à engager des poursuites pénales ou une procédure d'éloignement à l'encontre des étrangers victimes de traite ou d'exploitation en cas de situation administrative irrégulière<sup>36</sup>.
27. La CNCDH rappelle que policiers et gendarmes doivent systématiquement enregistrer la plainte formulée par des personnes alléguant des faits de traite ou d'exploitation<sup>37</sup> et recommande que, par dérogation à l'alinéa 2 de l'article 15-3 du code de procédure pénale<sup>38</sup>, leur soit systématiquement délivrée copie du procès-verbal de la plainte en faisant apparaître clairement les infractions concernées.
28. La CNCDH recommande d'étendre à l'ensemble des faits de traite et d'exploitation le bénéfice du report du point de départ du délai de prescription à la majorité de la victime, mineure au moment des faits<sup>39</sup>.
29. La CNCDH recommande de prévoir que les associations et syndicats défendant les droits des enfants, des femmes, des migrants, des travailleurs, des victimes d'infraction en

---

<sup>32</sup> Cf. Article 15-3 du code de procédure pénale.

<sup>33</sup> Dans son Avis 2008-51, la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) a observé « qu'en faisant primer la situation irrégulière des personnes victimes de violences [conjugales] et dépourvues de titres de séjour [elles] se voient interdire, de fait, de déposer plainte et de faire sanctionner les auteurs de ces violences, permettant ainsi leur impunité ».

<sup>34</sup> Cf. Article 2 de la Décision-cadre 2001/220/JAI relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

<sup>35</sup> Cf. Article 706-3 du code de procédure pénale.

<sup>36</sup> Cf. Réponse du ministre de la Justice à l'avis 2008-51 de la CNDS, publiée dans son Rapport 2008, p. 32 : « L'identification des auteurs d'actes délictueux et l'effectivité du droit reconnu à toute personne de déposer une plainte nécessitent qu'un étranger en situation irrégulière, victime d'une infraction pénale, puisse porter plainte dans un service ou une unité de police judiciaire sans risquer de se voir inquiéter et de faire l'objet de poursuites pénales en raison de sa situation administrative ».

<sup>37</sup> Cf. Article 15-3, alinéa 1, du code de procédure pénale.

<sup>38</sup> L'alinéa 2 de l'article 15-3 du code de procédure pénale énonce : « Tout dépôt de plainte fait l'objet d'un procès-verbal et donne lieu à la délivrance immédiate d'un récépissé à la victime. Si elle en fait la demande, une copie du procès-verbal lui est immédiatement remise. »

<sup>39</sup> Cf. Article 7 alinéa 3 du code de procédure pénale.

général ou des victimes de traite ou d'exploitation en particulier puissent se constituer partie civile à la place de ces dernières ou en soutien de leur plainte<sup>40</sup>.

### ***Sur le droit d'être entendu***

30. Afin d'éviter la multiplication inutile des auditions des victimes de traite ou d'exploitation, la CNCDH recommande de :
- a. procéder à l'enregistrement des premières déclarations des victimes de traite ou d'exploitation, quel que soit leur âge ;
  - b. permettre à celles-ci de compléter leurs déclarations ;
  - c. prévoir la formation des agents des services de détection et de répression à l'audition de celles-ci, en particulier lorsqu'elles sont mineures.
31. De manière à permettre aux victimes étrangères de traite ou d'exploitation qui résident à l'étranger d'exercer effectivement leurs droits dans le système juridictionnel français, la CNCDH recommande de leur permettre de venir en France pour accomplir ou participer aux actes de procédure impliquant leur présence, en autorisant leur entrée et leur séjour sur le territoire français le temps nécessaire et en couvrant leurs frais de voyage et de séjour. A défaut, la CNCDH recommande de garantir leur participation effective à la procédure via la téléconférence ou la vidéoconférence.

### ***Sur le droit à une juste indemnisation***

32. Afin de garantir le versement effectif des sommes allouées aux victimes de traite ou d'exploitation en réparation de leur préjudice, la CNCDH recommande de :
- a. mener systématiquement une enquête financière afin de faciliter l'identification, la localisation, le gel ou la saisie, à titre conservatoire, des biens des personnes mises en cause liés à la commission des faits de traite ou d'exploitation ;
  - b. renforcer la coopération internationale à ces fins, notamment dans le cadre de la Convention contre la criminalité transnationale organisée<sup>41</sup> ;
  - c. procéder de plein droit, en cas de recours suspensif, à l'exécution provisoire des indemnités allouées qui pourra, le cas échéant, faire l'objet d'aménagements.
33. De manière à ce que toute victime de traite ou d'exploitation obtienne la réparation intégrale des dommages subis, y compris lorsque les auteurs sont introuvables, insolvables ou bénéficient d'une immunité, la CNCDH recommande de :
- a. permettre à toute victime de saisir la Commission d'indemnisation des victimes d'infraction (CIVI), quelle que soit sa situation administrative<sup>42</sup> ;
  - b. prévoir que les biens saisis et les amendes perçues auprès des auteurs de faits de traite ou d'exploitation contribuent à alimenter le Fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).
34. La CNCDH recommande que soient communiqués aux membres des juridictions françaises compétentes des éléments d'évaluation du montant des dommages-intérêts qu'il convient d'allouer aux victimes de traite ou d'exploitation en fonction de la gravité des faits commis.

---

<sup>40</sup> Cf. Articles 2 et suivants du code de procédure pénale ; Loi n°75-229 du 9 avril 1975.

<sup>41</sup> Cf. Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée le 15 novembre 2000.

<sup>42</sup> Cf. Articles 706-3 et suivants du code de procédure pénale.

35. La CNCDH recommande enfin que soient mis en place des outils statistiques permettant de connaître :

- le nombre de victimes identifiées au cours des procédures pénales relatives à des faits de traite ou d'exploitation ;
- le nombre d'entre elles demandant et obtenant réparation ainsi que le montant des sommes allouées à chacune.

## 2 - Sur les moyens de garantir un accès effectif à la justice

*Garantir l'accès effectif à la justice des victimes de traite ou d'exploitation consiste à respecter non seulement les droits précédemment énoncés mais aussi les droits sans lesquels cet accès serait illusoire. Le droit des victimes à un accueil convenable, leur droit à l'information et celui d'être assisté sont, à cet égard, fondamentaux<sup>43</sup>. Or, certaines victimes de traite ou d'exploitation subissent, par exemple, des préjudices secondaires ou des pressions inutiles en raison de l'accueil irrespectueux ou inadapté qui peut leur être réservé. D'autres ne reçoivent pas, dès leur premier contact avec les services de détection et de répression, les informations utiles à la protection de leurs intérêts.*

### **Sur le droit d'être accueilli convenablement**

36. Afin de mettre en confiance les victimes de traite ou d'exploitation dès leur accueil par les services de détection et de répression, la CNCDH recommande de :

- a. assurer que soit prise en considération toute déclaration spontanée de personnes se présentant comme des victimes de traite ou d'exploitation ;
- b. confier leur accueil à un agent spécialement formé à cet effet ;
- c. leur permettre de s'adresser à un agent d'un autre sexe, lorsqu'elles en font la demande ;
- d. sanctionner tout comportement irrespectueux adopté à leur égard, en portant un soin particulier à la situation de celles qui exercent la prostitution ou sont étrangères.

37. La responsabilité première des services de détection et de répression étant de garantir la sécurité et le bien-être immédiat des victimes<sup>44</sup>, la CNCDH recommande de :

- a. traiter en victimes les personnes qui sont à la fois victimes de traite ou d'exploitation et auteurs d'infractions d'une moindre gravité ;
- b. orienter les victimes de traite ou d'exploitation vers les services institutionnels spécialisés ou, si nécessaire, une association d'aide aux victimes.

### **Sur le droit à l'information**

38. Afin que toute victime de traite ou d'exploitation reçoive, au plus tôt et dans une langue qu'elle comprend (si besoin, en recourant à un interprète), les informations nécessaires à l'exercice de ses droits, la CNCDH recommande de fournir aux services, associations et syndicats susceptibles d'être en contact avec elle les outils indispensables à leur communication. Ces informations doivent porter, au minimum, sur :

- a. le droit de porter plainte contre des faits de traite ou d'exploitation et celui d'être informée des suites données à sa plainte ;
- b. le droit de demander réparation du préjudice subi devant les juridictions pénales ou civiles, la procédure à suivre et le droit d'être informée sur son déroulement ;

<sup>43</sup> Cf. Décision-cadre 2001/220/JAI relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

<sup>44</sup> Cf. Principes et directives concernant les droits de l'homme et la traite des êtres humains : recommandations, E/2002/68/Add.1, directive 5-1.

- c. la possibilité de bénéficier d'une aide juridique (aide à l'accès au droit, aide juridictionnelle) ;
- d. la possibilité pour elle et les membres de sa famille d'être placés sous protection policière, en cas de risque de représailles, et les limites de cette protection ;
- e. le droit pour elle et les membres de sa famille de demander l'asile lorsqu'ils s'exposent à un danger en cas de retour dans leur pays d'origine ;
- f. les associations d'aide aux victimes, les associations et syndicats s'occupant spécifiquement des victimes de traite ou d'exploitation, ainsi que les services médico-sociaux susceptibles de lui venir en aide, y compris les services de médecine légale ;
- g. les conditions de délivrance d'une carte de séjour au vu de sa situation.

### ***Sur le droit d'être représenté et assisté***

39. L'aide juridictionnelle garantissant un accès effectif à la justice des victimes d'infractions criminelles, en particulier les plus graves, la CNCDH recommande qu'elle soit accordée aux victimes de traite ou d'exploitation quels que soient leur lieu de résidence, leur situation administrative ou leurs ressources<sup>45</sup>.
40. La première responsabilité des administrateurs ad hoc étant d'assurer la protection de l'intérêt supérieur des mineurs isolés, y compris lorsqu'ils sont victimes de traite ou d'exploitation, la CNCDH recommande que tous les administrateurs ad hoc soient informés de l'étendue de leur mandat et formés en conséquence.
41. La CNCDH recommande de sensibiliser les avocats et les interprètes à la problématique de la traite et de l'exploitation.

### **3 - Sur l'absence de poursuites et de sanction à l'encontre des victimes**

*La Convention de 2005 comme le droit pénal français prévoient que les victimes de traite ou d'exploitation doivent être exonérées de responsabilité pénale dès lors qu'elles ont adopté un comportement illicite sous la contrainte. Des victimes de traite ou d'exploitation de la prostitution sont cependant régulièrement appréhendées comme des délinquants par les services de détection et de répression, mises en garde à vue, éloignées du territoire, voire même pénalement sanctionnées, en application du délit de racolage public. Quant à celles qui commettent des infractions, sans y être contraintes de manière irrésistible, dans le contexte ou en conséquence de leur traite ou de leur exploitation, cette circonstance est en principe prise en compte dans le prononcé de leur peine<sup>46</sup>, excepté lorsqu'il s'agit d'amendes forfaitaires.*

42. La CNCDH rappelle que les victimes de traite ou d'exploitation contraintes à commettre des crimes ou des délits doivent être considérées avant tout comme des victimes de délinquance forcée et doivent être exonérées de responsabilité pénale pour avoir commis de tels faits (article 122-2 du code pénal).
43. Afin d'éviter que les victimes de traite ou d'exploitation de la prostitution ne subissent un préjudice secondaire et ne se défient des services de détection et de répression, la CNCDH recommande d'abroger le délit de racolage public, qu'il soit passif ou actif, et de faire application du droit commun aux atteintes à la moralité ou à la tranquillité

<sup>45</sup> Cf. Articles 3 et 9-2 de la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

<sup>46</sup> Cf. Décision 2003-467 DC sur la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, rendue par le Conseil constitutionnel le 13 mars 2003, § 63 ; Circulaire présentant les dispositions de droit pénal de la loi n° 2003-239 du 18 mars pour la sécurité intérieure, 3 juin 2003, § 2.3.2.

publiques pouvant découler de l'exercice de la prostitution (troubles à l'ordre public ou au bon voisinage, exhibition sexuelle, etc.).

44. De manière à ne pas aggraver la situation des victimes de traite ou d'exploitation, la CNCDH recommande de leur accorder une remise au moins partielle des amendes prononcées pour les contraventions commises dans le contexte ou en conséquence de leur traite ou de leur exploitation.

#### **4 - Sur le droit au séjour des victimes étrangères en situation administrative précaire**

*De la nécessité de garantir un accès effectif à la justice à toute victime de traite ou d'exploitation découle l'interdiction d'éloigner du territoire les victimes étrangères qui se trouveraient, de retour dans leur pays d'origine, dans l'impossibilité d'y accéder effectivement<sup>47</sup>. Il convient, en conséquence, de délivrer un titre de séjour aux victimes concernées, le temps nécessaire à leur accès à la justice. Or, le droit français en vigueur prévoit la possible délivrance d'une carte de séjour au seul bénéficiaire des victimes de la traite ou de l'exploitation de la prostitution, à condition qu'elles coopèrent avec les services de détection et de répression<sup>48</sup>. Sa délivrance est, en outre, laissée à l'appréciation discrétionnaire de chaque préfet qui exige parfois des victimes de remplir des conditions supplémentaires, extra legem, comme celle de cesser d'exercer la prostitution.*

45. La CNCDH recommande de délivrer de plein droit à tout étranger, y compris les ressortissants communautaires soumis à un régime transitoire<sup>49</sup>, qui engage ou participe à une procédure pénale ou civile en tant que victime de traite ou d'exploitation :
- a. une autorisation provisoire de séjour d'au moins six mois, avec autorisation de travailler ;
  - b. puis une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » d'un an, avec autorisation de travailler, renouvelée automatiquement jusqu'à l'aboutissement de la procédure concernée.
46. S'agissant de la procédure de délivrance de ces titres de séjour, la CNCDH recommande de :
- a. exonérer les victimes étrangères sans ressources des frais liés à la délivrance de ces titres de séjour ou, au minimum, en différer le paiement ;
  - b. rappeler aux services préfectoraux que subordonner leur délivrance à la cessation d'une activité licite (prostitution) constitue une discrimination, en violation des textes internationaux auxquels la France est partie.
47. A titre complémentaire, la CNCDH recommande de garantir le maintien des liens unissant les victimes de traite ou d'exploitation et les membres de leur famille en permettant à ces derniers d'entrer et de séjourner sur le territoire français après délivrance, le cas échéant d'un visa ou d'un titre de séjour.

#### **5 - Sur le droit à la sécurité des victimes et des membres de leur famille**

*Accéder à la justice doit non seulement ne pas mettre en danger les victimes de traite ou d'exploitation et les membres de leur famille, mais encore s'accompagner d'une*

---

<sup>47</sup> Cf. Articles 4, 6, 13, 14 et 15-2 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

<sup>48</sup> Cf. Articles L. 316-1 et R.316-1 du CESEDA.

<sup>49</sup> A fin de garantir que l'intégration d'un Etat dans l'Union européenne ne soit pas désavantageuse pour ses ressortissants, la Circulaire du 5 février 2009 encourage à appliquer aux ressortissants bulgares et roumains, soumis à un régime transitoire, les dispositions relatives à la délivrance d'un titre de séjour, avec autorisation de travailler, aux victimes étrangères de traite ou d'exploitation de la prostitution (§ 4.1).

*protection efficace lorsqu'un tel danger est avéré. A cette fin, d'une part, leur vie privée et familiale doit être respectée<sup>50</sup>. Protéger leur identité et leurs coordonnées ou assurer la confidentialité de leurs déclarations peuvent être d'une importance vitale. D'autre part, la France a l'obligation d'offrir aux victimes et aux membres de leur famille un niveau approprié de protection dès qu'il existe un risque grave de rétorsion<sup>51</sup>. Si le droit français en vigueur prévoit en effet une protection policière, seules sont visées les victimes étrangères de traite ou d'exploitation de la prostitution parmi celles ayant reçu une carte de séjour en échange de leur coopération<sup>52</sup>. Celles qui ne remplissent pas ces conditions peuvent tout au plus bénéficier d'un dispositif, coordonné par une organisation non gouvernementale, facilitant leur éloignement géographique sur le territoire français.*

*Par ailleurs, bien que le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés ait encouragé à reconnaître le statut de réfugié des victimes de traite qui craignent des persécutions à leur retour dans leur pays d'origine<sup>53</sup>, la protection subsidiaire est malheureusement aujourd'hui privilégiée<sup>54</sup>.*

### **Sur le droit au respect de la vie privée et à une protection physique**

48. Afin de veiller au respect de la vie privée des victimes de traite ou d'exploitation, la CNCDH recommande de :
- a. fournir aux services de détection et de répression, aux préfetures et aux services publics chargés d'aider les victimes de traite ou d'exploitation les moyens nécessaires pour recevoir celles-ci dans des locaux garantissant la confidentialité des échanges ;
  - b. prévoir que le huis clos judiciaire est de droit lorsqu'une victime de traite ou d'exploitation en fait la demande ;
  - c. sensibiliser les médias sur le danger auquel ils peuvent exposer les victimes en révélant leur identité et leurs coordonnées.
49. Pour éviter que les victimes de traite ou d'exploitation ne subissent des pressions inutiles ou ne soient exposées à un danger pouvant être évité, dans le cadre d'une procédure pénale, la CNCDH recommande de prendre toutes les précautions nécessaires à la garantie de leur sécurité. Il convient, notamment, de :
- a. former les agents des services de détection et de répression à l'évaluation des risques encourus par les victimes de traite ou d'exploitation ;
  - b. faire application, le cas échéant, des mesures relatives à la protection des témoins (articles 706-57 et suivants du code de procédure pénale) ;
  - c. éviter leur confrontation aux auteurs et, lorsqu'elle est incontournable, les informer de sa date et assurer leur sécurité aux abords immédiats du lieu de la confrontation ;
  - d. ouvrir systématiquement une enquête lorsqu'elles disent être victimes de subornation (article 434-15 du code pénal) ;
  - e. les informer de la libération des mis en cause à l'issue de la procédure et des auteurs à l'issue de leur peine, y compris lorsqu'elles vivent à l'étranger.

---

<sup>50</sup> Cf. Article 8-1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

<sup>51</sup> Cf. Article 8-1 de la Décision-cadre 2001/220/JAI relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales.

<sup>52</sup> Cf. Article R. 316-7, 4°, du CESEDA.

<sup>53</sup> Cf. Principes directeurs sur la protection internationale : Application de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, 2006.

<sup>54</sup> Cf. Circulaire sur les conditions d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires, 5 février 2009, § 1-2.

50. Afin de protéger les victimes de traite ou d'exploitation ainsi que les membres de leur famille lorsqu'ils sont, de manière certaine, exposés à des pressions ou des représailles, la CNCDH recommande de :
- étendre la possibilité d'offrir une protection policière à l'ensemble des victimes de traite ou d'exploitation ainsi qu'aux membres de leur famille tant qu'ils sont exposés à des pressions ou des représailles ;
  - réfléchir à l'opportunité de créer un service national spécialisé dans la protection des victimes, des témoins et des membres de leur famille, distinct des services de détection et de répression ;
  - renforcer la coopération internationale afin d'organiser leur protection, y compris lorsque les personnes en danger demeurent à l'étranger.
51. Au minimum, les victimes de traite ou d'exploitation doivent pouvoir s'éloigner géographiquement du lieu où elles ont subi les faits. C'est pourquoi la CNCDH recommande de :
- accroître les moyens du dispositif national d'accueil et de protection des victimes de traite ou d'exploitation en danger, actuellement coordonné par l'association ALC<sup>55</sup> ;
  - prévoir un dispositif équivalent pour les victimes mineures en danger, en réservant des places dans des foyers d'accueil pour mineurs sur l'ensemble du territoire ;
  - renforcer la coopération internationale afin de rendre possible, à leur demande, la mise à l'abri des victimes de traite ou d'exploitation sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union européenne.

### ***Sur le droit d'asile***

52. La CNCDH rappelle que la demande ou l'obtention d'un titre de séjour par une victime de traite ou d'exploitation, y compris lorsqu'il lui est délivré en cette qualité, doit être sans incidence sur son droit de demander l'asile et celui de recevoir les informations nécessaires à son exercice<sup>56</sup>.
53. La CNCDH recommande d'appliquer la Convention de 1951 et/ou le Protocole de 1967 relatifs au statut de réfugié à tout étranger victime de traite ou d'exploitation craignant de subir des persécutions en cas de retour dans son pays d'origine. Cela implique de
- former les agents de l'OFPRA et de la CNDA à cette question, sur la base des principes directeurs énoncés par le Haut-commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en 2006<sup>57</sup> ;
  - énoncer au sein de l'OFPRA des directives s'appliquant à l'ensemble des agents chargés de l'examen des demandes d'asile, afin de favoriser l'harmonisation de leurs pratiques à l'égard des victimes de traite ou d'exploitation.
54. Qu'il s'agisse d'une première demande d'asile ou d'une demande de réexamen, la CNCDH recommande de prévoir :

---

<sup>55</sup> Le dispositif Ac.Sé met à disposition de victimes de traite ou d'exploitation en danger une cinquantaine de places dans des CHRS dispersées sur l'ensemble du territoire, conformément à l'article L. 345-1, dernier alinéa, du code de l'action sociale et des familles.

<sup>56</sup> Cf. Article 14 du Protocole de Palerme visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants, 2000 ; Article 40-4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005.

<sup>57</sup> Cf. Principes directeurs sur la protection internationale : Application de l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 et/ou du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés aux victimes de la traite et aux personnes risquant d'être victimes de la traite, 2006.

- a. l'admission au séjour provisoire des victimes de traite ou d'exploitation et le bénéfice des droits y afférents, notamment le droit d'exercer un recours suspensif devant la CNDA, sans que leur soient opposées les dispositions 1°, 2° et 4° de l'article L. 741-4 du CESEDA<sup>58</sup> ;
- b. l'examen systématique des demandes formées par des victimes de traite ou d'exploitation, comme le permet le Règlement dit Dublin II<sup>59</sup>.

55. La CNCDH recommande d'accorder la plus grande attention aux demandes de « visa asile » formées à l'étranger par les membres de la famille d'une victime de traite ou d'exploitation lorsqu'ils sont exposés ou subissent, en tant que tels, des persécutions.

## **B - S'assurer du rétablissement des victimes dans leurs droits économiques et sociaux**

*La Convention de 2005 impose à la France de prendre les mesures nécessaires pour assister les victimes de traite dans leur rétablissement physique, psychologique et social, indépendamment de leur participation à une procédure judiciaire. D'autres textes internationaux insistent plus particulièrement sur la réadaptation physique et psychologique des victimes mineures de traite ou d'exploitation ainsi que leur réinsertion sociale<sup>60</sup>. Le droit français prévoit des mesures de protection et d'assistance au bénéfice de tout mineur en danger, y compris lorsqu'ils sont victimes de traite ou d'exploitation, tandis que l'accompagnement social des victimes majeures vers leur autonomie est prévu uniquement en cas de traite ou d'exploitation de la prostitution<sup>61</sup>. Un tel accompagnement ne saurait pourtant être facultatif dans la mesure où il contribue non seulement à garantir l'accès à la justice des victimes de traite ou d'exploitation mais encore à éviter qu'elles le soient à nouveau.*

### **1 - Sur l'engagement de l'Etat à rétablir les victimes dans leurs droits économiques et sociaux**

*En application du droit international, en particulier du Protocole de Palerme et de la Convention de 2005, la France doit offrir aux victimes de traite, y compris lorsqu'il existe seulement des motifs raisonnables de croire qu'elles le sont, un accompagnement social comprenant, au minimum : 1. un logement convenable et sûr adapté à leurs besoins spécifiques, lorsque leur situation l'exige et qu'elles y consentent ; 2. l'accès aux soins médicaux d'urgence et à une assistance psychologique ; 3. l'accès au marché du travail, à la formation professionnelle, à l'enseignement et à l'éducation<sup>62</sup> ; 4. une assistance matérielle afin qu'elles retrouvent des conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance ou, pour les mineurs, « un niveau de vie suffisant pour permettre leur développement physique, mental, spirituel, moral et social »<sup>63</sup>. Il faut toutefois prendre garde à ne pas simplement remettre les victimes de traite ou d'exploitation dans une situation similaire à celle qui les a conduites à être victimes de tels faits. Les mesures adoptées doivent, en conséquence, donner aux personnes les plus vulnérables*

<sup>58</sup> L'article L. 741-4 du CESEDA prévoit notamment que l'admission au séjour d'un demandeur d'asile peut lui être refusée si l'examen de sa demande relève de la compétence d'un autre Etat (1°), s'il a la nationalité d'un pays considéré sûr (2°) ou si sa demande apparaît comme frauduleuse, abusive ou dilatoire (4°).

<sup>59</sup> Cf. Article 3 alinéa 2 du Règlement (CE) n° 343/2003 du Conseil établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres par un ressortissant d'un pays tiers, 18 février 2003.

<sup>60</sup> Cf. Article 39 de la Convention de relative aux droits de l'enfant, 1989 ; Article 7-2b de la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants, 1999 ; Article 9-3 du Protocole concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, 2000.

<sup>61</sup> Cf. Article 42 de la loi n°2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure.

<sup>62</sup> Sur le droit à l'éducation, voir aussi : Article 28-1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, 1989 ; Article 7-2 de la Convention concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants, 1999.

<sup>63</sup> Cf. Article 27-1 de la Convention relative aux droits de l'enfant, 1989.

*l'opportunité de construire un projet de vie susceptible de les mettre à l'abri, à l'avenir, de la traite et de l'exploitation.*

*Les modalités de cet accompagnement social sont précisées par le droit français s'agissant des seules victimes de traite ou d'exploitation de la prostitution qui ont obtenu une carte de séjour pour avoir accepté de coopérer avec les services de détection et de répression<sup>64</sup>. La majorité des victimes de traite ou d'exploitation demeure, par conséquent, confrontée à de grandes difficultés. Leur hébergement précaire, voire inexistant, les maintient par exemple dans une situation de vulnérabilité qui nuit considérablement à l'exercice de l'ensemble de leurs droits.*

### **Sur le droit au logement**

56. Afin de garantir l'hébergement convenable et sûr des victimes de traite ou d'exploitation les plus démunies, la CNCDH recommande de :
- a. rappeler que l'irrégularité de leur séjour n'est pas un obstacle à leur accueil dans les structures de droit commun déjà existantes, en particulier les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)<sup>65</sup> ;
  - b. soutenir financièrement les initiatives visant à offrir des solutions adaptées à leur profil et à leurs besoins.

### **Sur l'accès aux soins**

57. De manière à ce que les victimes étrangères de traite ou d'exploitation puissent effectivement se rétablir physiquement et psychologiquement, la CNCDH recommande de leur reconnaître le bénéfice de l'aide médicale d'Etat (AME) sans tenir compte de la durée de leur résidence sur le territoire français<sup>66</sup>.
58. La CNCDH recommande d'assurer la prise en charge du suivi psychologique des victimes de traite ou d'exploitation et des membres de leur famille, en particulier de leurs enfants.

### **Sur l'accès à la formation et au travail**

59. Afin que les victimes de traite ou d'exploitation ne soient pas maintenues dans une situation de vulnérabilité ou de dépendance, la CNCDH recommande de favoriser leur autonomie en garantissant leur accès au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement, notamment du français, sur le modèle du régime applicable aux réfugiés.

### **Sur l'accès à une allocation de subsistance**

60. Le versement de l'allocation temporaire d'attente (ATA) aux victimes de traite ou d'exploitation visant à remédier à leur situation de détresse, la CNCDH recommande qu'elle :
- a. bénéficie à toute victime de traite ou d'exploitation se trouvant dans une telle situation ;
  - b. soit immédiatement versée et, à défaut, ait un effet rétroactif ;

---

<sup>64</sup> Cf. Décret relatif à l'admission au séjour, à la protection, à l'accueil et à l'hébergement des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme, 13 septembre 2007.

<sup>65</sup> Cf. Article L.111-2, 2°, du code de l'action sociale et des familles.

<sup>66</sup> Cf. Article L.251-1 du code de l'action sociale et des familles.

- c. soit revalorisée de manière à effectivement leur offrir « des conditions de vie susceptibles d'assurer leur subsistance », conformément à la Convention de 2005<sup>67</sup>.

61. La CNCDH recommande également que les victimes de traite ou d'exploitation puissent prétendre au revenu de solidarité active (RSA), sans que leur soit opposée la condition énoncée à l'article L. 262-4, 2°, du code de l'action sociale et des familles<sup>68</sup>.

## **2 - Sur les moyens de garantir le rétablissement effectif des victimes dans leurs droits économiques et sociaux**

*Tout comme l'exercice du droit d'accéder à la justice, le rétablissement des victimes de traite ou d'exploitation dans leurs droits économiques et sociaux dépend des informations qu'elles reçoivent. Aussi le Protocole de Palerme comme la Convention de 2005 posent le principe général d'un droit à l'information des victimes de traite concernant leurs droits et les services mis à leur disposition. Mais, selon le droit français, uniquement les services de police ou de gendarmerie et certains organismes désignés à cet effet par le ministre chargé de l'Action sociale ont l'obligation d'informer les seules victimes de traite ou d'exploitation de la prostitution sur les mesures d'accueil, d'hébergement et de protection prévues par la loi et la possibilité de remédier à leur situation administrative précaire<sup>69</sup>.*

*Le Protocole de Palerme et la Convention de 2005 insistent également sur la nécessité de faciliter la collaboration entre les différents services et organisations chargés du rétablissement des victimes de traite. En France, des organisations non gouvernementales s'efforcent de coordonner l'action des différents services concernés en vue d'offrir un accompagnement global aux victimes de traite ou d'exploitation. Leur capacité à répondre aux besoins des victimes de traite ou d'exploitation qui les sollicitent dépend toutefois de leurs ressources humaines, matérielles et financières sur lesquelles elles n'ont que peu de prise.*

### **Sur l'information des victimes**

62. Afin que toute victime de traite ou d'exploitation reçoive, au plus tôt et dans une langue qu'elle comprend (si besoin, en recourant à un interprète), les informations nécessaires à ce qu'elle soit rétablie dans ses droits économiques et sociaux, la CNCDH recommande de fournir à tous services, associations ou syndicats susceptibles d'être en contact avec elle les outils indispensables à leur communication. Ces informations doivent porter, au minimum, sur :
- a. le droit à un logement convenable et sûr ; le droit d'accéder aux soins ; le droit d'accéder au marché du travail, à la formation professionnelle, à l'enseignement ou à l'éducation ; le droit à une allocation temporaire d'attente ;
  - b. le droit d'accéder à la justice ;
  - c. la possibilité de s'éloigner géographiquement du lieu où elle a subi les faits ;
  - d. le droit pour elle et les membres de sa famille de demander l'asile lorsqu'ils s'exposent à un danger en cas de retour dans leur pays d'origine ;
  - e. les services, associations et syndicats susceptibles de lui venir en aide ;

---

<sup>67</sup> Cf. Article 12-1a de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005.

<sup>68</sup> L'article L. 262-4, 2°, du CASF exige, pour être bénéficiaire de l'ATA, d'être français ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler. Cette condition n'est applicable ni aux réfugiés ni aux bénéficiaires de la protection subsidiaire ni aux apatrides

<sup>69</sup> Cf. Article R. 316-1 du CESEDA.

f. les conditions de délivrance d'une carte de séjour au vu de sa situation.

63. De manière à ce que les victimes de traite ou d'exploitation sachent qu'elles sont titulaires de droits et vers quels services, associations ou syndicats se tourner, la CNCDH recommande de :

- a. procéder, par tout moyen, à la diffusion systématique de ces informations dans les lieux susceptibles d'être fréquentés par des victimes de traite ou d'exploitation, y compris les centres de rétention, les zones d'attente, les préfectures et les hôpitaux ;
- b. élaborer des campagnes d'information en partenariat avec les médias français et étrangers diffusant sur le territoire français ;
- c. donner les moyens à l'Inavem de recevoir les appels des victimes de traite ou d'exploitation, ou des personnes en contact avec elles, au 08 VICTIMES afin de les informer du droit en vigueur et de les orienter vers les services ou organisations en mesure de répondre à leurs besoins.

### ***Sur la qualité et la continuité de la prise en charge des victimes***

64. Afin que les victimes de traite ou d'exploitation bénéficient d'une aide appropriée, la CNCDH recommande de :

- a. fournir les moyens matériels et financiers aux organisations spécialisées qui sont chargées de fait d'une mission de service public en prenant en charge les victimes de traite ou d'exploitation, notamment en coordonnant leur accompagnement social ;
- b. former les membres des associations d'aide aux victimes plus généralistes, présentes sur l'ensemble du territoire, à la prise en charge des victimes de traite ou d'exploitation.

65. Afin d'assurer la continuité de l'accompagnement social des victimes de traite ou d'exploitation en cas de départ à l'étranger, la CNCDH recommande de renforcer la coopération internationale entre les dispositifs internes les prenant en charge.

### **3 - Sur le droit au séjour des victimes étrangères en situation administrative précaire**

*La Convention de 2005 encourage les Etats parties à autoriser le séjour des victimes de traite en raison de leur situation personnelle<sup>70</sup>. Une fois consacré le droit des victimes de traite d'être rétablies dans leurs droits économiques et sociaux, y compris lorsqu'il existe seulement des motifs raisonnables de croire qu'elles sont victimes, il serait en effet discriminatoire de permettre uniquement à celles qui coopèrent avec les services de détection et de répression d'exercer effectivement leurs droits.*

*En France, une circulaire du 5 février 2009 encourage elle aussi à accorder un titre de séjour aux victimes de traite ou d'exploitation de la prostitution refusant ou n'étant pas en mesure de coopérer utilement avec les services de détection et de répression, en tenant compte de leur détresse et de leurs efforts de réinsertion<sup>71</sup>. Cette invitation adressée aux préfets ne constitue cependant en rien une obligation et la délivrance d'un titre de séjour pour des motifs humanitaires reste, en pratique, exceptionnel.*

---

<sup>70</sup> Cf. Article 14-1a de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005.

<sup>71</sup> Cf. Circulaire sur les conditions d'admission au séjour des étrangers victimes de la traite des êtres humains et du proxénétisme coopérant avec les autorités judiciaires, 5 février 2009.

66. La CNCDH recommande de délivrer de plein droit à tout étranger, y compris les ressortissants communautaires soumis à un régime transitoire<sup>72</sup>, à l'égard duquel des éléments concordants (récit circonstancié de la personne, suivi par une association spécialisée ou un syndicat, indices recueillis par les autorités ou tout autre élément disponible) laissent présumer qu'il est victime de traite ou d'exploitation :
- a. une autorisation provisoire de séjour d'au moins six mois, avec autorisation de travailler ;
  - b. puis une carte de séjour temporaire mention « vie privée et familiale » d'un an, avec autorisation de travailler, renouvelée automatiquement le temps qu'il soit rétabli dans ses droits économiques et sociaux.
67. S'agissant de la procédure de délivrance de ces titres de séjour, la CNCDH recommande de :
- a. prévoir une procédure simple, de façon à permettre aux personnes concernées de ne pas nécessairement recourir à une aide extérieure ;
  - b. exonérer les victimes étrangères sans ressources des frais liés à la délivrance de ces titres de séjour ou, au minimum, en différer le paiement ;
  - c. rappeler aux services préfectoraux que subordonner leur délivrance à la cessation d'une activité licite (prostitution) constitue une discrimination, en violation des textes internationaux auxquels la France est partie.
68. A titre complémentaire, la CNCDH recommande de garantir le maintien des liens unissant les victimes de traite ou d'exploitation et les membres de leur famille en permettant à ces derniers d'entrer et de séjourner sur le territoire français après délivrance, le cas échéant d'un visa ou d'un titre de séjour.

#### 4 - Sur la prise en charge des jeunes victimes étrangères

*La Convention de 1989 relative aux droits de l'enfant pose le principe selon lequel « tout enfant qui est temporairement ou définitivement privé de son milieu familial, ou qui dans son propre intérêt ne peut être laissé dans son milieu, a droit à une protection et une aide spéciales de l'Etat » (article 20-1). La Convention de 2005 précise que, en cas d'incertitude sur l'âge d'une victime de traite et lorsqu'il existe des raisons de croire qu'elle est mineure, elle doit être présumée mineure de façon à permettre la mise en œuvre de mesures de protection spécifiques dans l'attente que son âge soit vérifié<sup>73</sup>. Dans certains départements français, toute protection est cependant refusée aux victimes de traite ou d'exploitation tant que les services concernés n'ont pas acquis la certitude qu'elles sont mineures.*

*Autre principe posé par les conventions de 1989 et de 2005, réunir un mineur à sa famille, y compris lorsqu'elle se trouve à l'étranger, constitue une priorité si cela est dans son intérêt supérieur<sup>74</sup>. Un accord bilatéral a été signé en ce sens en 2002 par la France s'agissant du retour des mineurs roumains sans représentants légaux, notamment lorsqu'ils sont victimes de traite ou d'exploitation ; un nouvel accord signé en 2007 est en cours de ratification. Les mesures de précaution prévues par le premier, et mises en œuvre de manière insatisfaisante au dire des associations auditionnées par la CNCDH, ont*

---

<sup>72</sup> A fin de garantir que l'intégration d'un Etat dans l'Union européenne ne soit pas désavantageuse pour ses ressortissants, la Circulaire du 5 février 2009 encourage à appliquer aux ressortissants bulgares et roumains, soumis à un régime transitoire, les dispositions relatives à la délivrance d'un titre de séjour, avec autorisation de travailler, aux victimes étrangères de traite ou d'exploitation de la prostitution (§ 4.1).

<sup>73</sup> Cf. Article 10-3 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005.

<sup>74</sup> Cf. Article 10-4c de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005.

*cependant disparu du second qui n'exige plus, par exemple, que leur retour soit précédé d'une enquête sociale dans leur famille.*

### **En France**

69. Afin que les victimes mineures de traite ou d'exploitation, qu'elles soient isolées ou non, fassent l'objet de mesures de protection immédiates et appropriées après saisine, le cas échéant, du juge des enfants, la CNCDH recommande de respecter les principes suivants :
- a. une victime de traite ou d'exploitation doit bénéficier des mesures de protection réservées aux mineurs en danger, dès lors qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'elle est mineure ;
  - b. un mineur délinquant récidiviste doit faire l'objet d'une attention particulière afin de vérifier qu'il n'est pas victime de délinquance forcée.
70. S'agissant plus particulièrement des mineurs isolés étrangers qui sont victimes de traite ou d'exploitation, la CNCDH recommande de :
- a. former les professionnels de l'Aide sociale à l'Enfance (ASE) et de la Protection judiciaire de la Jeunesse (PJJ) à leur prise en charge ;
  - b. adapter les mesures de protection au profil et aux besoins des mineurs concernés (AEMO, scolarisation, formation professionnelle, accueil en foyer, etc.) ;
  - c. créer un dispositif interdépartemental ayant pour mission d'aider les professionnels impliqués à établir l'identité des mineurs concernés et à retrouver leurs familles à l'étranger ;
  - d. veiller à ce que la mise à l'abri temporaire des mineurs concernés dans des structures d'urgence soit suivie de leur prise en charge effective par l'Aide sociale à l'enfance.
71. A titre complémentaire, la CNCDH recommande de réfléchir à la mise en place d'un dispositif de protection des jeunes majeurs, âgés de 18 à 21 ans, victimes de traite ou d'exploitation. Cela pourrait consister en la signature systématique d'un contrat jeune majeur entre ceux-ci et le Conseil général concerné.

### **En cas de retour**

72. Conformément à la Convention internationale relative aux droits de l'enfant, la CNCDH recommande que le retour dans son pays d'origine d'un mineur isolé étranger victime de traite ou d'exploitation soit, au minimum :
- a. dans son intérêt, ce qui implique notamment de ne pas le renvoyer vers un pays dans lequel il risque d'être à nouveau victime de traite ou d'exploitation<sup>75</sup> ;
  - b. subordonné à son consentement, recueilli par un juge des enfants en présence d'un administrateur ad hoc préalablement désigné ;
  - c. précédé d'une enquête détaillée permettant d'établir que son retour ne l'exposera à aucun danger et qu'il bénéficiera d'une prise en charge sociale.
73. Le nouvel accord franco-roumain relatif à la protection des mineurs roumains isolés et à leur retour dans leur pays d'origine, signé en 2007, ne respectant pas les règles précédemment énoncées, la CNCDH recommande de ne pas le ratifier. L'élaboration d'un nouvel accord exige l'évaluation rigoureuse du dispositif mis en œuvre en 2002 en application du premier accord<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> Cf. Observations finales du Comité des droits de l'enfant : France, adoptées le 12 juin 2009, § 86d.

<sup>76</sup> Cf. Accord entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la Roumanie relatif à une coopération en vue de la protection des mineurs roumains en difficulté sur le territoire de la République

## C - Coordonner le suivi juridique et social des victimes

*L'accompagnement social des victimes de traite ou d'exploitation contribue à garantir leur accès à la justice. A défaut de bénéficier d'un accompagnement social approprié et d'accéder à la justice, elles risquent d'être à nouveau victimes de traite ou d'exploitation, voire de participer à la traite ou à l'exploitation d'autrui. N'étant pas en mesure de rompre avec ceux qui les y soumettent, certaines d'entre elles trouvent en effet une façon d'améliorer leur condition dans le fait de s'allier à ceux-ci. C'est pourquoi la CNCDH estime essentielle la coordination du suivi juridique et social des victimes de traite ou d'exploitation. Elle prend note à cet égard de la proposition faite par le Groupe interministériel de travail sur la traite des êtres humains de créer une mission interministérielle chargée de définir, coordonner et orienter la politique et l'action des ministères concernés, sous l'autorité du Premier ministre, s'agissant notamment de la protection des victimes.*

74. De manière à ce que soit coordonnée l'action des services, associations et syndicats intervenant auprès des victimes de traite ou d'exploitation, la CNCDH recommande de :

- a. désigner dans tous les services concernés l'interlocuteur auquel doivent s'adresser les victimes de traite ou d'exploitation ou les professionnels qui suivent leur dossier ;
- b. créer des comités de suivi départementaux chargés d'assurer la mise en œuvre des dispositions visant à les protégeant et de produire un bilan annuel sur leur prise en charge ;
- c. créer un observatoire national chargé de recueillir et d'analyser les données fournies par les comités départementaux et d'organiser la formation des professionnels intervenant auprès d'elles sur l'ensemble du territoire.

### III - Se donner les moyens de prévenir la traite et l'exploitation

*Pour être efficace, la stratégie de lutte contre la traite des êtres humains doit être fondée sur une approche multidisciplinaire qui passe non seulement par la sanction de ceux qui commettent des faits de traite ou d'exploitation et la protection de ceux qui en sont victimes mais aussi par la prévention de tels faits<sup>77</sup>. A cette fin, il convient d'identifier les facteurs juridiques, sociaux et économiques qui favorisent, de manière structurelle, la traite et l'exploitation dans certains secteurs d'activité ou à l'égard de certaines personnes et d'adopter en conséquence des mesures préventives. La Convention de 2005 impose, en outre, à la France d'établir et/ou de soutenir des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation. A court terme, ce type de campagne peut, en effet, s'avérer très utile pour dissuader ceux qui envisageraient de commettre des faits de traite ou d'exploitation et signaler aux autres comment y résister.*

75. La CNCDH recommande d'informer les citoyens sur :

- a. la façon de reconnaître des faits de traite ou d'exploitation et d'agir dans ce cas ;
- b. les sanctions auxquelles s'exposent ceux qui auraient l'intention de soumettre autrui à des faits de traite ou d'exploitation.

---

française et à leur retour dans leur pays d'origine, ainsi qu'à la lutte contre les réseaux d'exploitation, signé le 4 octobre 2002 et publié par le décret n°2003-220 du 7 mars 2003.

<sup>77</sup> Cf. Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005.

76. La CNCDH recommande d'informer sur l'état de la législation en matière de traite et d'exploitation les employeurs, les intermédiaires, en particulier les agences de voyage, les agences de recrutement et de placement, les agences de rencontre, les agences d'escortes et les agences de mannequins, ainsi que leurs clients.

## **A - Prévenir la traite et l'exploitation dans les secteurs particulièrement touchés**

*Si la traite et l'exploitation peuvent concerner l'ensemble des secteurs de l'activité humaine, formels ou informels, il convient néanmoins d'insister sur certains d'entre eux, compte tenu de la fréquence à laquelle de tels faits sont dénoncés en France.*

### **1 - Prévenir la traite et l'exploitation dans le secteur de la prostitution<sup>78</sup>**

*La Convention de 1949 exige non seulement l'adoption de mesures protectrices à l'égard des personnes en voie de se prostituer ou se prostituant mais encore l'abrogation ou l'abolition de toute disposition ou pratique qui conduit à les inscrire dans des registres spéciaux ou à les soumettre à des conditions exceptionnelles de surveillance ou de déclaration<sup>79</sup>. Or, les personnes prostituées connaissent en France une surveillance exceptionnelle et discriminatoire conduisant à leur stigmatisation, voire leur sanction ou celle de leurs proches. La répression du proxénétisme poursuit, en effet, une double finalité : punir ceux qui exploitent la prostitution d'autrui et entraver l'exercice de la prostitution, considérée comme un comportement déviant. Nombre de personnes prostituées n'ont, en conséquence, pas confiance dans les services de détection et de répression et accèdent difficilement au droit et à la justice, y compris lorsqu'elles sont victimes de traite ou d'exploitation.*

77. La CNCDH recommande, en premier lieu, d'ouvrir le débat en France sur la prévention de l'exploitation sexuelle.

78. La CNCDH recommande de :

- a. sanctionner l'exploitation de la prostitution comme une forme aggravée de l'exploitation d'autrui (cf. recommandations 6 et 9c) ;
- b. sanctionner effectivement le recours à la prostitution d'un mineur (article 225-12-1, alinéa 1, du code pénal) ;
- c. incriminer spécialement le fait de provoquer autrui à se prostituer ;
- d. rappeler que tout contrat de travail prévoyant l'accomplissement d'actes à caractère sexuel est nul de plein droit.

79. Afin que les droits fondamentaux des personnes exerçant la prostitution soient garantis et protégés, la CNCDH recommande d'abroger les dispositions qui leur sont spécifiques et d'appliquer les dispositions pénales de droit commun en cas de violation de leurs droits (discrimination, extorsion de fonds, violences, vol, agressions ou atteintes sexuelles, etc.).

## **2 - Prévenir la traite et l'exploitation dans les autres secteurs particulièrement touchés**

*Veiller au respect par les employeurs des droits des travailleurs est de nature à favoriser efficacement la prévention de l'exploitation. En France, des agents sont spécialement chargés de contrôler les lieux de travail et de protéger les droits des travailleurs. Ils ne*

<sup>78</sup> Depuis 1996, la Cour de cassation estime que la prostitution consiste à se prêter, moyennant rémunération, à des contacts physiques de quelque nature qu'ils soient, afin de satisfaire les besoins sexuels d'autrui (Crim. 27 mars 1996 : Bull. crim. n° 138 ; Dr. Pénal 1996. 182, obs. Véron ; RSC 1996. 853, obs. Mayaud).

<sup>79</sup> Cf. Article 6 de la Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui, 1949.

*sont cependant pas en mesure d'accomplir pleinement leur mission : ils sont en nombre insuffisant et pèse sur eux l'obligation de dénoncer, par exemple, la situation irrégulière des travailleurs étrangers alors même que cela peut nuire à l'exercice par ces derniers de leurs droits.*

*De manière plus spécifique, le travail domestique et le travail saisonnier méritent toute l'attention des autorités. Les travailleurs concernés sont en effet particulièrement exposés à l'exploitation en raison de leur isolement et de leur état de dépendance vis-à-vis de leur employeur, circonstances directement liées au type d'activité exercée ou aux lois s'y appliquant. La Convention de 2005 impose à cet égard d'établir et/ou de soutenir des initiatives sociales et économiques en vue de s'attaquer, à long terme, aux causes profondes et structurelles de la traite<sup>80</sup>.*

### **Sur la traite et l'exploitation des travailleurs**

80. Afin de garantir la protection de tout travailleur contre les violations du droit du travail dans les secteurs particulièrement touchés par la traite ou l'exploitation, la CNCDH recommande de ne pas imposer aux agents de l'inspection du travail de contrôler et dénoncer, dans l'exercice de leur fonction, la situation irrégulière des travailleurs étrangers ou de participer à des opérations visant à lutter contre l'immigration irrégulière<sup>81</sup>.

81. Considérant son Avis rendu le 23 juin 2005, la CNCDH rappelle l'importance de ratifier la Convention internationale sur la protection des droits fondamentaux de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille<sup>82</sup> et recommande aux autorités françaises d'inviter leurs partenaires européennes à en devenir parties.

### **Sur la traite et l'exploitation des travailleurs domestiques ou saisonniers en particulier**

82. La CNCDH recommande de reconnaître la nature qualifiée du travail domestique et du travail agricole saisonnier.

83. Lorsque les travailleurs domestiques ou agricoles sont logés par leur employeur, la CNCDH recommande d'envisager l'établissement d'un statut spécifique ou la création d'un dispositif permettant de rompre leur isolement et de réduire leur situation de vulnérabilité ou de dépendance à l'égard de leur employeur.

84. Concernant plus particulièrement les travailleurs migrants saisonniers, la CNCDH rappelle que doit leur être appliqué le droit commun du travail. Cela implique de :

- a. renouveler leur carte de séjour mention « salarié » pour une durée d'un an lorsqu'ils rompent leur contrat de travail en raison d'une violation de leurs droits constitutive d'une infraction pénale<sup>83</sup> ;
- b. prolonger leur séjour en cas d'accident du travail ou de procédure engagée devant les juridictions prud'homales ;

---

<sup>80</sup> Article 5-2 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005.

<sup>81</sup> Dans son rapport adressé à la France, en mars 2009, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations « prie instamment le gouvernement de prendre des mesures visant à ce que les pouvoirs des inspecteurs d'entrer dans les établissements assujettis à leur contrôle ne soient plus détournés à l'effet de l'exécution d'opération conjointes de lutte contre l'immigration clandestine » (98<sup>ème</sup> session).

<sup>82</sup> Cf. Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille, adoptée le 18 décembre 1990.

<sup>83</sup> L'actuel article L.313-10, 1°, du CESEDA prévoit le renouvellement de la carte de séjour mention « salarié » du travailleur migrant saisonnier uniquement lorsque l'employeur est à l'origine de la rupture du contrat dans les trois mois précédant son renouvellement.

c. requalifier leur CDD en CDI selon les conditions du droit commun.

## **B - Prévenir la traite et l'exploitation des personnes vulnérables**

*Toutes personnes peuvent être victimes de traite ou d'exploitation, qu'elles soient homme ou femme, majeure ou mineure, française ou étrangère, en situation irrégulière ou non. Certaines d'entre elles y sont toutefois plus vulnérables, en particulier les plus marginalisées et les plus pauvres. Il est d'ailleurs communément admis que l'amélioration de la situation économique et sociale des pays et la lutte contre la pauvreté extrême constitueraient un moyen efficace de prévenir la traite<sup>84</sup>.*

85. La CNCDH rappelle que la France doit porter une attention particulière aux plus pauvres et aux exclus, conformément au premier des objectifs du Millénaire pour le développement et au Projet de principes directeurs sur les droits des pauvres<sup>85</sup>. La précarité, l'exclusion et la grande pauvreté constituant un des facteurs de la traite et de l'exploitation, elle recommande de garantir l'effectivité de leurs droits fondamentaux et ainsi leur donner les moyens de résister par eux-mêmes à la traite et à l'exploitation.

### **1 - Prévenir la traite et l'exploitation des migrants**

*Si la Convention de 2005, tout comme le Protocole de Palerme, précise qu'une meilleure gestion du contrôle et de la coopération aux frontières contribuerait à prévenir et détecter efficacement les cas de traite transnationale, elle impose également aux Etats parties de faire en sorte que les migrations se fassent de manière régulière, notamment par la diffusion, aux personnes souhaitant émigrer, d'informations exactes sur les options offertes, les conditions de travail, leurs droits et devoirs<sup>86</sup>. De l'interprétation conjointe de ces dispositions il faut conclure que si la lutte contre la traite appelle au renforcement du contrôle des frontières, cela ne doit pas être synonyme de leur fermeture. Les personnes entrant, circulant ou séjournant irrégulièrement sur le territoire français, en conséquence d'une politique migratoire restrictive, sont en effet non seulement plus exposées à la violation de leurs droits, notamment à la traite et à l'exploitation, mais aussi moins bien protégées une fois leurs droits violés.*

86. Si la politique migratoire relève de la souveraineté de l'Etat, elle ne doit pas conduire à favoriser indirectement la traite ou l'exploitation des migrants ni à entraver le respect de leurs droits lorsqu'ils en sont victimes. S'inquiétant de l'impact de la fermeture des frontières sur la traite et l'exploitation, la CNCDH recommande de s'assurer que la politique migratoire garantit le respect des droits fondamentaux des migrants, en particulier leur droit absolu d'être protégé contre les traitements inhumains ou dégradants, le travail forcé, la servitude et l'esclavage<sup>87</sup>.

87. Au minimum, la CNCDH recommande de :

---

<sup>84</sup> Cf. Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005, § 103.

<sup>85</sup> Cf. Les huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), adoptés au Siège des Nations Unies lors du [Sommet du Millénaire](#) du 6 au 8 septembre 2000 ; Résolution 2006/9, *Application des normes et critères relatifs aux droits de l'homme dans le contexte de la lutte contre l'extrême pauvreté*, adopté par la Sous-Commission des Nations Unies chargées de la promotion et de la protection des droits de l'homme le 24 août 2006, accompagnée d'un Projet de principes directeurs, *Extrême pauvreté et droits de l'homme: les droits des pauvres*, en annexe ; Avis sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, adopté par la CNCDH le 14 juin 2007.

<sup>86</sup> Cf. Article 5-4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains ; Rapport explicatif accompagnant la Convention de 2005, § 105.

<sup>87</sup> Cf. Articles 3, 4, 14 et 15-2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

- a. réfléchir au lien qui existe entre la traite et l'exploitation, les politiques migratoires et la régulation du marché du travail<sup>88</sup> ;
- b. mettre en œuvre les recommandations générales formulées dans son Avis du 29 juin 2006 sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France ;
- c. veiller à ce que le renforcement du contrôle des frontières préconisé par le Protocole de Palerme et la Convention de 2005 ne soit pas préjudiciable aux migrants victimes de traite ou d'exploitation ;
- d. informer les migrants sur les droits des victimes de traite ou d'exploitation, qu'ils se trouvent à la frontière, dans une ambassade, un consulat, un port ou un aéroport international ou tout véhicule assurant le transport collectif de migrants ;
- e. simplifier les démarches à engager pour obtenir les documents nécessaires à la migration légale et en réduire le coût ;
- f. élargir les canaux de migration légale, en particulier au bénéfice des migrants exerçant une activité dans les secteurs les plus touchés par la traite ou l'exploitation<sup>89</sup>.

## 2 - Prévenir la traite et l'exploitation des mineurs isolés étrangers en particulier

*La Convention de 2005 impose à la France de prendre des mesures préventives spécifiques relatives aux mineurs<sup>90</sup>. Il s'agit, notamment, de mettre en place un « environnement protecteur », tel qu'entendu par l'UNICEF<sup>91</sup>, afin de réduire leur vulnérabilité à la traite et ainsi leur permettre de grandir en toute dignité sans faire l'objet de violences<sup>92</sup>. Le 22 juin 2009, dans ses observations finales adressées à la France, le Comité des droits de l'enfant a cependant souligné le risque qui existe, en matière de traite et d'exploitation, pour les mineurs isolés étrangers placés en zone d'attente. Ils sont particulièrement exposés à de tels faits en raison, notamment, d'un contrôle de l'accès aux zones d'attente qui leur offre une protection insuffisante et de la vérification insatisfaisante du respect de leur intérêt supérieur en cas de renvoi vers leur pays d'origine ou un pays tiers.*

88. Concernant tout mineur isolé étranger se présentant aux frontières françaises ou transitant par le territoire français, la CNCDH recommande de :
- a. s'assurer de sa remise effective aux personnes sous l'autorité desquelles il est placé, après enquête sociale ;
  - b. s'assurer que soit garantie sa prise en charge éducative et scolaire ;
  - c. à défaut, ne pas le maintenir en zone d'attente et l'accueillir systématiquement sur le territoire français afin de mettre en œuvre une mesure d'assistance éducative, sous le contrôle du juge des enfants ;
  - d. l'informer sur ses droits et la procédure s'appliquant à lui.

89. La CNCDH rappelle que la minorité se présume<sup>93</sup> et recommande que les agents de la police aux frontières saisissent systématiquement le juge des enfants lorsqu'ils ont des

<sup>88</sup> Groupe d'experts de la Commission européenne sur la traite des êtres humains, *Sur la révision de la Décision-cadre du 19 juillet 2002*, 2008.

<sup>89</sup> Selon le Groupe d'experts sur la traite des êtres humains, "to prevent trafficking, the EU and Member States should review policies that may compel people to resort to irregular migration and consider increasing the opportunities for legal labour migration, along with the protection of the human rights of all migrants, regular or irregular, internal or across international borders". Cf. Rapport remis à la Commission européenne, 22 décembre 2004, p. 12.

<sup>90</sup> Cf. Article 5-5 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005.

<sup>91</sup> Cf. UNICEF, *Progrès pour les enfants : bilan de la protection de l'enfant*, septembre 2009.

<sup>92</sup> Cf. Rapport explicatif de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005.

<sup>93</sup> Cf. Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France, adopté par la CNCDH le 29 juin 2006.

motifs raisonnables de croire qu'ils sont face à un mineur isolé, y compris lorsqu'il transite par le territoire français.

90. Présumés mineurs, les jeunes étrangers isolés doivent être immédiatement pris en charge et mis à l'abri par l'Aide sociale à l'enfance (ASE), avant d'engager les démarches sociales, policières et de prévention qui s'imposent.
91. Quand il est fait recours à un examen osseux, ce malgré les mises en garde formulées par le Comité consultatif national d'éthique<sup>94</sup>, cette expertise doit être effectuée avec l'accord d'un administrateur ad hoc préalablement désigné.
92. Afin que les administrateurs ad hoc soient en mesure de garantir le respect de l'intérêt supérieur des mineurs, la CNCDH recommande de :
  - a. les désigner immédiatement et systématiquement quand un mineur s'avère isolé ;
  - b. les nommer en nombre suffisant et encourager leur professionnalisation, en prévoyant notamment une rémunération équivalente au temps réel du travail accompli.

#### IV - Evaluer la politique mise en œuvre

*La Convention de 2005 impose aux Etats parties « d'envisager de nommer des Rapporteurs Nationaux ou d'autres mécanismes chargés du suivi des activités de lutte contre la traite menées par les institutions de l'Etat et de la mise en œuvre des obligations prévues par la législation nationale »<sup>95</sup>. Cette invitation est réitérée dans la nouvelle décision-cadre sur la traite des êtres humains, actuellement en cours d'élaboration<sup>96</sup>. En France, aucun mécanisme n'a été mis en place pour évaluer de manière régulière la mise en œuvre des dispositions légales et réglementaires prévues en matière de traite et d'exploitation. En découle une faible visibilité de l'action menée par l'Etat, accentuée par le manque de lisibilité, déjà souligné, de ces dispositions. Un travail de veille apparaît pourtant indispensable afin, notamment, de permettre à la France d'adapter son droit à l'évolution du phénomène et de s'assurer que les mesures engagées ne portent pas atteinte aux droits de ceux qu'il convient de protéger. La CNCDH prend néanmoins acte d'un avant-projet de loi rédigé par le Groupe interministériel de travail sur la traite des êtres humains portant création d'un rapporteur national indépendant en charge de promouvoir les règles relatives à la prévention et la répression de la traite ainsi que la protection des victimes.*

93. La CNCDH recommande de créer un rapporteur national sur la traite et l'exploitation qui soit indépendant afin de :
  - a. évaluer l'impact de la politique mise en œuvre en matière de traite et d'exploitation ;
  - b. veiller à la mise en œuvre effective des dispositions relatives à la traite et à l'exploitation dans le respect des droits des victimes, des migrants, des demandeurs d'asile, des personnes prostituées ou des enfants<sup>97</sup> ;

---

<sup>94</sup> Cf. Avis n° 88 sur les méthodes de détermination de l'âge à des fins juridiques, adopté par le Comité consultatif national d'éthique le 23 juin 2005.

<sup>95</sup> Cf. Article 29-4 de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains, 2005.

<sup>96</sup> Cf. Proposition COM/2009/0136 final de décision cadre du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes, abrogeant la décision-cadre 2002/629/JAI, 25 mars 2009.

<sup>97</sup> Cf. Global alliance against trafficking in women (GAATW), *Collateral damage: The impact of anti-trafficking measures on human rights around the world*, 2007.

- c. formuler des recommandations en vue de mettre en conformité le dispositif français avec les droits de l'homme et les standards internationaux relatifs à la lutte contre la traite et l'exploitation (répression, protection et prévention) ;
- d. rendre publiques, chaque année, ses conclusions et recommandations ;
- e. coopérer avec ses homologues étrangers<sup>98</sup> et les organes internationaux concernés, tels que le GRETA<sup>99</sup>, les rapporteurs spéciaux et les comités conventionnels abordant la question dans le cadre des Nations Unies<sup>100</sup>.

94. Afin que l'impact de la législation européenne en matière de traite ou d'exploitation puisse être évalué et que des recommandations soient adressées en conséquence aux organes de l'Union européenne, la CNCDH recommande d'encourager la création d'un Rapporteur européen indépendant mandaté en ce sens.

---

<sup>98</sup> Il existe déjà des mécanismes équivalents aux Etats-Unis, en Finlande, aux Pays-Bas, en Roumanie ou en Suède.

<sup>99</sup> Le Groupe d'experts sur la lutte contre la traite des êtres humains (GRETA) est chargé de veiller à la mise en œuvre par les Etats parties de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains.

<sup>100</sup> Cf. Rapporteur spécial sur la traite des personnes, en particulier les femmes et les enfants ; Rapporteur spécial sur les formes contemporaines d'esclavage ; [Rapporteur spécial sur la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie impliquant des enfants](#) ; [Rapporteur spécial chargé de la question de la violence contre les femmes](#) ; [Rapporteur spécial sur les droits de l'homme des migrants](#) ; Comité des droits de l'homme ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes ; Comité des droits de l'enfant ; Comité des travailleurs migrants ; etc.

## Avis sur la mise en œuvre du droit de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement

Assemblée plénière du 23 juin 2011

(Adoption à 37 voix pour et 2 abstentions)

1. Comme l'avait souhaité la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) dans son avis de septembre 2007<sup>101</sup>, l'Assemblée Générale des Nations unies a adopté en juillet 2010 une résolution par laquelle l'accès à l'eau potable et à l'assainissement est reconnu comme un droit fondamental, « *essentiel au plein exercice du droit à la vie et de tous les droits de l'homme* »<sup>102</sup>. Une résolution<sup>103</sup> du Conseil des droits de l'homme est venue, deux mois plus tard, la rappeler et affirmer que « *le droit fondamental à l'eau potable et à l'assainissement découle du droit à un niveau de vie suffisant* » - tel qu'il est notamment défini dans le Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels - « *et est indissociable du droit au meilleur état de santé physique et mentale susceptible d'être atteint, ainsi que du droit à la vie et à la dignité* ». Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement est par conséquent aujourd'hui reconnu au plan international comme un droit de l'homme, il est inscrit dans le programme de travail du Conseil des droits de l'homme et un mandat d'expert indépendant sur la question a été créé et récemment prolongé ; mais l'effectivité de sa mise en œuvre reste incomplète.
2. En France, plusieurs initiatives ont été prises ces dernières années pour donner un contenu à ce nouveau droit<sup>104</sup> ; la loi n°2011-156 relative à la solidarité dans les domaines de l'alimentation en eau et de l'assainissement, qui consacre un droit à l'eau pour tous, en est le dernier développement. A la veille d'un nouveau débat sur ce sujet prévu au Parlement à l'automne, la CNCDH juge utile de s'arrêter sur l'effectivité de ce droit, aujourd'hui, au niveau national.

\*\*\*

3. Au cours des dernières années, le Conseil Economique, Social et Environnemental<sup>105</sup>, le Conseil d'Etat<sup>106</sup> et l'Académie de l'Eau<sup>107</sup> se sont penchés sur la mise en œuvre, en

<sup>101</sup> CNCDH, [Avis sur le droit à l'eau et à l'assainissement](#), 20 septembre 2007

<sup>102</sup> A/RES/64/292 : « Le droit fondamental à l'eau et à l'assainissement »

<sup>103</sup> A/HRC/15/9 : « [Les droits de l'homme et l'accès à l'eau potable et à l'assainissement](#) », 15ème session, point 3 de l'ordre du jour

<sup>104</sup> Notamment la loi 2006-1772 sur l'eau et les milieux aquatiques du 30 décembre 2006 qui institue dans son article premier le droit à l'eau et qui spécifie que « chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable dans des conditions économiques acceptables pour tous ».

<sup>105</sup> Conseil économique, social et environnemental, « Les usages domestiques de l'eau », avis du 13 mai 2009, présenté par M. Paul de Viguier, rapporteur au nom de la section du cadre de vie.

<sup>106</sup> « L'eau et son droit », Rapport public 2010 - Considération générales, Etudes et documents du Conseil d'Etat, La Documentation française

<sup>107</sup> « [L'eau en France : quels usages, quelle gouvernance ?](#) », Colloque organisé conjointement par le Conseil d'Etat et le Conseil économique, social et environnemental, mercredi 19 janvier 2011.

France, du droit à l'eau potable et à l'assainissement. Il ressort de ces travaux que l'exercice de ce droit est une réalité pour la très grande majorité des personnes vivant dans notre pays et qu'il fait l'objet de nombreuses dispositions législatives et réglementaires, respectées et mises en œuvre dans une large mesure. Il faut cependant souligner que l'on peut encore dénombrer en France plus de deux millions de personnes pour qui le droit à l'eau potable et à l'assainissement reste insatisfait, soit par manque d'investissements, soit par manque de mise en œuvre de textes existants, soit que ceux-ci méritent d'être complétés pour que l'effectivité du droit de l'homme à l'eau progresse.

4. Dans son avis de 2007, la CNCDH avait souligné que, « *pour avoir toute son effectivité, le droit à l'eau doit être mis en œuvre par des dispositions précises de droit interne* », dispositions qui manquent dans certains domaines bien que cette mise en œuvre n'implique pas de dépenses significatives. Les lois adoptées ces dernières années sont un premier pas très positif, mais ne suffisent pas à donner toute son effectivité au droit à l'eau, en particulier pour les personnes qui vivent dans des situations précaires ou se trouvent malgré elles dans des situations illégales.
5. Plusieurs questions doivent être distinguées, qui appellent des réponses d'ordres divers : celle de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour les habitants des zones rurales, celle de cet accès dans l'espace public (fontaines et toilettes publiques) notamment pour les personnes dont le droit au logement n'est pas satisfait, soit qu'elles soient privées d'un habitat décent, sans domicile fixe, occupantes de « squats » ou encore que leur mode de vie itinérant soit reconnu mais que les aménagements qu'il nécessite soient manquants, celle enfin de l'accès pour des personnes démunies pour lesquelles le prix de l'eau n'est pas abordable. Cette liste n'est pas exhaustive et la CNCDH, qui a consacré de nombreux travaux aux droits des personnes détenues, est particulièrement sensible à la question de l'accès à l'eau et à l'assainissement en milieu carcéral.
6. Dans les zones rurales, une partie de la population n'a pas accès en permanence à une eau potable répondant aux normes en vigueur et près de 100 000 habitations isolées n'ont pas accès à un réseau de distribution. Dans les zones rurales où prévaut l'assainissement individuel, une installation sur deux ne fonctionne pas d'une manière satisfaisante. Plus d'un million de logements déversent encore leurs eaux usées dans la nature sans traitement, en contradiction avec la loi.
7. L'étude du Conseil d'Etat, comme le rapport de l'Académie de l'Eau<sup>107</sup>, soulignent que de nombreuses améliorations peuvent et doivent encore être mises en œuvre dans une dizaine de départements. En particulier, il conviendrait d'apporter des subventions supplémentaires pour remédier aux retards accumulés en matière d'assainissement collectif et individuel. Le principe selon lequel les investissements d'assainissement collectifs ou non collectifs sont aidés dans des proportions semblables devrait être acté. De même, il conviendrait que dans chaque commune, les personnes fragiles (femmes enceintes, malades, enfants en bas âge, etc.) puissent effectivement disposer d'une eau véritablement potable lorsque celle que fournit le réseau ne répond pas à des normes sanitaires suffisantes et que des mesures conservatoires soient effectivement prises quand l'eau est déclarée non potable.
8. Pour la CNCDH, s'agissant de l'accès à l'eau et à l'assainissement dans l'espace public, chaque personne en France devrait avoir accès en permanence dans sa commune à au

---

<sup>107</sup> Se reporter au [site Internet de l'Académie de l'eau](http://www.academie-eau.org) (www.academie-eau.org).

<sup>108</sup> Académie de l'Eau, « Faire du droit à l'eau potable et à l'assainissement un Droit de l'Homme : les solutions mises en œuvre en France », 2011

moins une source publique d'eau potable, afin de satisfaire ses besoins essentiels. En outre, comme le suggèrent le Conseil d'Etat et le Comité National de l'Eau, il serait souhaitable de mettre en place en milieu urbain des toilettes publiques entretenues là où elles font défaut.

9. La question particulière des gens du voyage mérite d'être rappelée, l'année même où le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale attend de la France qu'elle s'explique sur la très insuffisante application de la loi Besson de 2000. Pour les 400 000 gens du voyage ou semi-sédentaires que compte la France, l'accès à une aire d'accueil n'est pas toujours assuré, soit que cette aire n'ait pas été construite, soit qu'aucune place n'y soit disponible, soit que les tarifs pratiqués soient dissuasifs. Dans ce contexte, l'installation temporaire ou permanente de gens du voyage sur des terrains dits « familiaux » pose la question du raccordement à l'eau, pour lequel la réglementation en vigueur n'est pas adaptée et qui est souvent refusé au motif du caractère inconstructible de la parcelle.
10. La CNCDH souhaite enfin insister sur l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour des personnes démunies afin d'éviter que des facteurs d'ordre économique ne fassent obstacle à la jouissance de ce droit de l'homme, essentiel au plein exercice des autres droits. La question de l'accès à l'eau devrait d'ailleurs être traitée au même niveau que les services essentiels et faire partie d'une politique globale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. La CNCDH se félicite des dispositions déjà prises et espère que le Parlement adoptera prochainement des mesures de solidarité en faveur des personnes pour qui la facture d'eau et d'assainissement, quand elle dépasse 3% du revenu du ménage, est devenue inabordable. En matière de tarification, la CNCDH souligne en outre l'intérêt des propositions contenues dans le rapport de la mission « transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation », réalisée dans le cadre du pacte de la solidarité et de l'écologie ; celui-ci préconisait en effet une « tarification progressive et modulée à tous les services essentiels » - dont l'eau et l'assainissement - « pour que chacun en bénéficie tout en limitant les surconsommations »<sup>109</sup>.
11. Par ailleurs, les conditions dans lesquelles les personnes démunies ayant des impayés d'eau (plus de 500 000 ménages ont dû souscrire un échéancier de paiement de l'eau) peuvent se voir privées d'accès à l'eau potable devraient être mieux encadrées pour faire disparaître des discriminations de fait, telles que celle d'avoir obtenu ou non une aide du Fonds de solidarité pour le logement (FSL); en effet, de nombreux départements n'ont toujours pas de FSL traitant des impayés d'eau. Dans les habitats collectifs avec abonnement collectif, les interruptions éventuelles de service en cas d'impayés d'eau du fait du gestionnaire de l'immeuble devraient résulter d'une décision de justice, et non de la seule volonté du distributeur. L'eau devrait d'ailleurs être inscrite sur une liste des biens insaisissables, évitant ainsi les coupures d'eau lorsque les ménages ne peuvent plus la payer.
12. L'information et la participation des citoyens dans les décisions affectant les services d'eau et d'assainissement constituent un droit constitutionnel au titre de la Charte de l'environnement et une obligation pour la France au titre de la Convention d'Aarhus<sup>110</sup>. Ce droit doit être mieux organisé au niveau local, car, en l'état, un quart au moins des

---

<sup>109</sup> Rapport de la mission présidée par Pierre Saglio, Président du mouvement ATD Quart Monde France, et Alain Chosson, Vice-président de la CLCV, remis à Valérie Létard, Secrétaire d'Etat auprès du Ministre d'Etat Jean-Louis Borloo, le 3 février 2010, p. 16

[http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport\\_mission\\_1VF\\_SANS\\_SYNTHESE\\_DEF.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_mission_1VF_SANS_SYNTHESE_DEF.pdf)

<sup>110</sup> Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement. Aarhus, 1992. Ratifiée par la France et 43 autres pays européens.

citoyens ne reçoit de façon directe aucune information concernant ces services<sup>111</sup>. La participation des citoyens est assez limitée et ne concerne en pratique que les villes de plus de 10 000 habitants. Il est cependant possible, à l'initiative des maires, de constituer des comités consultatifs dans les localités de moins de 10 000 habitants et il est souhaitable qu'une incitation soit faite en ce sens. Du fait de la croissance du prix de l'eau, les citoyens sont de plus en plus intéressés par les questions de tarification. La consultation des usagers sur un service entièrement à leur charge est souhaitable afin de définir un tarif équitable qui réponde à leur attente. Tout tarif de l'eau (y compris l'assainissement) devrait en outre être notifié à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) avant d'être appliqué. D'une manière plus générale, la CNCDH rappelle que les populations doivent être associées à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques qui les concernent et elle salue le fait que les pouvoirs publics pratiquent de plus en plus des procédures de consultation des usagers. Pour autant, la prise en compte des besoins et des attentes issus de ces consultations doit être grandement améliorée et se traduire par des mesures concrètes, ce qui impose notamment qu'elles fassent l'objet d'un suivi.

\*\*\*

13. Au-delà de la question de l'effectivité du droit à l'eau potable et à l'assainissement dans le cadre national, la CNCDH est attentive à l'action diplomatique de la France en vue du renforcement de ce droit au niveau international, tant « *les enjeux nationaux et internationaux de l'eau sont désormais fortement liés* »<sup>112</sup>. La tenue du 6<sup>e</sup> Forum Mondial de l'Eau à Marseille en mars 2012 est une échéance importante, d'autant que la France a annoncé son soutien à l'objectif, dans le cadre de ce rendez-vous notamment, « d'organiser un droit universel à l'eau et à l'assainissement »<sup>113</sup>. Les recommandations du Conseil d'Etat dans son rapport de 2010 méritent à ce titre d'être rappelées : demander à chaque Etat d'inscrire ce droit dans le texte interne jugé le plus approprié (Constitution, loi ordinaire...) pour en définir la portée et le contenu, militer pour que l'assainissement soit défini de manière aussi précise que le fut le droit à l'eau potable dans l'observation générale n°15 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, maintenir en France le niveau de l'aide publique internationale en faveur de l'eau et favoriser la coopération décentralisée en la matière.
14. La CNCDH salue la part prise par la France dans la négociation et l'adoption de textes internationaux faisant progresser le droit à l'eau. On peut par exemple citer le rôle que notre pays a joué dans l'adoption, au cours de la dernière Assemblée mondiale de la santé, de la résolution « Eau potable, assainissement et santé »<sup>114</sup>, qui fait le lien entre le droit fondamental récemment proclamé, la problématique de la santé publique mondiale et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). La CNCDH souhaite par ailleurs que le gouvernement assure la publicité nécessaire aux résolutions adoptées dans ce domaine par le Conseil des droits de l'homme au cours de ses dernières sessions. Particulièrement attentive à la question de l'association d'acteurs non étatiques à la fourniture de services de distribution d'eau potable et d'assainissement, la CNCDH rappelle notamment que la résolution 15/9 du Conseil des

---

<sup>111</sup> Sont concernés ici notamment les habitats collectifs avec abonnement collectif, où les informations sont centralisées par les bailleurs et les syndicats de copropriété.

<sup>112</sup> Cf. les développements consacrés dans le rapport du Conseil d'Etat aux « vrais problèmes posés par l'accès universel à l'eau », à savoir notamment « la capacité à élaborer des projets techniques, la gouvernance locale, le choix des modes de gestion performants, le financement des infrastructures » (p. 238 du rapport cité plus haut).

<sup>113</sup> Le Président de la République française lors de l'inauguration du processus préparatoire au 6<sup>ème</sup> Forum Mondial de l'Eau, Marseille, le 2 juin 2010.

<sup>114</sup> Résolution WHA64.24 du 24 mai 2011.

droits de l'homme du 30 septembre 2010 demande aux Etats « *d'adopter et de mettre en œuvre des cadres réglementaires efficaces pour tous les fournisseurs de services, conformément aux obligations des Etats en rapport avec les droits de l'homme, et de doter les institutions publiques réglementaires de moyens suffisants pour surveiller et assurer le respect des règlements en question* ». A cet égard, les principes directeur relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme élaborés par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies chargé de la question des droits de l'homme et des sociétés transnationales et autres entreprises, adoptés lors de la dix-septième session du Conseil des droits de l'homme, déclinent des propositions opérationnelles détaillées qui découlent du cadre conceptuel défini préalablement<sup>115</sup>.

15. La CNCDH se félicite enfin que le mandat d'expert indépendant chargé d'examiner la question des obligations en rapport avec les droits de l'homme qui concernent l'accès à l'eau potable et à l'assainissement ait été récemment prorogé, en tant que rapporteur spécial sur le droit à l'eau potable et à l'assainissement, pour une période de trois ans. Elle souhaite que ses premiers travaux soient largement diffusés, qu'ils portent sur le changement climatique, la participation du secteur privé à l'approvisionnement en eau et à l'assainissement, la question particulière de l'assainissement, qui manque d'un cadre théorique solide, ou encore de la part essentielle de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement pour la réalisation des OMD<sup>116</sup>.
16. Sur ces différents aspects internationaux, la CNCDH poursuit ses travaux.

---

<sup>115</sup> A/HRC/17/31. Ces principes posent notamment le devoir de l'Etat de protéger contre toute atteinte aux droits de l'homme par les sociétés et compagnies privées et la responsabilité des sociétés de respecter les droits de l'homme, ce qui implique pour elles d'éviter d'empiéter sur les droits d'autrui, de remédier aux impacts négatifs susceptibles de se produire du fait de leurs activités et de faire en sorte que les victimes aient accès à de véritables réparations, juridiques ou autres.

<sup>116</sup> L'objectif 7C est de « réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas d'accès à un approvisionnement en eau potable ni à des services d'assainissement de base ».

## Avis sur l'accueil des demandeurs d'asile en France

*Assemblée plénière du 15 décembre 2011*

*(Adoption à 21 voix pour et deux abstentions)*

Le dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (DNA) regroupe le dispositif d'hébergement et le dispositif d'information, d'orientation et de premier accueil.

Le dispositif d'information, d'orientation et de premier accueil est animé par les plateformes d'accueil des demandeurs d'asile qui sont censées permettre l'information et l'orientation mais aussi l'accompagnement administratif et social.

Le modèle français d'hébergement est caractérisé par une liberté de choix par les demandeurs de leur mode d'hébergement. A défaut d'un hébergement individuel, il appartient à l'Etat de fournir à ceux qui le souhaitent un hébergement dans les Centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) ; ces centres assurent hébergement, accueil et accompagnement administratif, social et médical, scolarisation des enfants et organisation d'activités socioculturelles.

Lorsqu'ils ne sont pas accueillis en CADA, les demandeurs peuvent recevoir l'allocation temporaire d'attente (ATA) ou être pris en charge par le dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA).

1. A des occasions répétées, la CNCDH<sup>117</sup> a interpellé le Parlement et le gouvernement pour que le droit d'asile, reconnu tant par la Constitution que par différents engagements internationaux de la France, et l'accueil des demandeurs d'asile soient effectivement garantis. Pourtant, le dispositif national d'accueil connaît une crise majeure dans une indifférence quasi-totale. L'ensemble des demandeurs d'asile, y compris ceux dont la demande est traitée en procédure « prioritaire » ou ceux qui entrent dans le champ du règlement Dublin II, a pourtant le droit de bénéficier de conditions matérielles d'accueil décentes au sens de la directive 2003/9/CE du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres.
2. Cette situation critique est d'autant moins acceptable que les demandeurs d'asile n'ont pas concrètement accès au travail durant leur procédure d'asile : la France leur oppose la situation du marché de l'emploi même après la première année de l'examen de leur demande à l'Ofpra ou pendant leur recours. Par ailleurs, le montant de l'allocation temporaire d'attente<sup>118</sup> est insuffisant comme le Conseil d'État l'a souligné à de multiples reprises<sup>119</sup> et ne permet pas de survivre en l'absence d'hébergement.

<sup>117</sup> Voir notamment l'étude sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France, [étude publiée le 29 juin 2006](#) et l'[Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France et réponse du gouvernement](#) 29 juin 2006

<sup>118</sup> Conformément au Décret n° 2011-123 du 29 janvier 2011 revalorisant l'allocation temporaire d'attente, l'allocation de solidarité spécifique et l'allocation équivalent retraite, ce montant s'élève à 10,83 euros par jour pour les seuls adultes.

<sup>119</sup> Voir notamment CE, 19 juillet 2010, n° 341289, CE, référés, 19 novembre 2010, n° 344286, CE, référés, 21 juillet 2011, n° 350760, CE, référés, 10 août 2011 N° 351324. Cette insuffisance de l'ATA avait par ailleurs été soulignée par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg dans sa [lettre à Eric Besson, Ministre français de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité Nationale et du Développement Solidaire \(3 août 2010\)](#);

Cela rend d'autant plus nécessaire l'existence d'un dispositif d'accueil adéquat, seul à même de permettre de garantir aux demandeurs un respect effectif de leurs droits. Les conditions d'accueil des demandeurs ne sauraient constituer une variable d'ajustement à la disposition des autorités pour dissuader des étrangers ayant des craintes de persécution de demander protection à la France.

3. La crise de l'accueil des demandeurs d'asile trouve plusieurs origines : la sous-capacité structurelle du dispositif par rapport aux besoins d'accueil, l'augmentation relative de la demande<sup>120</sup> et la baisse effective des crédits alloués au DNA.
4. A ces causes s'est ajoutée une crise de la gouvernance du dispositif d'accueil. Ces dernières années ont ainsi été marquées par la disparition des Directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS), la régionalisation de l'accueil et la création de l'Office français pour l'immigration et l'intégration (OFII). Cette crise de la gouvernance se manifeste également par la sous-dotation constante des budgets consacrés à l'ATA et à l'hébergement d'urgence des demandeurs qui, au mépris du principe de sincérité budgétaire<sup>121</sup>, place chaque année sous tension les acteurs du secteur. Sans cohérence d'ensemble et au détriment d'une gestion efficace des politiques publiques, ces multiples changements ont rendu le pilotage et l'organisation de la politique d'accueil illisibles. Par ailleurs, dès lors qu'elle se focalise sur la baisse des coûts, la politique de « rationalisation » du système d'accueil entreprise par le ministère ne peut être vue que comme un nouveau facteur d'affaiblissement d'un secteur déjà en crise, ce qui a des conséquences importantes pour les demandeurs eux-mêmes.
5. Profondément attachée au respect du principe de liberté de choix par les demandeurs d'asile de leur mode d'hébergement, la CNCDH rappelle que ce principe ne doit pas être utilisé par les autorités pour s'exonérer de leur obligation de fournir aux demandeurs d'asile qui le souhaitent un hébergement. En 2010, selon le rapport de l'OFII<sup>122</sup>, seuls 28,3% de ceux y ayant droit étaient pris en charge dans les CADA alors qu'en 2008 le ministère annonçait un objectif de 90%<sup>123</sup>.
6. Les autres demandeurs, dépourvus de possibilité de logement chez des proches, sont soit pris en charge par le dispositif d'hébergement d'urgence, lui-même largement insuffisant, soit livrés à eux-mêmes ou aux marchands de sommeil. Cette situation résulte en grande partie de la marginalisation des CADA au profit des dispositifs d'urgence : en 2010, les crédits consacrés aux mesures d'urgence (HUDA+ATA) sont ainsi supérieurs à ceux consacrés aux CADA. Une telle gestion à court terme a pour conséquence de confier l'hébergement à des dispositifs plus onéreux, moins adaptés et n'incluant pas d'accompagnement, alors que le total des crédits alloués aux dispositifs d'urgence et aux CADA permettrait aisément un hébergement de tous ceux qui le souhaitent en CADA.

**La CNCDH souhaite que l'objectif affiché d'optimisation de la prise en charge des demandeurs dans les CADA soit privilégié pour répondre à l'augmentation de la demande d'asile et que de nouvelles places soient créées. En parallèle, la définition d'un référentiel prestations-coûts des CADA, lancée par le ministère de l'Intérieur,**

---

<sup>120</sup> Selon l'OFPRA 52 800 demandes d'asile (mineurs et ré-examens inclus) ont été déposées en 2010, dont 36 900 premières demandes, confirmant l'augmentation constatée en 2009. La tendance à la hausse continue en 2011 avec 33 600 premières demandes d'adultes primo-arrivants pour les dix premiers mois selon l'OFPRA-

<sup>121</sup> Celui-ci est consacré par l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances

<sup>122</sup> [Rapport d'activité de l'Office français de l'immigration et de l'intégration pour l'année 2010](#) (p.21) :

<sup>123</sup> [Projet annuel de performance - annexe au projet de loi de finances pour 2008](#)

**doit impérativement préserver la qualité de l'accompagnement offert par ces centres tel que prévu par le Code de l'action sociale et des familles.**

7. La « rationalisation » du dispositif d'information, d'orientation et de premier accueil se concentre autour du fonctionnement des plateformes d'accueil. Or l'un des schémas proposés au ministre de l'Intérieur pour décision imminente supprimerait la mission d'aide au dossier OFPRA et au recours, garantie pourtant fondamentale de l'accès à une procédure d'asile effective. On ne peut que s'élever contre un affaiblissement de cet accompagnement des demandeurs, ce d'autant plus qu'ils ne bénéficient pas toujours d'une information adéquate de la part des autorités administratives<sup>124</sup>.

**La CNCDH recommande que la « rationalisation » entreprise de ces plateformes leur permette de mener à bien chacune de ces missions, y compris l'accompagnement social et juridique. Celui-ci est en effet essentiel pour garantir l'accès de tous à une procédure d'asile effective et aux droits sociaux et se révèle particulièrement nécessaire dans un contexte de saturation des CADA.**

8. Enfin, la CNCDH rappelle que l'examen approfondi des demandes d'asile et le principe de non refoulement ne peuvent être sacrifiés sur l'autel d'une « rationalisation » du DNA. Cette exigence nécessite de s'assurer que l'OFPRA et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) soient mis en mesure de rendre des décisions de qualité. Cela implique notamment de développer les moyens permettant une instruction approfondie prenant notamment en considération les différentes formes de vulnérabilité des demandeurs d'asile. La réduction des délais moyens d'instruction ne doit pas se faire au détriment de la qualité de ces décisions. En outre, la CNCDH constate que le recours de l'administration à la procédure « prioritaire » se systématisé désormais comme technique ordinaire de gestion de la demande d'asile. Privés de recours suspensif contre les décisions de rejet de l'OFPRA, les demandeurs soumis à cette procédure expéditive peuvent faire l'objet d'une mesure d'éloignement avant même la décision de la CNDA.

**En conséquence, la CNCDH rappelle sa recommandation d'un recours à caractère suspensif de plein droit pour tous les demandeurs d'asile et sa plus vive opposition au recours abusif à la procédure prioritaire<sup>125</sup>. Elle souhaite que l'Etat veille au plein respect du principe de non refoulement et qu'une éventuelle réduction de la durée de traitement de la demande d'asile ne se fasse pas au détriment de la qualité de ces décisions.**

---

<sup>124</sup> Ainsi, la version française du Guide du demandeur d'asile - [en ligne sur le site du ministère en novembre 2011](#) - date de 2009 et nécessiterait d'être actualisée. Cette brochure d'information n'est pas toujours effectivement remise dans les préfectures malgré le nouvel article R751-2 introduit par le [décret n° 2011-1031](#) du 29 août 2011 dans le Ceséda. Par ailleurs, l'agence européenne des droits fondamentaux a souligné, à l'occasion de son rapport thématique sur « L'obligation d'informer les demandeurs concernant la procédure d'asile : la perspective des demandeurs d'asile », [l'insuffisance d'information des demandeurs d'asile en France](#).

<sup>125</sup> Voir notamment [l'avis sur la mise en oeuvre de la Convention contre la torture, et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en France](#)

## Avis sur les statistiques « ethniques »

*Assemblée plénière du 22 mars 2012*

*(Adoption à l'unanimité)*

A de multiples occasions, les instances internationales des droits de l'homme ont demandé aux autorités françaises de leur communiquer des statistiques ventilées par origine ethnique, pour s'assurer qu'il n'existe pas en France de discriminations à grande échelle. De manière constante, les autorités françaises opposent à ces instances l'impossibilité, consacrée par des principes constitutionnels bien établis, et notamment l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution qui souligne que la France République indivisible, « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens, sans distinction d'origine, de race, ou de religion », de réaliser de telles statistiques. Afin de comprendre comment pourraient se concilier exigences internationales et principes républicains, la CNCDH a souhaité réaliser une étude, synthétisée dans ce document, dont l'ambition est d'explicitier les points d'accord et de désaccord entre la position de principe française et les demandes des instances internationales. A partir de ces constats, la CNCDH entend promouvoir des moyens alternatifs permettant de faciliter la compréhension mutuelle entre autorités françaises et instances internationales. Elle souhaite également identifier les bonnes pratiques permettant d'améliorer la connaissance des inégalités et de lutter contre les discriminations existantes, tout en respectant les principes constitutionnels républicains.

1. A l'occasion de leur examen de la situation des droits de l'homme en France, les instances internationales, et notamment le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD)<sup>126</sup> et la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)<sup>127</sup> ont, de manière systématique, formulé des recommandations relatives à la mise en place de statistiques ventilées par « ethnie » et fondée sur l'identification volontaire de chaque personne, afin de pouvoir mesurer l'ampleur des discriminations commises sur le territoire français. Face à ces recommandations, les autorités françaises opposent l'impossibilité constitutionnelle de mettre en place des statistiques ethniques. Cependant, en parallèle à ces refus constants, un débat s'est instauré au plan national sur l'opportunité de mettre en place de telles statistiques. Initialement cantonné au monde de la recherche, ce débat s'est peu à peu diffusé dans toute la société. Autorités administratives indépendantes, juridictions, ONG et syndicats, ont ainsi pu se prononcer sur tout ou partie de ce débat, beaucoup fondant soit leur opposition, soit leur soutien aux statistiques ethniques sur une certaine conception des droits de l'homme. Dès lors, les partisans de la mise en place de statistiques ethniques en France soutiennent qu'il est nécessaire d'utiliser des indicateurs quantitatifs permettant aux pouvoirs publics de mieux connaître les inégalités dont sont victimes certaines populations, pour identifier les différentes causes de ces inégalités et les combattre. Les opposants à la mise en place des statistiques ethniques soutiennent, quant à eux, que la production et la diffusion de statistiques ethniques iraient à l'encontre

---

<sup>126</sup> [Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur la France, 77<sup>e</sup> session, 23 septembre 2010](#)

<sup>127</sup> Voir par exemple, [Rapport de l'ECRI sur la France, 4<sup>ème</sup> cycle de monitoring, adopté le 15 juin 2010](#)

du modèle français, méconnaîtraient le droit de chacun à définir son identité, et seraient une menace pour la cohésion sociale. Une instance *ad hoc*, le Comité pour la mesure et l'évaluation de la diversité et des discriminations (COMEDD), a été mise en place par le Commissaire à la Diversité et à l'Égalité des chances en mars 2009, dans le but d'établir un rapport sur l'utilisation des statistiques sur les discriminations liées aux origines. Ce rapport, rendu public en février 2010<sup>128</sup>, n'a pour l'instant pas été suivi de mesures concrètes.

2. Si la CNCDH s'est tenue à l'écart du débat jusqu'à présent, elle avance, dans cet avis quelques propositions. Elle souhaite expliciter auprès des instances internationales les spécificités du modèle français, et tenter de faire comprendre pourquoi la France n'a pas souhaité jusqu'à ce jour produire et utiliser des statistiques ethniques. Mais la CNCDH invite également le Gouvernement à prendre en compte certains arguments avancés par les instances internationales, dont l'objectif est de mesurer et comprendre les discriminations et les phénomènes de ségrégation qui peuvent être à l'œuvre dans la société française.

### I. Cadre conceptuel

3. L'expression « statistiques ethniques » et les différentes connotations des deux termes et de leur combinaison laissent aisément entrevoir les incompréhensions multiples qui ont pu marquer le débat sur leur opportunité. Ainsi, a-t-il été souligné les liens existant entre recueil de données personnelles et fichage de la population, alors que les ambiguïtés du terme « ethnique » ont été pointées. De même, l'incompréhension qui existe entre le Gouvernement et les instances internationales peut s'expliquer par le fait que le terme d'« ethnique » ne recouvre pas le même contenu selon les pays : en France, l'« ethnique » est généralement comprise dans son acception anthropologique, alors que dans d'autres pays, ayant une histoire différente, le terme d'« ethnique » peut se rapprocher du terme français d'origine. Aux termes de ce présent avis, le terme « ethnique » sera employé dans son sens français.
4. Ce qui est communément entendu par l'expression « statistiques ethniques » peut entrer en conflit avec les principes même de la République. En effet, l'un des principes fondateurs de la République française, énoncé dans l'article 1<sup>er</sup> de la Constitution, réside dans le refus de différencier les individus selon « [leur] origine, [leur] race, ou [leur] religion ». Ce principe trouve son fondement dans le rejet d'une société dans laquelle la naissance prime sur la volonté ou le talent individuel, au profit d'une nation d'individus égaux ayant librement contracté des engagements réciproques, les uns vis-à-vis des autres. Cette citoyenneté assise sur la liberté de se déterminer est rendue possible par « l'autonomie de l'individu dans son rapport à l'Etat »<sup>129</sup> qui garantit une égalité abstraite aux individus. Parmi les nombreuses déclinaisons politiques de ce principe, il convient de souligner l'importance que jouent les différentes politiques d'intégration et la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie au sens de la loi n°72-546 contre le racisme du 1er juillet 1972, modifiée et complétée en particulier par la loi n°90-615 du 13 juillet 1990, tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe.
5. Il n'appartient pas à la CNCDH en tant que telle de s'immiscer dans le processus d'élaboration des catégories utilisées dans le cadre de la recherche scientifique. Cependant, il lui revient de noter que l'utilisation du terme « ethnique » dans le champ scientifique n'est pas sans conséquence dans la mise en œuvre des politiques publiques afférentes à ces recherches, et doit, à ce titre, faire l'objet de toute son attention. Dans

<sup>128</sup> [Inégalités et discriminations - Pour un usage critique et responsable de l'outil statistique : rapport du comité pour la mesure de la diversité et l'évaluation des discriminations \(COMEDD\)](#) - ci après, rapport du COMEDD

<sup>129</sup> Michèle Tribalat, *Faire France. Une enquête sur les immigrés et leurs enfants*, Paris : La Découverte, 1995

son acception française, « *l'appartenance ethnique s'apparente à une revendication d'appartenance à une communauté historique, réelle ou imaginaire, éventuellement incarnée par le partage d'une langue, d'un territoire, d'une religion et de traits culturels* »<sup>130</sup>. Or, si ces catégories peuvent être vécues comme pertinentes par les personnes se revendiquant d'une telle appartenance ou la subissant, elles résultent d'une construction historique, et parmi elles, un grand nombre sont un héritage de la colonisation et portent en germe des antagonismes potentiellement dramatiques. A bien des égards, le terme d' « ethnique » a remplacé celui de « race » dans les discours lorsque la vacuité du terme de « race » n'a plus été contestée<sup>131</sup>. Si cette vacuité de la notion de « race » interdit *de facto* la mise en place de statistiques « raciales », comment appréhender la possibilité d'établir des statistiques « ethniques » ou fondées sur l'origine des individus ? Il faut rappeler dans un premier temps que les notions de « race » ou d' « ethnique » doivent être distinguées de celle d'origine. Par origine, il convient d'entendre lieu de naissance des personnes, leur nationalité ainsi que le lieu de naissance et la nationalité de leurs parents. Alors que la « race » prétend décrire une réalité physique, que l' « ethnique » prétend décrire une réalité anthropologique, le terme d'origine rend compte d'un processus de filiation, et se fonde sur des éléments juridiques objectifs, comme la nationalité par exemple. La reconnaissance par l'Etat des catégories ethniques et raciales risquerait de les essentialiser, et de les figer, l' « ethnique » et la « race » étant des catégories « *performatives* »<sup>132</sup> : dire la « race » et l' « ethnique », et construire un discours public autour de ces catégories, c'est contribuer à construire des « races » et des « ethnies » comme acteurs politiques, contre l'ensemble des principes républicains.

6. Dans le même ordre d'idée, il convient de noter que les statistiques, et notamment celles relatives à l' « ethnique » ou à l'origine des personnes, ne sont pas des outils neutres. En effet, « *la statistique n'est pas simple enregistrement de données qui seraient inscrites dans la réalité, elle contribue à créer la vie sociale en donnant une forme à la conscience que les sociétés prennent d'elles-mêmes* »<sup>133</sup>. En autorisant la mise en place de statistiques ethniques, l'Etat risquerait d'ethnicher sa perception de la société, d'ethnicher son discours, et d'ethnicher en conséquence l'ensemble des rapports sociaux, chacun se définissant avant tout par rapport à son appartenance à une « ethnique ». De même, l'utilisation de statistiques relatives à l'origine n'est pas neutre non plus ; cependant, à partir du moment où de telles statistiques reposent sur des éléments juridiques existants et objectifs, les conséquences de l'utilisation de telles statistiques sont moins importantes. Il convient cependant de veiller à ce que l'utilisation de statistiques relatives à l'origine ne soit autorisée que si celles-ci ont une finalité strictement nécessaire. A cet égard, la décision du Conseil constitutionnel de refuser la mise en place d'un référentiel ethnoracial<sup>134</sup> entend préserver la cohésion nationale, conformément aux principes républicains, et garantir que la mise en place de statistiques ethniques n'ait pour conséquence l'assignation par l'Etat d'une identité ethnique aux personnes vivant sur le territoire français.
7. Par ailleurs, le contexte national et européen, ainsi que la multiplication de discours stigmatisants et racistes à l'égard de certaines populations ne semblent pas non plus militer pour la mise en place de statistiques ethniques. En effet, cette banalisation du racisme, de l'antisémitisme et de la xénophobie pourrait être entretenue par la création

<sup>130</sup> Rapport du COMEDD

<sup>131</sup> Cf. notamment CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Année 2007*, Paris : La Documentation française, Deuxième partie, Les Etudes, pages 231 à 275

<sup>132</sup> Audition de Jean-Loup Amselle, anthropologue et ethnologue, Directeur d'études à l'EHESS

<sup>133</sup> Dominique Schnapper, in Actes du Colloque Statistiques « ethniques », organisé le 19 octobre 2006 par le Centre d'analyse stratégique (CAS)

<sup>134</sup> Aux termes de ce présent avis, la CNCDH emploiera le terme « référentiel ethno-racial » au sens du [Commentaire au cahiers du conseil constitutionnel de la décision n° 2007-557 DC du 15 novembre 2007 relative à la Loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile](#)

de statistiques ethniques. La production de données ventilées par « ethnies » risque de cristalliser ce processus, et d'alimenter un imaginaire qu'il convient au contraire de déconstruire.

➤ Pour l'ensemble de ces raisons, la CNCDH n'est pas favorable à l'autorisation de statistiques ventilées par « ethnies ».

8. Cependant, si la CNCDH s'oppose à l'utilisation de catégories ethniques dans le cadre d'enquêtes statistiques, elle constate qu'à bien des égards, les autorités publiques ne parviennent pas en l'état à combattre avec suffisamment d'efficacité les inégalités dont sont victimes certaines catégories de personnes à raison de leur origine. Si l'amélioration de l'efficacité des politiques de résorption des inégalités et du droit de la non discrimination peut passer par le développement d'outils quantitatifs, il demeure nécessaire de veiller à ce que ces outils soient conformes aux principes républicains. En conséquence, l'appareil statistique doit respecter un certain nombre de règles afin de prévenir tout « fichage ethnique ». Il s'agit de garantir que les indicateurs mis en œuvre ne présentent pas plus d'inconvénients que d'avantages en termes de droits de l'homme.

## II. Cadre normatif

### 1. Prévenir le « fichage » ethnique

9. La mise en place de statistiques ethniques fait craindre un « fichage » de l'ensemble de la population française selon son appartenance « ethnique ». L'application de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (ci après la loi «informatique et libertés») semble toutefois apporter un certain nombre de garanties à même de prévenir tout « fichage ethnique ». Les données relatives aux « *origines raciales ou ethniques, les opinions philosophiques ou religieuses* »<sup>135</sup> sont des données sensibles soumises en conséquence aux dispositions de l'article 8 de cette loi<sup>136</sup>. Le principe est celui de la prohibition de recueil de telles données, sauf exception expressément mentionnée dans ce texte. Ces exceptions sont multiples et peuvent avoir trait aux modalités de recueil de données<sup>137</sup>, à leur finalité<sup>138</sup> ou à la nature de l'opérateur le réalisant<sup>139</sup>. L'article 8-3 permet également la constitution de certains traitements de données dès lors qu'elles sont soumises à un procédé d'anonymisation, sous le contrôle de la CNIL.
10. Par ailleurs, le recueil de données ethniques est soumis au droit commun de la protection des données personnelles, encadré par la loi «informatique et libertés» qui prévoit que celles-ci doivent être « *collectées et traitées de manière loyale et licite* », « *pour des finalités déterminées, explicites et légitimes* » ; les données collectées doivent être « *adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs* », être « *exactes, complètes* », et n'être « *conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées* » que « *pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées* ». De même, la personne devra consentir à l'enregistrement de ces données. Le droit actuel garantit donc que le recueil de données liées à l'origine ne

<sup>135</sup> Article 8-1 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

<sup>136</sup> Voir notamment les alinéas 8.1, 8.2.1, 8.2.5 8.2.7 et 8.3

<sup>137</sup> Consentement exprès de la personne - article 8.2.1

<sup>138</sup> Défense d'un droit en justice - article 8.2.5 ; traitement justifié par l'intérêt public s'il est autorisé par la CNIL ou pris par arrêté après avis de la CNIL s'il rentre dans le cadre des dispositions de la loi de 78-17

<sup>139</sup> Institut national de la statistique et des études économiques ou l'un des services statistiques ministériels dans le respect de la loi n° 51-711 - article 8.2.7

conduise pas à un fichage de la population. Il convient d'être vigilant et de veiller à ce que la CNIL puisse effectivement contrôler les dits recueils de données.

- La CNCDH rappelle que la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, offre toutes les garanties nécessaires pour éviter que le recueil de données relatives à l'origine n'aboutisse à un fichage ethnique de la population.
- Pour s'assurer de l'effectivité de ces garanties, la Commission recommande que la CNIL dispose des moyens lui permettant de pratiquer les contrôles nécessaires sur les traitements de données personnelles pour que celles-ci soient utilisées conformément aux dispositions de la loi «informatique et libertés»

## 2. Limiter le recueil de données à des finalités spécifiques

11. Pour être conformes à la loi «informatique et libertés», les recueils de données doivent avoir une finalité déterminée. S'agissant d'indicateurs relatifs à l'origine des personnes, ils doivent soit être un outil d'aide à la décision des pouvoirs publics dans le cadre d'une politique de promotion de l'égalité, soit faciliter la preuve de l'existence de discriminations, notamment indirectes.

### 2.1. Mettre en place des outils d'aide à la décision pour les pouvoirs publics

12. L'utilisation d'indicateurs permettant, au stade de l'élaboration de politiques publiques, de prendre en compte les inégalités qui frappent certaines catégories de la population est un élément essentiel pour l'efficacité de ces politiques. Ainsi, comptabiliser la présence de femmes et d'hommes à chaque échelon d'une entreprise a permis d'adapter les règles existantes pour prendre en compte certaines inégalités. Pour que de telles politiques soient efficaces, il est nécessaire de déterminer la population renseignée en fonction de caractéristiques déterminées. Par exemple, dans le cadre de la politique de la ville, il existe un nombre important d'indicateurs de qualité pouvant permettre de connaître les inégalités qui frappent les personnes domiciliées dans certains territoires, et notamment les zones urbaines sensibles (ZUS). De par la délimitation du zonage par décret, l'autorité administrative cherche notamment à prendre en compte les inégalités dont souffrent les personnes d'origine étrangère. Cependant, cet indicateur n'est ni systématique, ni exhaustif, se concentrant sur les zones caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi<sup>140</sup>.

13. La production de données contribuant à la construction d'indicateurs pertinents pour mesurer les inégalités, à raison de l'origine des personnes, peut se fonder sur les données d'ores et déjà recueillies lors du recensement. Ces données sont le lieu de naissance, la nationalité et la nationalité à la naissance des personnes ayant acquis la nationalité française. Par recoupement, il est également possible de déterminer la nationalité et le lieu de naissance des parents d'une personne tant qu'elle réside chez eux. Ces données croisées avec les autres données renseignées peuvent permettre de se faire une idée générale du parcours des personnes.

14. L'amélioration de la connaissance du parcours des personnes en fonction de leur origine ne peut être rendue possible que par la conduite de grandes enquêtes sur une « cohorte »<sup>141</sup>, soit dans le cadre de la statistique publique, soit dans le cadre d'instituts de recherche

<sup>140</sup> [Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville](#)

<sup>141</sup> Ensemble d'individus ayant vécu un même événement démographique au cours d'une même période

privés. Ces grandes enquêtes existent déjà, soit qu'elles prennent en compte l'origine des personnes dans l'accès à l'emploi ou au logement, soit qu'elles visent spécifiquement les personnes selon leur origine. Il convient de soutenir les recherches menées actuellement, qui peuvent améliorer significativement la connaissance du parcours des personnes selon leur origine, et d'adapter éventuellement les politiques publiques pour résorber les inégalités dont sont victimes ces personnes.

15. La transmission aux instances internationales des droits de l'homme des résultats consolidés issus de l'articulation des données recueillies dans le cadre du recensement et de celles recueillies dans le cadre des grandes enquêtes menées sur un échantillon de population devrait leur permettre d'avoir des éléments relatifs aux inégalités dont sont victimes les personnes d'une origine spécifique, et de déceler d'éventuelles discriminations.

- La CNCDH recommande d'améliorer la connaissance des inégalités en fonction de l'origine des personnes. L'origine sera qualifiée grâce aux éléments objectifs que sont le lieu de naissance des personnes, leur nationalité ainsi que le lieu de naissance et la nationalité de leurs parents.
- Elle considère que, sans qu'il soit nécessaire de modifier les questions posées dans le cadre du recensement, il conviendrait de multiplier les grandes enquêtes détaillées sur une cohorte, en veillant à ce qu'elles soient conformes à la loi « informatique et libertés ».
- Elle souhaite que les résultats de ces enquêtes soient communiqués aux instances internationales lorsqu'elles examinent la situation des droits de l'homme en France

## 2.2. Mettre en place des indicateurs permettant la mise au jour de discriminations

16. Parallèlement au développement de statistiques susceptibles d'aider les pouvoirs publics dans l'élaboration d'une politique de résorption des inégalités, certains souhaitent que soient mis en place des outils quantitatifs permettant aux individus s'estimant victimes de faire la preuve de la discrimination subie, et permettant aux juridictions saisies de lutter avec plus d'efficacité contre les discriminations, directes ou indirectes. La discrimination directe est définie par la loi n°2008-496 du 27 mai 2008, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, comme « *la situation dans laquelle, sur le fondement de son appartenance ou de sa non appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, [...] une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable* ». La même loi dispose que « *constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés* »<sup>142</sup>.

17. L'introduction en droit interne de la notion de discrimination indirecte modifie profondément les enjeux de la lutte contre les discriminations. En effet, faire la preuve de ce type de discrimination nécessite de pouvoir mesurer l'impact d'une législation, d'un critère ou d'une pratique sur une population pour déterminer s'il est ou s'il n'est pas disproportionné. Si la plupart des observateurs s'accordent pour considérer que la très

---

<sup>142</sup> Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, article 1

grande majorité des discriminations sont indirectes, il reste difficile de les déceler sans outils adéquats. Or, s'agissant des discriminations liées à l'origine, il n'existe pas actuellement d'indicateurs qui permettent de mettre à jour les discriminations indirectes, et donc de lutter contre elles. En effet, mettre en évidence de telles discriminations indirectes suppose la mise en place d'un appareillage statistique adapté : la plupart de ces discriminations peuvent en effet s'apprécier concrètement à travers une comparaison entre la position du groupe supposé discriminé et celle du groupe de référence.

18. S'agissant d'autres discriminations, et notamment celles fondées sur le sexe, la création d'indicateurs ventilés selon le critère légal de discrimination a permis d'améliorer la lutte contre les discriminations indirectes. Cependant, la création d'indicateurs ventilés selon l'appartenance réelle ou supposée à une « ethnie », non seulement ne serait pas souhaitable pour l'ensemble des raisons évoquées ci-dessus, mais serait sans doute inopportune. En effet, les discriminations liées soit à l'origine, soit à l'appartenance réelle ou supposée à une « ethnie » regroupent un ensemble de discriminations fondées sur des éléments objectifs : nationalité, lieu de naissance, nationalité des parents, patronyme, langues parlées, ou couleur de peau. Or, l'utilisation de catégories « ethnoraciales » ne permettrait de prendre qu'imparfaitement en compte ces différentes discriminations, et contribuerait, à terme, à l'institutionnalisation de catégories ethniques en lieu et place de ces différents éléments. Il convient donc d'écarter la création d'un référentiel unique à l'échelon national qui serait ventilé par « ethnie ».
19. Une multiplicité d'indicateurs relatifs à l'accès à l'emploi, au logement, au service public ou à l'accès aux biens et aux services, et géographiquement circonscrits, peuvent permettre une meilleure quantification de ces discriminations indirectes. Pour de tels fichiers, le cadre de la loi «informatique et libertés» semble parfaitement approprié, celui-ci garantissant notamment une confidentialité des données avant leur anonymisation, ainsi qu'un respect du principe de proportionnalité des données recueillies par rapport à la finalité du fichier. Le respect de la loi de 1978 doit également permettre de garantir que les données recueillies pour constituer ces indicateurs ne soient pas utilisées dans le cadre de fichiers de gestion, et notamment les fichiers de ressources humaines.
20. S'agissant des données qui pourraient être utilisées pour construire ces indicateurs, il convient de préférer l'utilisation d'éléments d'état civils, tels que la nationalité ou le lieu de naissance, et, - uniquement lorsque cela est nécessaire et que la personne y a consenti - la couleur de peau, le patronyme, ou la langue maternelle, plutôt que sur une appartenance réelle ou supposée à une « ethnie ». Parmi ces données, celles relatives au lieu de naissance ou à la nationalité ne sont pas des données sensibles, et peuvent donc être largement utilisées. Celles relatives à la consonance d'un patronyme, la langue maternelle ou aux caractéristiques physiques susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique d'une personne sont des données sensibles<sup>143</sup>, et une vigilance accrue est nécessaire. Le respect des dispositions de l'article 8 de la loi informatique et liberté qui prohibe en principe leur collecte, sauf dérogation expresse, doit être strictement garanti jusqu'à l'anonymisation de ces données. Par ailleurs, s'agissant des données relatives aux caractéristiques physiques susceptibles de révéler l'origine raciale ou ethnique des personnes, il est essentiel de veiller à ce que ce soit la seule personne visée qui décide ou non de renseigner librement cette information.
21. Actuellement, certains de ces indicateurs existent. Cependant, il semble essentiel de les développer pour démasquer et lutter contre les discriminations indirectes. Ainsi, il est possible d'utiliser plus largement les sources d'information existantes et de permettre aux chercheurs d'accéder plus facilement aux fichiers de personnel, aux fichiers administratifs

---

<sup>143</sup> A cet égard, voir notamment le rapport de la [CNIL « Mesure de la diversité et protection des données personnelles »](#), Rapporteur Anne Debet, mai 2007

et aux bases statistiques publiques, bien entendu, dans le respect de la protection des données. Pour mesurer la réalité de la discrimination vécue, il faut aussi développer les enquêtes par questionnaires auprès des personnes concernées. Dès lors qu'elles sont facultatives, fondées sur l'auto déclaration, et que les réponses sont confidentielles, des questions doivent pouvoir être posées sur la nationalité et le lieu de naissance des personnes, mais aussi de leurs parents. L'utilisation plus large de données portant sur la nationalité de naissance des parents pourrait à elle seule permettre de réaliser d'importants progrès dans la connaissance des populations issues de l'immigration. A ce titre, la CNCDH note que le Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme prévoit « *de développer les enquêtes de recherche et d'évaluation fondées sur les données d'état civil des personnes sondées et de leur parents (pays de naissance, département de naissance, nationalité à la naissance)* »<sup>144</sup>. La Commission souhaite que ces études puissent être effectivement mises en place dans les deux années à venir. Il est aussi important que les personnes qui se sentent discriminées indiquent les critères - apparence physique, langue, nom...- sur lesquels se fondent, selon elles, cette discrimination.

22. Parallèlement à l'exploitation de ces données, un renforcement des moyens de contrôle de la CNIL devrait être effectué, pour qu'elle puisse s'assurer de l'absence de détournement de finalité des fichiers ainsi créés. La CNIL devrait à cet égard veiller effectivement à ce que ces informations recueillies ne soient pas utilisées dans les fichiers de gestion, notamment de ressources humaines, et de s'assurer en tout état de cause qu'ils ne deviennent pas source de discriminations. Les statistiques ainsi produites ne pourront pas porter sur des groupes de moins de dix personnes, afin de garantir l'anonymat ; les fichiers de données individuelles constitués pour la réalisation des études devront être détruits à l'issue de la production des résultats statistiques. A la suite de la CNIL, la CNCDH estime qu'il conviendrait de modifier des dispositions de la loi informatique et libertés et en particulier de ses articles 8 et 25 afin d'assurer une meilleure protection des données personnelles sensibles recueillies et traitées dans le cadre des études sur la mesure de la diversité et des discriminations, garantir le sérieux scientifique de ces études et harmoniser les régimes de formalités préalables applicables aux traitements de données sensibles mis en œuvre à des fins de recherche.

- Si la CNCDH s'oppose à la mise en place d'un référentiel ethno-racial et si elle n'est pas favorable à l'autorisation de statistiques ventilées par « ethnie » d'appartenance, même dans le but légitime et louable de lutter contre les discriminations, elle souhaite néanmoins que soient mis en place des outils quantitatifs permettant d'améliorer la mise en œuvre du droit de la non discrimination.
- Elle estime que pour s'assurer que les données sensibles sont effectivement utilisées dans un but légitime, le contrôle de la CNIL doit être renforcé. Dans cette perspective, la CNCDH salue le partenariat établi entre le Défenseur des droits et la CNIL, qui a permis la réalisation d'un guide méthodologique à l'usage des acteurs de l'emploi sur la mesure de la diversité. Elle souhaite que les deux institutions poursuivent le travail engagé sur le sujet de la collecte des données liées à l'origine, notamment en matière de logement, d'accès aux biens et services et d'accès aux soins. Cela contribuerait à clarifier les conditions légales et méthodologiques permettant à tous les acteurs de s'engager de façon sécurisée dans une démarche de prévention des discriminations et de suivi de leurs politiques d'égalité.

<sup>144</sup> Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme. 2012-2014, présenté le 15 février 2012, p. 61

## **Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales**

*Assemblée plénière du 22 mars 2012*

*(Adoption à 26 pour et 3 abstentions)*

1. La CNCDH, qui avait formulé en 2008 des recommandations<sup>145</sup> visant à lutter contre les discriminations dont les « gens du voyage » et les Roms migrants sont victimes en France et à leur garantir l'exercice effectif de leurs droits, a repris ses travaux après l'examen des derniers rapports de la France par le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (ci-après CERD), en août 2010. Le CERD a en effet invité la France à fournir, dans un délai d'un an à compter de l'adoption de ses observations finales, des informations sur la suite qu'elle aurait donnée à deux recommandations notamment, l'une concernant des « renvois collectifs de Roms dans leur pays d'origine sans le consentement libre, entier et éclairé de tous les individus concernés », l'autre concernant plusieurs questions liées au statut juridique particulier des « gens du voyage » français.

2. Le caractère prioritaire de ces recommandations du CERD est lié au coup de projecteur porté au cours de l'été 2010, en France, sur les « gens du voyage » et les Roms migrants, à la suite notamment du discours prononcé le 30 juillet 2010 à Grenoble<sup>146</sup> par le président de la République. Alors que la CNCDH faisait déjà le constat, dans son étude de 2008, de la parution d'un grand nombre de rapports sur ces questions, émanant notamment des instances internationales des droits de l'homme, cette tendance s'est renforcée depuis l'été 2010, tant au niveau de l'Union européenne, que du Conseil de l'Europe, de l'OSCE ou encore des Nations Unies<sup>147</sup>. Toutes ces publications concourent à mettre en garde, dans un contexte marqué par la montée de manifestations et de violences à caractère raciste envers les Roms, contre les amalgames, le risque de stigmatisation, des pratiques discriminatoires et des violations manifestes des droits de ces personnes, particulièrement les droits économiques et sociaux. En matière d'exercice de leurs droits civiques, la situation des « gens du voyage » y est systématiquement dénoncée, de même que le respect très imparfait de leur mode de vie itinérant, ou supposé tel.

---

<sup>145</sup> [http://www.cncdh.fr/article.php3?id\\_article=599](http://www.cncdh.fr/article.php3?id_article=599)

<sup>146</sup> A l'occasion de la prise de fonction du nouveau préfet de l'Isère, le président de la République a fait plusieurs annonces sur la lutte contre la délinquance et l'immigration illégale, dont celle du démantèlement des campements illégaux de Roms et de reconduites à la frontière. Ce discours, prononcé quelques jours après des dégradations perpétrées par des «gens du voyage» dans le centre de la France, a contribué à renforcer l'amalgame, dans l'imaginaire collectif, entre des populations aux problématiques très différentes, Roms migrants et «gens du voyage» pour l'essentiel de nationalité française.

<sup>147</sup> On se reportera avec intérêt aux développements consacrés à la situation des Roms et des «gens du voyage» dans le rapport de la CNCDH sur *Les droits de l'homme en France - Regards portés par les instances internationales* pour la période 2009-2011 (pp. 324-327). Cf. également l'étude d'ensemble « Donner un visage humain à la mondialisation » soumise à la Conférence internationale du travail de l'O.I.T. en juin 2012, \$773 et suivants, consultable à l'adresse suivante : [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_174829.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_174829.pdf)

3. La France n'a pas répondu dans un document propre aux deux recommandations prioritaires du CERD mais mentionne les « gens du voyage » et les Roms migrants dans le *Plan national d'action contre le racisme et l'antisémitisme* (ci-après PNACRA), dont elle avait annoncé publiquement l'élaboration en août 2010 et qu'elle a officiellement présenté le 15 février dernier en Conseil des ministres. Deux pages y sont consacrées à « la législation applicable aux gens du voyage », dans des développements sur l'attention à porter aux spécificités de certaines populations. Le PNACRA renvoie par ailleurs, « de manière distincte de la question des «gens du voyage» », à la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* »<sup>148</sup>, établie en réponse à une demande de la Commission européenne et adressée par la France, à la fin de l'année 2011. Cette stratégie, faisant état du caractère inopérant de la notion de Roms en droit français, traite dans une première partie des « priorités pour toutes les populations marginalisées, y compris lorsqu'elles sont Roms » ; une deuxième partie est consacrée aux « dispositifs spécifiques à destination des « gens du voyage », notamment pour ceux connaissant des difficultés d'exercice de leurs droits, notamment en matière d'éducation, d'accès à l'emploi, aux soins ou au logement.

4. Les travaux de 2008 gardent leur pertinence et la CNCDH invite à s'y reporter, elle entend dans cet avis mettre l'accent sur quelques questions cruciales en matière d'exercice de leurs droits par les « gens du voyage » français et les Roms migrants. Les réponses récentes apportées par la France aux demandes des instances internationales, dans les deux documents susmentionnés, lui en fournissent l'occasion.

### Précisions terminologiques

5. La CNCDH avait retenu dans ses travaux de 2008 les deux termes de « gens du voyage » et de Roms, pour distinguer clairement les problématiques relatives aux personnes de nationalité française d'une part, auxquelles renvoie la catégorie administrative de « gens du voyage », apparue au début des années 1970, et celles relatives aux migrants d'autre part, ressortissants de l'Union européenne pour leur grande majorité. Elle avait cependant mentionné la confusion générale prévalant dans l'emploi de termes servant à désigner de nombreuses catégories de personnes et une grande diversité de situations. En effet, le terme Roms a été officiellement adopté par l'Union européenne et le Conseil de l'Europe pour désigner, de manière générique, « diverses populations qui présentent plus ou moins les mêmes caractéristiques, telles que les Sinti (Manouches), Gens du voyage, Kalé, etc. ». Souvent, l'expression de « gens du voyage » est accolée à Roms, comme c'est le cas pour le Comité d'experts sur les Roms et les Gens du voyage du Conseil de l'Europe<sup>149</sup>. Le terme de Roms, ou de « gens du voyage » dans le contexte français, renvoie en réalité assez simplement à « un ensemble de petits groupes de traditions, de religions et d'histoires souvent différentes qui s'autodésignent Rom, Gitans, Manouches ou Yéniches » et qui ont pu être regroupés sous l'appellation de « groupes tsiganes »<sup>150</sup>. Malgré la très grande hétérogénéité des situations de ces personnes et de ces groupes, un point commun est celui du rejet social dont ils sont l'objet, qui a justifié leur reconnaissance de « minorité européenne » par les instances européennes et la définition d'un cadre stratégique pour améliorer leur situation.

---

<sup>148</sup> La stratégie française est consultable sur :

[http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma\\_france\\_strategy\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_france_strategy_fr.pdf)

<sup>149</sup> Définition sommaire figurant dans le « *Cadre de l'Union européenne pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020* », consultable à l'adresse suivante :

[http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com\\_2011\\_173\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_fr.pdf)

On se reportera avec intérêt au glossaire terminologique du Conseil de l'Europe sur les Roms et les Gens du voyage de décembre 2006 ou à l'ouvrage de Jean-Pierre Liégeois paru en juillet 2010 à la Découverte, *Roms et Tsiganes*

<sup>150</sup> Christophe Robert, *Eternels étrangers de l'intérieur ? Les groupes tsiganes en France*, Paris, Desclée de Brouwer, 2007

6. Le premier groupe, celui des « gens du voyage », réunit des individus qui possèdent pour la très grande majorité la nationalité française et qui ont un mode de vie traditionnel fondé à l'origine sur la mobilité et le voyage, même si nombre d'entre eux sont aujourd'hui sédentaires. On estime qu'il y a en France environ 500.000 personnes qui peuvent être rattachées au groupe des « gens du voyage »<sup>151</sup>. Au sein de ce groupe plusieurs distinctions s'imposent, qui peuvent être liées soit à l'origine des individus (Pirdé, Yéniches, Sinti-Piémontais, Gitans, Manouches...), soit à la catégorie socioprofessionnelle d'appartenance. Loin d'être homogène, le groupe des « gens du voyage » revêt des réalités sociales et économiques très diverses, certaines familles affrontant des situations de grande précarité, tandis que d'autres ont des conditions de vie relativement plus confortables, du fait de leur activité économique (commerçants, forains, cirques...).

7. Le second groupe, celui des Roms ou Roms migrants, rassemble les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale (Roumanie, Bulgarie, pays de l'ex-Yougoslavie) et se reconnaissant comme Roms. Ces populations, sédentarisées avant leur venue en France, fuient les discriminations et les difficultés économiques dont elles souffrent dans leur pays d'origine. Les observations des associations et des comités de soutien conduisent à estimer que leur nombre est stable depuis plusieurs années, de l'ordre de 15 à 20.000 personnes sur l'ensemble du territoire. La grande majorité d'entre eux vient de Roumanie (probablement plus de 90%), de petits groupes de Roms bulgares sont également installés en France, de même que quelques familles en provenance des pays d'ex-Yougoslavie, présentes de façon plus sporadique sur plusieurs départements. Les différents groupes sont principalement représentés en Ile-de-France et dans les grandes villes françaises ou leurs abords (Marseille, Bordeaux, Lyon, Lille, Grenoble...).

8. Les différences de modes de vie, de statut, de droit applicable entre les « gens du voyage » d'une part, et les Roms migrants d'autre part, impliquent de traiter ces deux groupes dans des parties distinctes, en fonction des problématiques qui sont propres à chacun. La CNCDH, bien qu'elle reprenne dans le présent avis, pour des facilités de compréhension, une terminologie usitée, en reconnaît les limites. Au-delà du caractère impropre de l'expression « gens du voyage », la référence aux Roms comporte un risque de catégorisation de ces populations, qu'au motif légitime de lutter contre les discriminations dont elles sont victimes, on risque de catégoriser et d'assigner dans des identités prédéterminées. A ce titre, on peut regretter que la « *Stratégie du Gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » entretienne une réelle confusion quant à la définition des populations concernées. Cette dernière ne tient pas compte de l'hétérogénéité des populations elles-mêmes et ne montre aucun élément de convergence, notamment sur les questions de discriminations ou de précarité et des problèmes qu'elles posent quant à l'accès au droit (problématiques pourtant retenues par la Commission européenne dans sa communication de mai 2011).

\*\*\*

### **Les questions relatives aux « gens du voyage »**

9. Dans ses recommandations finales d'août 2010, le CERD faisait état de sa grande préoccupation quant aux difficultés rencontrées par les « gens du voyage », « notamment eu égard à la liberté de circulation, à l'exercice du droit de vote ainsi qu'à l'accès à

---

<sup>151</sup> Cette estimation est obtenue à partir des données relatives aux détenteurs de titre de circulation. Il faut noter que tous les «gens du voyage» n'en détiennent pas nécessairement, dès lors qu'ils ont une résidence fixe. Seules 100 à 150.000 personnes seraient en situation de réelle mobilité pendant la période scolaire (septembre - mai) ; certaines personnes n'auraient un mode de vie itinérant que pendant les mois d'été (juin - août).

l'éducation et à un logement décent ». Le Comité mettait notamment l'accent sur l'incomplète mise en œuvre de la loi du 5 juillet 2000 dite « loi Besson » en matière d'aménagement d'aires d'accueil et sur l'obligation légale faite aux « gens du voyage » de se munir d'un titre de circulation à renouveler périodiquement. Le comité invitait « instamment [la France] à assurer aux « gens du voyage » l'égalité de traitement eu égard au droit de vote et à l'accès à l'éducation. [Il recommandait] la mise en œuvre accélérée de la loi Besson de manière à ce que la question des aires illégales de stationnement ne se pose plus. Le Comité [recommandait] également d'abolir les titres de circulation des « gens du voyage » de manière à garantir une égalité de traitement entre tous les citoyens [français]. »

10. La CNCDH avait en 2008 dénoncé les atteintes portées à l'exercice des droits civils et politiques, notamment la liberté d'aller et venir, celle de s'installer et celle de s'inscrire sur les listes électorales, ainsi que les atteintes portées à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels, qu'il s'agisse des discriminations subies sur le marché du travail, des atteintes au droit à l'éducation liées aux problèmes de stationnement et de l'ineffectivité du droit au logement.

### 1. Droits civils et politiques

11. Elle se félicite par conséquent que le PNA reprenne à son compte certaines propositions formulées par le sénateur Pierre Hérisson dans son rapport remis au Premier ministre en juillet 2011<sup>152</sup>, notamment la **suppression des titres de circulation** - « dépassés alors que de plus en plus de personnes, qui n'appartiennent pas nécessairement au monde du voyage, vivent en caravane » - et **l'alignement sur le droit commun des conditions d'inscription des « gens du voyage » sur les listes électorales**. **La CNCDH recommande cependant que la mise en œuvre de ces recommandations se fasse dans les meilleurs délais et dénonce avec force le fait qu'une mesure aussi discriminatoire que l'obligation pour les « gens du voyage » d'être détenteurs d'un titre de circulation spécifique qu'ils doivent faire viser fréquemment par les autorités de police ou de gendarmerie, subsiste encore.**

12. Pour ce qui est du **droit de vote**, elle rappelle qu'une proposition de loi visant à abroger la loi du 3 janvier 1969 a été rejetée en janvier 2011 au motif que les conclusions d'une mission d'information sur la législation relative aux « gens du voyage » étaient sur le point d'être publiées<sup>153</sup> ; les propositions de cette mission d'information ont été à leur tour mises en attente de la publication du rapport du sénateur Hérisson. Il serait choquant que l'évolution de la législation n'aboutisse pas rapidement alors même qu'un consensus est acquis, que la France a été condamnée à deux reprises, en décembre 2007 et octobre 2009, par le Comité européen des droits sociaux, et que le Défenseur des droits, dans une de ses premières décisions en décembre 2011, a lui-même dénoncé « l'entrave directe et excessive » de l'accès au droit de vote des « gens du voyage » et « cette discrimination directe à l'encontre des « gens du voyage » dans l'accès à l'un des droits les plus élémentaires du citoyen, le droit de vote, fondement essentiel d'une société démocratique »<sup>154</sup>.

13. Dans ses propositions, le sénateur Hérisson s'est prononcé pour un maintien de la commune de rattachement au motif que ce dispositif, qui produit les effets attachés au

---

<sup>152</sup> Hérisson Pierre, *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*, rapport au Premier ministre, juillet 2011.

<sup>153</sup> Quentin Didier, *Bilan et adaptation de la législation relative à l'accueil et l'habitat des gens du voyage*, Rapport d'information, Assemblée nationale, mars 2011

<sup>154</sup> Défenseur des droits, Décision n° R - 2011 - 11, citant notamment les délibérations de la HALDE restées sans réponse et le rapport spécial publié au Journal officiel le 17 octobre 2009

domicile, permet aux «gens du voyage» d'exercer leurs droits et devoirs civiques. La procédure de domiciliation prévue dans la loi DALO, qui produit les mêmes effets, n'est pas jugée satisfaisante du fait de son caractère facultatif. Le rapport du sénateur Hérisson prône également le maintien de la limite du nombre de «gens du voyage» rattachés à une même commune à 3% de sa population recensée.

14. La CNCDH avait déjà souligné le caractère particulièrement stigmatisant de la mention d'une commune de rattachement sur les papiers d'identité. Elle réitère sa recommandation de ne pas faire apparaître le seul nom de la commune de rattachement sur les papiers d'identité délivrés aux «gens du voyage» mais une adresse complète, qui limite le risque de stigmatisation, comme le propose d'ailleurs le sénateur Hérisson. Elle regrette cependant que les propositions de modification de la loi de 1969 faites par le sénateur Hérisson soient restées au milieu du gué, que le principe de la commune de rattachement ait été maintenu, ainsi que le quota de 3% dont elle avait demandé la suppression en 2008.

## 2. Droits économiques, sociaux et culturels

15. La question de l'habitat des «gens du voyage» et de l'exercice de leur droit au logement et au stationnement temporaire ne se réduit pas à la seule mise en œuvre accélérée de la loi Besson, que demande avec raison le CERD, et ce pour plusieurs raisons : l'aménagement des aires d'accueil prévues dans les schémas départementaux doit en effet être poursuivi pour répondre aux pratiques itinérantes d'une partie des «gens du voyage» et atteindre l'objectif quantitatif fixé initialement. Cet objectif ne peut cependant pas faire l'économie d'une dimension qualitative alors que se développe, de la part d'une grande partie des «gens du voyage», une très grande intolérance aux conditions d'accueil qui leur sont imposées. L'aménagement des aires d'accueil temporaires ne répond par ailleurs pas aux besoins d'ancrage local des «gens du voyage» semi-sédentaires ou en cours de sédentarisation sur des «terrains familiaux» dont l'aménagement est encore aujourd'hui anecdotique. A ce titre, la loi sur le droit au logement opposable, dite loi «DALO» devrait s'appliquer aux familles du voyage qui souhaitent se sédentariser, en leur permettant de bénéficier - dans le cadre de cette loi - de l'aménagement de leur terrain familial. En outre, la prise en compte des besoins d'habitat pour les «gens du voyage» doit figurer dans la planification budgétaire des financements de logement social.

16. La CNCDH avait consacré de longs développements dans son étude de 2008 aux réticences politiques à l'application de la loi Besson et aux atteintes portées au droit au logement des «gens du voyage», qui restent entièrement d'actualité. La mise en œuvre de la loi Besson reste encore très partielle et s'est même ralentie. Il est utile de rappeler en outre qu'elle ne s'applique pas aux petites communes rurales. La CNCDH ne peut que rappeler ses recommandations alors que l'interdiction de stationner sur la plus grande partie du territoire est devenue la règle pour les «gens du voyage», que les facilités d'expulsion se sont renforcées et que la pénalisation du stationnement irrégulier a été fâcheusement instituée.

17. En ce qui concerne le stationnement temporaire des caravanes sur un terrain situé dans une commune ne possédant pas d'aire de stationnement et n'appartenant pas au propriétaire de la caravane, la loi n°2003-239 du 18 mars 2003, dans son article 53, l'a érigé en délit (art. 322-4-1 du Code pénal). Ainsi là où, antérieurement, le juge judiciaire était saisi et pouvait, après avoir entendu les intéressés, donner un délai avant l'expulsion du terrain, les gendarmes peuvent intervenir immédiatement l'infraction constatée et saisir les véhicules automobiles. La question de l'opportunité du maintien de cette loi de 2003 à l'effet brutal et ne permettant pas l'intervention d'un juge avant l'exécution de la

mesure d'expulsion, mérite d'être posée (et devrait faire partie de la réflexion mentionnée au paragraphe précédent).

18. La mention, dans la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* », d'une « politique ambitieuse » en matière de logement est dans ce contexte pour le moins inappropriée, alors que moins de la moitié des aires d'accueil prévues ont été réalisées à ce jour et que le pouvoir des préfets de se substituer aux communes pour la réalisation de ces aires n'est que très rarement utilisé. L'enquête menée en 2009 et 2010 par l'Association Nationale des Gens du Voyage Catholiques (ANGVC) est à ce titre éclairante : une première partie de l'enquête portait sur les interdictions générales et absolues de stationnement sur les territoires communaux, hors des aires d'accueil aménagées, qu'il s'agisse de terrains appartenant ou n'appartenant pas aux « gens du voyage » ; une deuxième partie de l'enquête portait sur l'utilisation par les préfets des outils informatifs et coercitifs à disposition pour la prise en compte effective de l'habitat mobile permanent. Les conclusions de l'ANGVC tendent à constater « une attitude généralisée des communes [...] d'ignorer ou d'interdire sur toute l'étendue de leur territoire le mode d'habitat mobile permanent des gens du voyage, [...] confortés par le mutisme ou l'inefficacité des services de l'Etat. »

19. La CNCDH recommande par conséquent à nouveau que **les préfetures assurent leur mission d'accompagnement des collectivités en matière de mise en œuvre de la loi Besson**, par la réquisition de terrains si nécessaire, et qu'elles exercent par ailleurs un véritable contrôle des documents d'urbanisme dans lesquels la caravane comme mode d'habitat est trop peu souvent reconnue et le plus souvent interdite sans motivation précise.

20. La CNCDH s'associe aux recommandations du rapport du sénateur Hérisson en ce qui concerne la gestion des aires d'accueil, l'harmonisation des règlements intérieurs, leur localisation et la nécessité de respecter en matière d'aménagement de ces aires des normes de confort assurant un logement décent. Plusieurs auditions ont confirmé que la variété des tarifs pratiqués excluait de certaines aires des familles aux revenus modestes, que leur localisation dans des zones de relégation des communes et les restrictions apportées à leur accès la nuit et les week-ends notamment dissuadaient beaucoup de voyageurs de s'y arrêter.

21. Le désir d'**ancrage territorial** d'une partie des « gens du voyage » est aujourd'hui une question essentielle à laquelle les réponses sont encore très insuffisantes. La CNCDH renvoie aux analyses du rapport du sénateur Hérisson et de la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » sur la nécessité, pour l'Etat, de soutenir les opérations d'habitat adapté complémentaire des aires d'accueil temporaire, désignés sous le terme générique de « terrains familiaux ». A l'heure actuelle, le nombre de places en terrain familial financé est très faible, ce qui explique notamment l'installation de « gens du voyage » sur des terrains dont ils sont propriétaires, le plus souvent situés en zone non constructible et dont l'occupation pose des questions inédites, d'accès aux fluides notamment, eau et électricité.

22. La CNCDH attire l'attention sur la Décision n°2011-84 du 1<sup>er</sup> décembre 2011 du Défenseur des droits, saisi de la question de la protection de l'accès à l'eau et à l'électricité pendant la période hivernale, en faveur des personnes vivant en caravane sur un terrain dont ils sont propriétaires et situé en zone non constructible. Si les saisines émanent notamment de « gens du voyage », elles « se rapportent à une problématique plus large qui concerne toutes les personnes dont la caravane constitue l'habitat permanent, qu'ils soient ou non sédentaires ». En se fondant sur la protection dont

bénéficient les familles sédentaires<sup>155</sup>, le Défenseur des droits soulève le paradoxe de l'absence de protection « des personnes qui vivent en caravane, sur un terrain leur appartenant, et qui n'ont pas d'impayés », alors même que « l'habitat non sédentaire, qu'il soit choisi ou subi, implique obligatoirement des conditions de vie plus précaires, qui s'amplifient à l'arrivée de l'hiver ». Mentionnant les solutions pragmatiques trouvées dans de très nombreuses communes de France, le DDD « recommande qu'un dispositif de trêve hivernale [...] soit mis en œuvre en faveur des personnes vivant en caravane sur un terrain dont ils sont propriétaires ».

23. La CNCDH recommande par ailleurs que la loi SRU tienne davantage compte des spécificités de l'habitat des « gens du voyage » et que la prise en compte de la mixité de l'habitat progresse. Elle n'est pas favorable aux propositions d'inclure dans les 20% de logement social des habitats en caravane, qui doivent rester un mode d'habitat choisi et non imposé pour des raisons économiques ou de pénurie de logements.

24. La CNCDH souhaite qu'une réflexion, absente pour l'instant des différents travaux parlementaires, soit menée et aboutisse sur la reconnaissance de la caravane comme un véritable logement, avec les aides afférentes (aides au logement, prêt spécifique, fonds de solidarité logement des Conseils généraux), dans les cas où le fait de vivre en caravane relève bien d'un choix non contraint.

25. En matière d'accès à l'éducation, les personnes auditionnées s'accordent à considérer que l'inscription d'enfants voyageurs dans les écoles s'est améliorée depuis les travaux de la CNCDH en 2008 et que la délibération de la HALDE relative au refus d'inscription d'enfants du voyage<sup>156</sup> a joué un rôle positif dans cette évolution. Des difficultés d'accès à la cantine scolaire, par application du tarif le plus élevé à des familles n'ayant pas leur domicile sur la commune, ont été mentionnées par les personnes auditionnées et, si elles ne sont pas à proprement parler des refus d'inscription, peuvent y être comparées et portent une atteinte grave à la scolarisation effective des enfants du voyage. D'autres problèmes demeurent, notamment pour ceux des « gens du voyage » qui sont assignés à l'itinérance du fait de l'absence de places en nombre suffisant dans les aires d'accueil ou qui vivent dans des conditions de grande précarité. A cela s'ajoutent des sentiments de méfiance de la part des « gens du voyage » à l'égard de l'institution scolaire qui constituent autant d'obstacles à un accès effectif à l'éducation. Les processus d'évitement du collège notamment, assez généralement observés, méritent une attention particulière à laquelle le ministère de l'éducation nationale semble acquis. La CNCDH encourage les initiatives mises en œuvre dans certains collèges, avec l'appui du ministère, pour que soit accueillis les jeunes voyageurs en tenant compte de l'itinérance - pour assurer la continuité scolaire - tout en favorisant la mixité sociale. Par ailleurs, les enseignants devraient être formés à la connaissance et à la compréhension des populations nomades afin de contribuer à pacifier les relations entre sédentaires et nomades, à dépasser les clichés et la peur ancrés de part et d'autre et ainsi permettre aux enfants d'étudier ensemble dans de bonnes conditions.

26. La CNCDH aurait souhaité que la proposition du rapport Hérisson d'imposer dès le primaire la double inscription, à la fois dans un établissement scolaire et au Centre National d'Enseignement à Distance (CNED), soit reprise dans le PNA et dans la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* ». Au-delà des résultats produits par

---

<sup>155</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité consacre le droit de tous à l'électricité, la loi du 30 décembre 2006 (n°2006-1772) sur l'eau et les milieux aquatiques consacre l'existence d'un droit à l'eau pour tous, le Code de l'action sociale et des familles (art. L.115-3) interdit l'interruption, pour non-paiement des factures, de la fourniture d'électricité, de chaleur ou de gaz du 1<sup>er</sup> novembre au 15 mars.

<sup>156</sup> HALDE, délibération n° 2009-232 du 8 juin 2009

les dispositifs existants, l'enjeu de cette double inscription est celui de **faire entrer la scolarisation des enfants du voyage dans le droit commun par le biais de la fréquentation régulière d'un établissement scolaire**<sup>157</sup>. Cette double inscription conserve toute sa nécessité au collège. Elle rappelle également que la localisation des aires d'accueil conditionne largement l'effectivité de la scolarisation et que la proposition d'inscrire dans les schémas départementaux la nécessité de localisation les aires d'accueil à proximité des services publics relève de l'évidence. Elle souligne enfin qu'une scolarisation dès la maternelle constitue un rempart contre l'échec scolaire dans le primaire et que des efforts particuliers doivent être faits dans ce sens.

27. La France reconnaît dans les « gens du voyage » une catégorie administrative, construite à partir du mode de vie itinérant auquel s'attache un statut juridique particulier. On constate d'une part que la reconnaissance du droit à l'itinérance est toute relative aujourd'hui, d'autre part que malgré le refus de voir dans les « gens du voyage » autre chose qu'une catégorie administrative, ils sont très clairement victimes de discriminations fondées sur l'origine (Cour de Cassation, 28 novembre 2006, Maire de Brangues). En conséquence, la CNCDH **demande la suppression de cette catégorie particulièrement stigmatisante pour les populations qu'elle désigne.**

28. Il est permis d'espérer qu'une prise de conscience progressive fera aboutir les revendications relatives aux droits civils et politiques et à la reconnaissance de l'habitat en caravane, d'autres questions restent entières et devraient faire l'objet d'une consultation systématique des populations concernées afin de s'assurer au maximum de leur pertinence et d'évaluer avec elles les avancées (mixité de l'habitat, accès au logement social, formation professionnelle, validation des acquis de l'expérience, etc.).

29. Parallèlement aux questions garantissant l'accès aux droits, il est indispensable d'engager une lutte contre les discriminations. La lutte contre ces discriminations d'ordre ethnique, culturel ou social subies par les « gens du voyage », dont l'originalité est d'être largement acceptées et banalisées par la société (le traitement différencié du droit commun y contribuant), et qui les obligent à adopter des stratégies de « débrouille » perpétuant une défiance réciproque et du rejet, est incontournable.

\*\*\*

### **Les questions relatives aux Roms migrants**

30. Lors de l'examen des derniers rapports présentés par la France, le CERD s'est inquiété « de la montée des manifestations et des violences à caractère raciste envers les Roms sur le territoire de l'État partie » et « d'informations [faisant] état de ce que des Roms ont été renvoyés de manière collective dans leurs pays d'origine, sans que n'ait été obtenu le consentement libre, entier et éclairé de tous les individus concernés. » Par ailleurs, le Comité s'est montré préoccupé « par la situation difficile des membres de la communauté Rom quant à l'exercice de leurs droits économiques, sociaux et culturels ». Il invite donc le gouvernement « à œuvrer à travers des solutions pérennes au règlement des questions relatives aux Roms sur la base du respect plein et entier de leurs droits de l'homme » et « à garantir l'accès des Roms à l'éducation, à la santé, au logement et autres infrastructures temporaires dans le respect du principe d'égalité et de prendre en considération à cet égard la Recommandation Générale No. 27 (2000) du Comité sur la discrimination à l'égard des Roms. »

---

<sup>157</sup> Le ministère de l'Education nationale n'a pas encore réglé la traduction juridique de cette proposition dont l'esprit est bien que les élèves soient fortement incités à fréquenter un établissement scolaire même s'ils sont inscrits au CNED.

31. La CNCDH entend donc aborder dans le présent avis deux questions qui retiennent plus particulièrement l'attention des instances internationales, le CERD, mais aussi l'ECRI et la Commission européenne : les atteintes au droit de séjour et à la liberté de circulation (1) et les atteintes portées à l'exercice des droits économiques, sociaux et culturels (2).

## 1. Droit de séjour et liberté de circulation

32. Les Roms présents sur le territoire français viennent pour une très large part de Roumanie, et dans une moindre mesure de Bulgarie. Ils sont donc, depuis le 1er janvier 2007, citoyens de l'Union européenne et à ce titre bénéficient du droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, en vertu des dispositions de la directive 2004/38/CE<sup>158</sup>. Toutefois, ce droit peut-être remis en cause si le ressortissant communautaire ne satisfait pas aux conditions de séjour énoncées par la directive ou s'il présente une menace pour l'ordre public, l'Etat membre d'accueil peut alors ordonner une mesure d'éloignement du territoire. En vertu du droit communautaire, cette mesure doit être une mesure individuelle, devant faire l'objet d'un examen personnalisé et d'une motivation conforme aux dispositions relatives au droit de séjour. En France, au-delà des limitations prévues par la Directive, plusieurs dispositions législatives ou réglementaires viennent limiter le droit au séjour des ressortissants roumains et bulgares, et dans les faits des Roms.

### • Les mesures transitoires

33. Conformément aux traités d'adhésion à l'Union européenne, des dispositions transitoires peuvent être mises en place par les Etats membres s'ils considèrent que leur marché du travail est menacé, et ce pour une période pouvant durer jusqu'à sept ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007. En vertu de ces dispositions, pour obtenir un titre de séjour en France, au-delà d'une période de trois mois, les Roumains ou Bulgares doivent trouver un emploi et obtenir une autorisation de travail. Les demandes d'autorisation de travail doivent être effectuées par les futurs employeurs, qui doivent de plus payer une taxe à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), dont le montant varie en fonction de la durée d'embauche et du salaire. Dans sa délibération 2009-372 du 26 octobre 2009, la HALDE notait que ces mesures sont « de véritables freins à l'emploi [qui] peuvent inciter les Roms à travailler illégalement et à mendier ». Par ailleurs, ces mesures empêchent, *de facto*, les Roms de satisfaire aux conditions d'emploi ou de ressources nécessaires à l'obtention d'un titre de séjour. **Ces mesures, certes légales, présentent donc un caractère discriminatoire**, dès lors qu'elles se prolongent dans le temps, puisqu'elles limitent l'accès au séjour de certains citoyens européens, en fonction de leur nationalité.

---

<sup>158</sup> Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

La liberté de circulation est également consacrée par l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et par l'article 45 de la Charte européenne des droits fondamentaux.

La directive précise que la liberté de circulation des citoyens européens et des membres de leur famille ne peut être limitée que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (article 1-c). En deçà d'une période de trois mois, les ressortissants communautaires peuvent séjourner dans un Etat membre sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité (article 6). Pour des séjours de plus de trois mois, la directive dispose que, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, a le droit de séjourner dans un autre Etat membre s'il satisfait à l'une des conditions suivantes :

- s'il exerce une activité professionnelle;
- s'il dispose de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat d'accueil ;
- s'il suit des études (y compris une formation professionnelle) (article 7).

• Le motif de la charge déraisonnable

34. Ne pouvant que très rarement exercer une activité professionnelle régulière en France, les Roms roumains ou bulgares désireux de demeurer sur le territoire, doivent remplir deux conditions cumulatives : disposer de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale et disposer d'une assurance maladie. C'est essentiellement la notion de charge déraisonnable qui est invoquée par les préfetures pour motiver les obligations de quitter le territoire (OQTF) visant les populations Roms.

35. Or ce motif d'éloignement dans le cas des Roms roumains ou bulgares est **très contestable au plan de sa légalité au regard des textes et de la jurisprudence européens** qui en font un argument très contraignant pour l'Etat qui l'invoque. En effet, la directive 2004/38/CE précise que le seul fait de recourir au système d'assistance sociale n'entraîne pas automatiquement une mesure d'éloignement (considérant 16). La Commission européenne a par ailleurs confirmé l'usage très limité de ce motif rendu possible par la directive en rappelant que d'une part « seule la perception de prestations d'assistance sociale peut être considérée comme pertinente pour déterminer si l'intéressé représente une charge pour le système d'assistance sociale ; d'autre part, qu'avant de déterminer si l'insuffisance des ressources et la perception de prestations sociales constituent une charge déraisonnable, il revient à l'administration de procéder à une appréciation de la proportionnalité de cette charge au regard des trois critères définis par la directive : le durée, la situation personnelle et le montant de l'aide accordée<sup>159</sup>. » Or de fait, **la France ne satisfait pas à cette exigence d'évaluation**. Les constats des associations tendent à montrer que l'instruction individualisée de la situation des personnes est rarement conduite, le seul fait de vivre en squat ou en bidonville est considéré comme une preuve établissant le motif de la charge déraisonnable, et les Roms roumains ou bulgares, qui pour la très grande majorité ne bénéficient d'aucune prestation sociale, sont frappés de mesures d'éloignement sans que celles-ci ne respectent les exigences procédurales du droit communautaire.

36. Il convient d'ajouter que la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, à l'intégration et à la nationalité introduit la possibilité pour l'administration de prendre des mesures d'éloignement à l'encontre des ressortissants communautaires sur le fondement d'une absence de droit au séjour, y compris lorsque cette absence de droit au séjour vise les citoyens européens présents en France depuis moins de trois mois, au motif qu'ils constitueraient une charge déraisonnable pour l'Etat d'accueil. **Pour des séjours de moins de trois mois, cette disposition apparaît contraire aux exigences du droit communautaire<sup>160</sup>**. Le fait de perdre son droit au court séjour (inférieur à 3 mois) pour le motif de la charge déraisonnable que représenterait le ressortissant communautaire pour le système d'assistance sociale de l'Etat d'accueil paraît ne pas pouvoir se réaliser dans les faits. En effet, la Cour de Justice « admet une certaine solidarité financière des ressortissants de cet Etat avec ceux des autres Etats membres, notamment si les difficultés que rencontre le bénéficiaire du droit de séjour sont d'ordre temporaire »<sup>161</sup>. D'autre part, comment imaginer qu'une personne, présente depuis moins de trois mois, représente une

---

<sup>159</sup> Communication de la Commission au Parlement et au Conseil concernant les lignes directrices destinées à améliorer la transposition et l'application de la directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, 2009

<sup>160</sup> Dans son avis n° 315441 du 26 novembre 2008, le Conseil d'Etat évoquait la possibilité de fonder une mesure d'éloignement au motif de l'insuffisance, alors même que l'intéressé n'est pas encore effectivement pris en charge par le système d'aide sociale, seulement en ce qui concerne les ressortissants qui séjournent en France depuis plus de trois mois.

<sup>161</sup> CJCE 20 septembre 2001, Aff.-184/99, GRZELCZYK. Même si cette jurisprudence porte sur une directive « séjour » antérieure à la directive 2004/38, le raisonnement demeure identique dans la mesure où cette dernière se borne à refondre les anciennes en y intégrant la jurisprudence de la Cour.

telle charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale, d'autant plus que l'accès aux prestations telles la CMU, l'AME, le RSA ou encore l'AAH est soumis à une condition de résidence sur le territoire français de plus de trois mois.

• Le motif du trouble à l'ordre public

37. Si l'atteinte à l'ordre public peut motiver une mesure d'éloignement en droit communautaire, c'est sous réserve qu'elle respecte les exigences de l'article 27 de la directive 2004/38/CE<sup>162</sup>. Par ailleurs, en dehors de la définition matérielle de l'ordre public, des garanties procédurales spécifiques doivent encadrer de telles mesures d'éloignement<sup>163</sup>. A la lumière du droit communautaire applicable en l'espèce, il semble que les mesures d'éloignement du territoire ainsi motivées doivent demeurer bien plus exceptionnelles que celles prises sur le même fondement pour les ressortissants d'Etats tiers ; la liberté de circulation ainsi que la citoyenneté européenne étant deux libertés fondamentales davantage consacrées et protégées.

38. De nombreux acteurs de terrain et associations ont fait part à la CNCDH du fait que les préfetures notifient des arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière (APRF) au titre d'une menace grave à l'ordre public **sans satisfaire aux exigences du droit communautaire**. La CNCDH constate que dans les cas où les personnes parviennent à déposer un recours, les tribunaux annulent généralement ces mesures, jugées disproportionnées, motivées par le vol à l'étalage, le vol de vêtements, de robinetterie, de câbles, la conduite en état d'ivresse, le racolage<sup>164</sup>... Concernant l'occupation illégale de terrain, également souvent invoquée, la Cour administrative d'appel de Versailles a estimé, en juillet 2009, que **la simple occupation illégale, en l'absence de circonstances particulières et même s'il est fait état d'atteintes à la salubrité publique, « ne suffit pas à elle seule à caractériser l'existence d'une menace à l'ordre public »**<sup>165</sup>.

• Le séjour constitutif d'abus de droit

39. Le deuxième alinéa de l'article L.511-3-1 du CESEDA<sup>166</sup>, créé par l'article 39 de la loi du 16 juin 2011 relative à l'immigration, dispose que l'administration peut prendre une mesure d'éloignement du territoire français à l'encontre des ressortissants communautaires dont le séjour serait constitutif d'un « abus de droit »<sup>167</sup>. Ce nouveau fondement aux mesures d'éloignement semble juridiquement contestable et, en tout état de cause, matériellement complexe à mettre en œuvre. En effet, l'on comprend mal de quel avantage pourrait bénéficier un ressortissant communautaire qui choisirait

---

<sup>162</sup> A savoir :

- l'existence « d'une menace réelle, actuelle, et suffisamment grave, affectant un intérêt fondamental de la société »,
  - le principe de proportionnalité,
  - le fondement de la décision « exclusivement sur le comportement personnel de l'individu concerné ».
- La directive précise que « l'existence de condamnations pénales antérieures ne peut à elle seule motiver de telles mesures. ».

<sup>163</sup> La décision d'éloignement « est notifiée par écrit à l'intéressé dans des conditions lui permettant d'en saisir le contenu et les effets » (article 30-1).

« Les motifs précis et complets d'ordre public » sont portés à la connaissance des intéressés (article 30-2) qui « ont accès aux voies de recours juridictionnelles et, le cas échéant, administratives dans l'Etat membre d'accueil » pour attaquer une décision prise à leur encontre (art. 31-1). Sauf en cas d'urgence, ce délai « ne peut être inférieur à un mois à compter de la date de notification » (art. 30-3).

<sup>164</sup> Voir les décisions du tribunal administratif de Lyon n° 0704325 du 29 juin 2007, n° 0701326 du 6 Mars 2007, n° 0700541 et n° 0700542 du 2 février 2007 ; les décisions des tribunaux administratifs de Rennes n° 0803460 du 8 août 2008 et de Nantes n° 073176

<sup>165</sup> CAA Versailles 15 juillet 2009, Préfet du Val d'Oise, n° 08VE03042

<sup>166</sup> Code d'entrée et de séjour des étrangers et du droit d'asile

<sup>167</sup> Aux termes de cet article, l'abus de droit peut être constitué par :

- « le fait de renouveler des séjours de moins de trois mois dans le but de se maintenir sur le territoire alors que les conditions requises pour un séjour de plus de trois mois ne sont pas remplies » ;
- Le fait de séjourner « en France dans le but essentiel de bénéficier du système d'assistance sociale ».

d'effectuer de nombreux allers-retours entre la France et son pays d'origine, en conservant donc le « non-statut » de résident en France depuis moins de trois mois.<sup>168</sup>

40. Depuis le décret du 26 octobre 2009 portant création du fichier « OSCAR »<sup>169</sup>, les ressortissants communautaires effectuant des allers-retours entre la France et leur pays d'origine ne peuvent plus bénéficier de l'aide au retour humanitaire à plusieurs reprises, leur photographie et leurs empreintes digitales étant recensées dans ce nouveau fichier. Par ailleurs s'agissant de l'exercice de la liberté de circulation - liberté fondamentale - toute atteinte portée doit l'être de manière très restrictive, encadrée et précisément définie. Or, si la directive 2004/38/CE évoque également rapidement la notion d'« abus de droit », elle semble la cantonner à des cas rares, notamment de fraude. Dans son considérant 28, comme dans son article 35, elle illustre cet abus et cette fraude par les mariages de complaisance. Ainsi, le contenu extensif de la notion telle que définie par la loi semble être, lui, une violation des articles 21 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et 6 de la directive 2004/38/CE.

41. Enfin, ce nouvel outil juridique offrant une possibilité supplémentaire de fonder des décisions d'éloignement semble particulièrement peu aisé à mettre en œuvre concrètement. En effet, il appartiendra à l'administration de prouver, d'une part, que les ressortissants sont présents en France depuis moins de trois mois. Mais il lui appartiendra aussi de prouver, d'autre part, qu'ils effectuent de tels allers-retours « dans le but de se maintenir sur le territoire alors que les conditions requises pour un séjour de plus de trois mois ne sont pas remplies » ou bien dans celui « de bénéficier du système d'assistance sociale ». Or, sur ce dernier point et ainsi qu'il l'a été mentionné plus haut, il est difficile, compte tenu du droit interne, de bénéficier du système d'assistance sociale (en dehors de l'hébergement d'urgence et d'aides facultatives ponctuelles) lorsque l'on réside depuis moins de trois mois sur le territoire français.

42. Aussi, il paraît malaisé d'expliquer l'utilité et l'opportunité de telles dispositions - juridiquement fragiles et concrètement peu efficaces - si ce n'est par la tentative de stigmatiser certains ressortissants communautaires, ceux les plus concernés par les allers-retours entre la France et leur pays d'origine, ceux dont l'absence de ressources fait craindre qu'ils viennent uniquement pour bénéficier du système d'assurance sociale : en d'autres termes, les Bulgares et les Roumains au premier rang desquels, certainement, les Roms.

• Les mesures d'éloignement du territoire (OQTF et APRF)

43. Au-delà des motifs invoqués pour notifier les mesures d'éloignement - dont la disproportion ou la non-conformité avec le droit communautaire ont été dénoncées ci-dessus - il convient de souligner la **multiplicité des irrégularités de procédure les concernant.**

**44. Les expulsions collectives d'étrangers sont prohibées par l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 19-1 de la Charte européenne des droits fondamentaux. Par ailleurs, en vertu de la directive 2004/38/CE, les décisions d'éloignement doivent faire l'objet d'une analyse détaillée et personnalisée (article 28), et les motivations doivent être notifiées précisément**

---

<sup>168</sup> D'un point de vue juridique, l'interdiction d'abus de droit est un principe général du droit de l'union européenne, lequel consiste en « la volonté d'obtenir un avantage résultant de la réglementation communautaire en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention », voir CJUE, 14 décembre 2000, *Emsland-Stärke*, affaire C-110/99.

<sup>169</sup> Décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration

(article30-2). La CNCDH constate que les témoignages de non-respect de cette analyse préalable sont multiples. Les décisions d'éloignement sont distribuées de façon collective sur les lieux de vie des personnes. Généralement, le motif est rédigé de façon stéréotypée voire pré-imprimée, de nombreuses préfectures utilisent des formules standards identiques pour chaque individu. Il n'est fait référence à aucun élément permettant de déterminer le contexte dans lequel est intervenu le contrôle du droit au séjour et il n'est jamais fait mention d'aucune explication précise sur les raisons pour lesquelles l'administration a été amenée à douter du droit au séjour du ressortissant communautaire éloigné<sup>170</sup>.

- L'aide au retour humanitaire et le fichier « OSCAR »

45. La circulaire du 7 décembre 2006<sup>171</sup> crée le dispositif d'aide au retour humanitaire (ARH)<sup>172</sup> La circulaire prévoit une procédure à mettre en œuvre pour la délivrance de l'aide : information, préparation d'un projet de réinstallation, accompagnement avant le départ et le cas échéant à l'arrivée dans le pays. Mais toutes les informations recueillies tendent à montrer d'une part que, dans la très grande majorité des cas, le consentement des intéressés à s'engager dans une opération de retour ne résulte pas d'un choix délibéré, mais est obtenu à la suite d'un ensemble de pressions et de contraintes, et d'autre part que les conditions de mise en œuvre de ce dispositif ne permettent pas d'en faire un outil d'accompagnement au retour.

46. Au contraire, le bilan de l'OFII est entièrement explicite sur le fait que les aides au retour humanitaire ont concerné essentiellement « des personnes qui séjournent sur des campements collectifs »<sup>173</sup>. Bien plus, l'ARH se révèle être un outil pour atteindre les objectifs chiffrés de « reconduites à la frontière ». Les statistiques officielles de l'aide au retour attestent de cette stratégie<sup>174</sup>. Pour réaliser les « objectifs chiffrés » de 26 000 reconduites de « sans-papiers », le ministère de l'Immigration, puis de l'Intérieur, a mis en œuvre un procédé consistant, lors d'évacuation de campements de Roms, à assurer la présence d'agents de l'Office français de l'immigration et de l'intégration qui au moment des distributions d'OQTF par les forces de l'ordre, incitent fortement à signer les formulaires de demandes d'ARH. On peut par conséquent s'interroger sur le caractère volontaire de l'acceptation dans un tel contexte de pressions des forces de l'ordre et des représentants de l'OFII.

47. Le fichier OSCAR, crée par un décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009<sup>175</sup>, met en place un traitement automatisé de données à caractère personnel (dont des données biométriques) relatives aux étrangers bénéficiant des dispositifs d'ARV ou d'ARH gérés par OFII. Si le Conseil d'Etat a jugé dans sa décision du 21 octobre 2010 que « la collecte des

---

<sup>170</sup> Pour des informations plus précises sur les exemples de non-respect de l'analyse détaillée et personnalisée, consulter notamment les rapports du collectif Romeurope 2009/2010 et 2011.

<sup>171</sup> Circulaire interministérielle [DPM/AC13/2006/522 du 7 décembre 2006](#), relative au dispositif d'aide au retour pour les étrangers en situation irrégulière ou en situation de dénuement.

<sup>172</sup> L'ARH se distingue de l'aide au retour volontaire (ARV) puisqu'elle vise aussi bien les ressortissants communautaires que ceux des pays tiers se trouvant dans une situation de dénuement ou de grande précarité. L'ARV quant à elle n'est destinée qu'aux ressortissants de pays tiers.

<sup>173</sup> Rapport de l'Office français de l'immigration et de l'intégration, à son Conseil d'administration, Les aides au retour et à la création d'activités économiques. Bilan 2008, 22 avril 2009,

<sup>174</sup> Voir le rapport au Parlement du Secrétariat général du Comité interministériel de contrôle de l'immigration, « *Les orientations de la politique de l'immigration et de l'intégration - Huitième rapport* », Décembre 2011.

Avant le 1er janvier 2007, les ressortissants de Roumanie et de Bulgarie constituaient 25% du nombre total de migrants irréguliers expulsés. Après l'accession de ces pays à l'Union et l'application de la circulaire sur l'ARH, le nombre d'aides au retour humanitaire a brusquement augmenté, passant de moins de 400 en 2005 et 2006 à près de 3 000 en 2007, 10 000 en 2008 (81% accordées aux Roumains et 9% aux Bulgares), plus de 12 000 en 2009 (83% pour les Roumains et 7% pour les Bulgares) et en 2010, 9 761 ARH ont été distribuées dont 8 192 à des citoyens roumains, soit 84 %.

<sup>175</sup> [Décret n° 2009-1310 du 26 octobre 2009](#) portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatives aux étrangers bénéficiaires du dispositif d'aide au retour géré par l'Office français de l'immigration et de l'intégration

données biométriques des ressortissants de l'Union européenne ayant bénéficié d'une aide au retour ne porte, par elle-même, aucune atteinte à leur droit de circuler librement au sein de l'Union européenne », la CNCDH rappelle ses avis sur **les risques et les dangers que font peser sur les libertés individuelles et le droit des personnes la collecte de données à caractère personnel, qui pourrait en faire des instruments de discrimination. Bien plus, la Commission s'interroge sur la conformité du fichier OSCAR avec le droit communautaire.** En effet, dans sa résolution du 7 septembre 2011, le Parlement européen souligne, s'agissant du fichage biométrique des Roms, « que le relevé des empreintes digitales des Roms expulsés est illégal et contraire à la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne [...], aux traités et au droit de l'Union européenne [...], et qu'il constitue une discrimination fondée sur l'origine ethnique ou nationale »<sup>176</sup>. Certes, le fichier OSCAR, vise l'ensemble des étrangers susceptibles de bénéficier d'une aide au retour. Mais, en pratique, ce sont majoritairement les Roms, qu'ils soient ressortissants bulgares ou roumains, qui sont fichés puisqu'ils représentent 90% des personnes qui se voient attribuer une aide au retour humanitaire.

- Atteintes au droit d'asile

48. Une minorité de Roms présents sur le territoire français est originaire des pays de l'ex-Yougoslavie, ils ne peuvent donc bénéficier des conditions de droit au séjour applicables au ressortissants communautaires. Victimes de violences et de discriminations notoires dans leur pays, la plupart des Roms d'ex-Yougoslavie demande le droit d'asile à l'arrivée en France. Or, comme la CNCDH le notait déjà dans son étude de 2008, depuis l'entrée en vigueur, en mars 2005, de la loi sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers demandeurs d'asile, l'accès au droit d'asile s'est vu très limité pour les ressortissants des pays d'origine dits « sûrs », auxquels est appliquée une procédure rapide. Les Roms originaires de ces pays - Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie, Macédoine et Kosovo - ne peuvent donc plus bénéficier d'une instruction individuelle approfondie de leur situation, ce qui aboutit presque toujours à des refus d'asile. Pour autant, les Etats dont sont originaires ces personnes ne les reconnaissent pas et refusent de les recevoir - certaines se trouvant même en situation d'apatridie - elles sont donc majoritairement « ni régularisables, ni expulsables ». Pour mettre fin à ces situations de non-droit, **la CNCDH rappelle ses recommandations de 2008 et demande à ce qu'il soit procédé à un examen individuel et approfondi de la situation des personnes demandant l'asile, tenant compte de la situation des populations Roms dans les pays dont elles sont originaires.**

**En matière de liberté de circulation et de droit au séjour, la CNCDH demande le plein respect du droit communautaire et notamment une interprétation rigoureuse des notions de trouble à l'ordre public et de charge déraisonnable, dans l'esprit de ce que prévoit la directive 2004/38/CE.**

**Elle invite les autorités administratives à respecter l'article 4 du Protocole n°4 de la CEDH qui interdit les expulsions collectives d'étrangers. La Commission rappelle que les décisions d'éloignement du territoire doivent faire l'objet d'un examen individuel et approfondi de la situation des intéressés, dans le cadre d'une procédure contradictoire.**

**La Commission invite le gouvernement à lever les mesures transitoires s'appliquant aux ressortissants roumains et bulgares avant le 31 décembre 2013. Ces mesures présentent en effet un caractère discriminatoire à l'encontre de certains ressortissants de l'Union européenne, elles constituent un frein dans l'accès à l'emploi et donc dans**

<sup>176</sup> Résolution du Parlement européen du 9 septembre 2010 sur la situation des Roms et la libre circulation des personnes dans l'Union européenne

l'accès à des conditions de vie dignes et à l'intégration des populations Roms en France.

Par ailleurs, elle recommande que soit réformé le dispositif d'aide au retour humanitaire, qui ne doit pas être un outil d'éloignement du territoire, mais un réel accompagnement des projets de retour, lorsque ce dernier est souhaité par les familles.

Enfin, elle rappelle sa recommandation concernant l'examen individuel et approfondi des demandes d'asile déposées par personnes appartenant à des minorités Roms - reconnues comme telles dans leur pays et discriminées du fait de cette appartenance - en s'affranchissant des règles applicables aux pays d'origine dits « sûrs ».

## 2. Droits économiques, sociaux et culturels

49. Les Roms migrants sont soumis, en matière de droit au séjour, à un régime particulier, qui les contraint à vivre dans une instabilité et une précarité permanentes, qui ont des conséquences préjudiciables à l'exercice quotidien de leurs droits.

### • Difficultés d'accès à l'emploi

50. Les Roms migrants vivant en France sont, du fait de leur nationalité, roumaine ou bulgare dans une très large majorité - et comme il l'a été démontré ci-dessus - soumis à un régime transitoire en matière d'accès au marché du travail. Ils sont de fait soumis à une double contrainte, rendant en pratique extrêmement difficile voire impossible l'accès à l'emploi. Cette inégalité face à l'entrée sur le marché du travail entre les ressortissants des pays nouvellement admis dans l'Union et ceux de l'Europe des 25 autres Etats membres rend les populations Roms encore plus vulnérables. Exclues dans leur très grande majorité du marché du travail, les familles Roms tirent principalement leurs ressources d'emplois non déclarés ou de la mendicité, ce qui ne fait que renforcer la grande précarité dans laquelle elles vivent.

51. Un rapport de la Commission européenne de novembre 2011<sup>177</sup> tend à démontrer que la liberté de circulation des travailleurs roumains et bulgares a eu un impact positif sur la croissance et qu'elle est neutre sur la situation du chômage des pays qui leur ont ouvert leur marché de l'emploi. Bien plus, les quelques parcours de familles en France qui sont parvenues à accéder à l'emploi montrent combien leur intégration a été facilitée : accès à un habitat digne, aux droits sociaux, scolarisation des enfants et apprentissage accéléré du français. **Aucun argument ne semble donc pouvoir s'opposer à la levée immédiate des mesures transitoires, comme le recommandait la HALDE en 2009 et comme le recommande aujourd'hui la CNCDH.**

52. La CNCDH regrette que la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » n'ait pas été l'occasion pour les pouvoirs publics d'annoncer la levée de ces mesures transitoires. En matière d'emploi, le texte se contente de lister un certain nombre de dispositifs d'accompagnement vers l'emploi, dispositifs dont les Roms migrants sont exclus, souvent à cause de leur statut. La CNCDH recommande que les mesures nécessaires soient prises pour que les Roms, et en particulier les jeunes, puissent bénéficier de ces dispositifs d'aide à l'emploi, sans que leur soit opposée leur situation administrative.

---

<sup>177</sup> Rapport de la Commission au Conseil sur le fonctionnement des dispositions transitoires sur la libre circulation des travailleurs en provenance de Bulgarie et de Roumanie, 11 novembre 2011

- Droit à un logement digne

53. Placées en situation de grande précarité, les populations Roms sont contraintes à vivre dans des bidonvilles ou des squats insalubres, sans accès à l'eau ou à l'électricité. Ces installations, qualifiées de campements illicites par les pouvoirs publics, constituent des occupations par défaut, conséquence du manque d'hébergements et de logements accessibles aux personnes à très faible revenu et aux blocages administratifs à l'entrée dans les hébergements sociaux.

54. Aux conditions de vie précaires et insalubres viennent s'ajouter **les expulsions répétées des lieux de vie, qui s'effectuent le plus souvent dans la violence, sans négociation préalable ni avertissement**. Différents rapports d'associations font état de pratiques considérées comme abusives, comme celles consistant à détruire les caravanes ou habitats précaires sans que leurs occupants n'aient eu le temps de récupérer leurs effets personnels, aggravant encore leur situation de précarité.

55. Par ailleurs, les associations dénoncent **le non-respect des procédures légales d'évacuation de terrains** : les décisions de justice, lorsqu'elles interviennent ne sont pas notifiées de manière effective ou claire aux familles, qui ne peuvent faire valoir leur droit de recours et qui ne sont pas informées des délais dont elles bénéficient avant l'évacuation de force. Les associations constatent également le recours de plus en plus fréquent aux procédures d'évacuation administrative en vertu du trouble à l'ordre public. Ces procédures, outre le fait qu'elles posent le problème de la définition du trouble à l'ordre public (à ce sujet se reporter aux paragraphes 37 et 38 ci-dessus), ne permettent que très difficilement l'exercice d'une voie de recours. Enfin, les expulsions se font la plupart du temps sans proposition de relogement, ou alors les propositions se limitent à 3 à 5 nuits dans des hôtels parfois dispersés et éloignés, impliquant une séparation des familles. Ces dernières savent qu'il leur sera alors plus difficile encore de se retrouver à la rue et sans repère et préfèrent dans ces conditions chercher par elles-mêmes un nouveau lieu pour s'établir.

56. En matière de logement, la CNCDH regrette que la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » ne prenne en compte que les mesures sociales qui s'adressent aux couches défavorisées de la population, sans aborder les spécificités des Roms migrants. Seules sont mentionnées les expériences de « villages d'insertion », créées à l'initiative de collectivités territoriales en lien avec certaines associations. Le gouvernement soutient que ces expériences font l'objet d'un fort investissement de la part de l'Etat, alors que les associations qui sont chargées de leur gestion font part de leur difficulté à trouver des financements et qu'elles se heurtent à des blocages administratifs dans leur démarche d'accompagnement vers l'emploi ou la scolarisation. Par ailleurs, la CNCDH s'interroge sur la pertinence de citer en exemple ces expériences de villages d'insertion qui, si elles peuvent constituer une réponse d'urgence aux conditions de vie catastrophiques dans les squats et les bidonvilles, ne sauraient s'apparenter à une politique ambitieuse d'intégration des Roms, ni en matière de logement<sup>178</sup>, ni en matière d'accès effectif à l'ensemble des droits de l'homme dans des conditions d'égale dignité.

57. S'il est délicat de rejeter en bloc les expériences des villages d'insertion, en ce qu'elles permettent d'accompagner des familles dans leur parcours d'intégration, la CNCDH entend néanmoins mettre en garde contre le glissement possible d'une réponse humanitaire vers le développement de projets qui tendent à promouvoir un habitat qui serait « adapté » aux besoins spécifiques d'une population déterminée ethniquement, ou socialement.

---

<sup>178</sup> Objectif affiché par le gouvernement dans sa stratégie pour l'inclusion des Roms, en introduction.

- Difficultés d'accès aux prestations sociales

58. La question de l'accès à la protection sociale se pose différemment suivant que les Roms en France ont un titre de séjour (ce qui est très rare) ou sont Européens sans emploi et sans titre de séjour (ce qui constitue la majorité des cas). En effet, les diverses prestations sociales délivrées par les Caisses d'allocations familiales (CAF) et l'affiliation au régime général d'assurance maladie par l'intermédiaire de la Couverture maladie universelle (CMU) sont soumises à la condition que les personnes soient en séjour régulier. C'est aux organismes de protection sociale eux-mêmes d'évaluer le droit au séjour des demandeurs citoyens de l'Union au regard de critères nombreux, sans pouvoir exiger d'eux la présentation d'un titre de séjour ou les orienter vers la préfecture pour qu'elle détermine leur situation administrative, ce qui constituerait un traitement différentiel par rapport aux autres communautaires.

59. Jusqu'à ces dernières années, le droit et la jurisprudence communautaires permettaient aux citoyens européens, y compris inactifs, de bénéficier de droits sociaux similaires aux nationaux. La régularité du séjour des citoyens de l'Union était alors a priori acquise pour les CAF et les Caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) qui s'appuyaient sur des instructions officielles préconisant l'assimilation de tous les ressortissants communautaires aux Français pour l'attribution de prestations à tous sans vérification de leur droit au séjour. Mais l'entrée dans l'Union européenne des pays d'Europe centrale et orientale à partir de 2004 a modifié les règles en matière d'accès à la protection sociale, en lien avec la crainte que l'accès aux prestations sociales ne crée un « appel d'air » pour certaines populations précaires, au premier rang desquelles les Roms.

60. La directive 2004/38/CE sur la libre circulation et le droit au séjour fixe le cadre général pour apprécier les conditions d'accès des communautaires aux prestations sociales. Elle pose que, de façon générale, Français et étrangers communautaires bénéficient d'une égalité de traitement en matière de protection sociale (article 24) si les intéressés bénéficient d'un droit au séjour. Mais cette directive fixe aussi des limites au droit au séjour, qui constituent le principal obstacle écartant la très grande majorité des Roms migrants du champ de la protection sociale, car ce droit au séjour est soumis au fait de bénéficier d'une couverture sociale et de ressources suffisantes, des conditions difficiles à atteindre du fait de l'accès limité au marché du travail pour les ressortissants des pays soumis à la période transitoire.

61. Par ailleurs, l'interprétation de ce cadre juridique, déjà restrictif, par les organismes de sécurité sociale est souvent erronée. L'appréciation du droit au séjour, qui est confiée à ces derniers, fait rarement l'objet d'un examen sérieux. En pratique aujourd'hui, un citoyen européen, primo-arrivant en France, disposant de faibles ressources, qui ne travaille pas et n'est pas rattaché à un membre de famille ayant droit au séjour - ce qui constitue la situation majoritaire des occupants de squats et bidonvilles - n'a aucune chance de se voir accorder des prestations soumises à la condition de séjour régulier. **Pourtant, les prestations sociales devraient être accordées à tous les ressortissants européens en situation de pauvreté, sans distinction, si besoin en établissant des accords compensatoires entre les Etats membres de l'Union.**

- Atteintes au droit à la protection de la santé

62. Le droit à la protection de la santé dépend évidemment des autres droits précités, droit au séjour, droits au travail, à un habitat digne, à une protection sociale. De fait, une majorité de Roms migrants en France n'a pas de couverture maladie, pour des raisons qu'ils partagent avec l'ensemble des migrants sans titre de séjour, mais aussi du fait d'obstacles administratifs spécifiques, paradoxalement liés à leur statut de citoyens de l'Union européenne qui complique leur accès à l'Aide médicale d'Etat (AME).

63. Faute de pouvoir bénéficier d'une couverture santé et étant données les conditions de vie délétères des Roms en situation de grande pauvreté, ceux-ci se trouvent dans des états de santé extrêmement dégradés alors que sont constatées des difficultés d'accès aux soins. Ainsi, ces conditions de vie sont des facteurs aggravants de pathologies, voire des facteurs déclencheurs de maladies infectieuses liées aux mauvaises conditions d'hygiène. De plus, l'instabilité et les expulsions incessantes des lieux de vie provoquent des ruptures de soins et du suivi médical<sup>179</sup>. Pour faire face à ces situations de grande précarité, les mesures de protection de la santé devraient comprendre une adaptation des structures de santé publique aux besoins et conditions spécifiques de ce public (qu'il s'agisse des populations Roms ou des personnes vivant en France en grande pauvreté). En particulier, il conviendrait de généraliser le recrutement de médiateurs sanitaires et a minima d'interprètes professionnels lors de toute consultation. Une fois encore, la CNCDH note que la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » ne prévoit aucune mesure spécifique en matière d'accès aux soins pour ces populations. Seul est mentionné le soutien à des associations locales de médiation sanitaire, sans qu'il ne soit prévu de pérenniser ou de généraliser les actions. Une attention particulière devrait pourtant être accordée à l'accès à la prévention, vaccination des enfants, dépistage des maladies infectieuses et chroniques, dont les rapports annuels de Médecins du Monde montrent l'insuffisance, alors même que cela relève directement d'une stratégie de santé publique<sup>180</sup>.

- Atteinte au droit à la scolarisation

64. La scolarisation des enfants mineurs est souhaitée par la très grande majorité des familles Roms, contrairement aux idées reçues. Mais de nombreux obstacles viennent perturber la scolarisation de ces enfants.

65. La loi de 1998 prévoit que les inscriptions en primaire se font au niveau de la commune ; dans la très grande majorité des cas les communes exigent la production d'un certificat de domiciliation ou d'hébergement. Or, peu de centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS), pourtant désormais compétents, acceptent de délivrer un tel titre de domiciliation empêchant ainsi ensuite de scolariser ces enfants Roms, donc d'appliquer la loi<sup>181</sup>. Les associations constatent que la répartition géographique des structures d'accueil adaptées aux enfants étrangers non francophones (CLA et CLIN notamment) n'est pas en adéquation avec les lieux de domiciliation des populations qui devraient en bénéficier, ce qui ne permet pas toujours à l'Education nationale d'assurer cette mission dans de bonnes conditions.

66. Par ailleurs, l'expulsion régulière des familles de leurs lieux de vie empêche la poursuite de la scolarité des enfants qui ont pu être accueillis. De même, la situation de précarité des familles rend difficile l'accès à l'éducation dans de bonnes conditions pour les enfants Roms. En effet, les campements sont souvent éloignés des établissements scolaires et leurs conditions de vie peu compatibles avec la réalisation des devoirs. Enfin, les parents Roms vivent dans l'angoisse d'une expulsion, voire d'une arrestation sur le chemin de l'école, qui pourrait entraîner la séparation de leurs enfants.

---

<sup>179</sup> A ce sujet, voir notamment :

- Observatoire régional de santé d'Ile-de-France, *Situation sanitaire et sociale des « Roms migrants en Ile-de-France »*, janvier 2012

- Les rapports annuels de l'Observatoire de l'accès aux soins de la mission France de Médecins du Monde

<sup>180</sup> Voir le dernier rapport, *Observatoire de l'accès aux soins de la mission France, rapport 2010*, octobre 2011

<sup>181</sup> Il faut noter par ailleurs, que les refus de domiciliation des CCAS ne sont pas consignés par écrit, il est donc très difficile de constituer un dossier en vue d'un recours devant les tribunaux.

67. Non seulement la présence en France d'enfants non scolarisés est problématique au regard des textes nationaux et internationaux dont la France est signataire<sup>182</sup>, mais la non scolarisation favorise également l'émergence d'une génération de jeunes analphabètes qui n'auront de fait pas les outils pour être autonomes au sein de la société française. Elle remet aussi en cause les perspectives d'insertion sociale par l'accès au travail. Il y a, sur le long terme, tous les éléments pour que se perpétuent la discrimination et le maintien des stéréotypes à l'encontre des populations Roms.

68. La « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* » consacre une large place à la question de l'accès à l'éducation. Toutefois, elle se contente de rappeler les mesures existantes en matière d'accompagnement à la scolarité ou de soutien financier. Le document ne propose aucune analyse de la situation spécifique des enfants Roms, les dispositifs ne sont pas évalués, les déficits ne sont pas identifiés et aucune véritable mesure innovante n'est proposée.

**Concernant l'accès à l'emploi, la CNCDH réitère sa demande de levée des mesures transitoires.**

**En cas de maintien des mesures transitoires, la CNCDH recommande, afin de favoriser l'intégration des populations Roms présentes sur le territoire :**

- un traitement accéléré des demandes d'autorisation de travail, déposées directement à la Direction régionale de l'économie, de la concurrence et de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) ;
- la délivrance en 48h d'une autorisation temporaire de travail, permettant une embauche rapide, suivie d'une autorisation définitive après examen plus approfondi du dossier ;
- l'assouplissement des critères de durée de contrat et de niveau de rémunération ;
- la possibilité d'inscription à Pôle emploi en qualité de demandeurs d'emploi afin d'accéder aux services d'accompagnement et aux offres disponibles ;
- l'accès aux stages de formation professionnelle, ainsi que l'accès aux contrats aidés et en alternance

**En matière de droit au logement, la CNCDH demande le respect strict des procédures d'expulsion et d'évacuation de terrains, notamment en ce qui concerne la notification des décisions, les possibilités de recours et les délais d'application.**

**Elle recommande l'arrêt des expulsions des lieux de vie en l'absence de solutions alternatives et de propositions de relogement digne et pérenne.**

**La Commission rappelle que l'accueil sur des terrains aménagés spécifiques, ne peut se concevoir que comme réponse d'urgence aux conditions de vie indignes dans les squats ou bidonvilles. Elle doit être indissociable d'une volonté politique claire de réintégrer les personnes dans un parcours résidentiel classique et individualisé.**

**Concernant l'accès aux prestations sociales et l'accès aux soins, la CNCDH recommande l'ouverture des droits aux prestations sociales et médicales pour tous les citoyens de l'Union européenne résidant en France. Elle recommande également une adaptation des structures de santé publique aux besoins et conditions spécifiques des populations vivant en grande précarité.**

**Enfin, la CNCDH demande à ce que des mesures soient prises afin de s'assurer que**

<sup>182</sup> Convention internationale des droits de l'enfant, article 28

Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés Fondamentales, Protocole n°1, article 2

[Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946](#)

Code de l'éducation, articles L131-1et L131-1-1

tous les enfants puissent être scolarisés. Elle recommande le développement d'une politique d'accueil et d'accompagnement des enfants Roms et de leur famille au sein de l'institution scolaire, prenant en compte tous les aspects de vie scolaire. Cette politique pourrait faire l'objet d'un travail conjoint du ministère de l'Education nationale (pour le volet scolarité) et des collectivités territoriales (qui ont notamment à traiter le volet extrascolaire : cantine, assurances scolaires, sorties, ramassage scolaire, garderie après la classe...).

\*\*\*

## Conclusion générale

69. Les législations applicables tant aux populations du voyage qu'aux Roms migrants, mais aussi l'insuffisante mise en œuvre de mesures spécifiques prenant en compte le mode de vie itinérant des « gens du voyage », tendent à renforcer la stigmatisation et les discriminations dont souffrent ces personnes. Cette discrimination en raison de l'origine, de l'habitat ou du mode de vie, limite l'accès aux droits de ces personnes, qui sont marginalisées et considérées comme des citoyens de seconde zone, ce qui peut parfois les pousser vers l'illégalité.

70. Ces discriminations, les confusions et les amalgames entretenus à l'égard des ces populations - qui sont souvent perçues dans l'imaginaire collectif comme délinquantes - doivent être combattus par des mesures concrètes d'accès aux droits et par une volonté politique réelle et affirmée de lutter contre les stéréotypes et les discriminations. A cet égard, les recommandations convergentes des instances internationales (Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, ECRI, CERD<sup>183</sup>) offre des cadres d'actions qui mériteraient d'être déclinés dans la « *Stratégie du gouvernement français pour l'inclusion des Roms* ».

71. La CNCDH tient à souligner que cette stratégie du gouvernement français ne peut être jugée satisfaisante en l'état :

- elle entretient la confusion entre des populations diverses qui font face à des difficultés différentes, même si elles sont victimes des mêmes phénomènes de rejet et de discrimination.

- Le texte ne présente pas de réelle stratégie : il ne dégage pas de priorités, ne hiérarchise pas les objectifs, n'établit aucun critère de performance, et reste muet sur les crédits nécessaires pour atteindre les objectifs, et sur les moyens qui seront mobilisés. Aucun calendrier n'est proposé et aucune autorité ou administration n'est désignée pour piloter et évaluer la stratégie<sup>184</sup>.

72. La CNCDH tient enfin à rappeler que la lutte contre les discriminations particulières dont sont victimes ces populations doit mobiliser la Nation toute entière, mais que toutes les mesures qui seront prises ne seront efficaces qu'à condition qu'elles soient l'objet d'un

---

<sup>183</sup> Par exemple :

- Rapport du Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Human rights of Roma and Travellers in Europe*, Février 2012

- ECRI, Recommandation de politique générale n° 13 sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, adoptée le 24 juin 2011

- CERD, Observations finales du comité pour l'élimination de la discrimination raciale, France, 27 août 2010, CERD/C/FRA/CO/17-19

- Agence européenne des droits fondamentaux (FRA), *Rapport annuel 2010*, février 2011

<sup>184</sup> A cet égard, une comparaison de la stratégie du gouvernement français avec d'autres stratégies des Etats membres (Allemagne, Autriche, Espagne...) s'avère éclairante sur les lacunes de la stratégie française.

[http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/roma/national-strategies/index_fr.htm)

véritable partenariat avec les populations concernées, qui passe par la formation des agents de la fonction publique et des professionnels à la connaissance de ce qu'elles vivent et de ce à quoi elles aspirent<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> Voir sur ce sujet les dispositions de la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

## Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale

*Assemblée plénière du 26 septembre 2013*

*(Adoption à l'unanimité)*

1. A la suite de la Conférence nationale contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, la CNCDH a décidé de se saisir de la question des discriminations fondées sur la précarité sociale<sup>186</sup>, afin d'émettre des recommandations visant à une reconnaissance de ce type de discriminations<sup>187</sup> et d'assurer l'effectivité des droits pour tous.
2. La Commission nationale consultative des droits de l'homme, attachée au respect des droits économiques, sociaux et culturels, considère qu'il est primordial de lutter contre toutes les formes de discriminations. Dans un ouvrage publié conjointement avec le mouvement ATD Quart Monde en 1993, la CNCDH soulignait déjà que « certaines personnes sont victimes d'une discrimination caractérisée quand tout à la fois la responsabilité de leur situation leur est imputée, leur passé de misère et d'exclusion leur est reproché, leur parole est discréditée, leurs entreprises ou leurs comportements sont dénigrés du seul fait qu'ils apparaissent comme des individus sans statut reconnu ni représentation agréée. (...) Cette discrimination sociale et politique génère chez ceux qui la subissent des sentiments de honte, de culpabilité et de souffrance de ne pas être considérés à égalité avec les autres êtres humains de leur propre société. Elle cultive chez ceux qui la reproduisent, même de façon passive, une banalisation du mépris ou de l'indifférence à l'encontre des plus pauvres<sup>188</sup> ».
3. La CNCDH rappelle que la pauvreté n'est pas seulement de nature socio-économique, mais qu'elle est aussi liée à la rupture du lien social. Elle s'illustre ainsi notamment par le manque de relations, de participations ou encore de responsabilités réelles dans la vie publique, ainsi que par la négation des références culturelles et des capacités des personnes qui y sont confrontées. En cela, elle constitue une atteinte à la dignité humaine et peut être la source d'inégalités de traitement.
4. Pour venir à bout de ce fléau, il ne suffirait donc pas de réparer un manque qu'il s'agirait de combler. La démarche à adopter doit, au contraire, prendre en compte la pauvreté en termes de violation des droits de l'homme et donc s'attacher à garantir l'effectivité des droits des individus. En ce sens, la reconnaissance de la discrimination

---

<sup>186</sup> Selon la définition du Conseil économique social et environnemental, laquelle a inspiré les travaux de la sous-commission des droits de l'Homme de l'ONU, et à laquelle font référence les principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme adoptés par consensus le 27 septembre 2012 par le conseil des droits de l'Homme de l'ONU : « La précarité est l'absence d'une ou plusieurs sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales ; et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible. »

<sup>187</sup> Ce type de discriminations avait notamment pu émouvoir l'opinion publique lorsqu'en janvier 2013, les membres d'une famille en situation de grande précarité sociale, accompagnés d'un bénévole de l'association ATD Quart Monde, avaient été sommés de quitter le Musée d'Orsay au motif que leur odeur aurait indisposé les autres visiteurs.

<sup>188</sup> CNCDH, *Exclusion et droits de l'Homme. Contribution du mouvement ATD Quart Monde*, Paris, Documentation française, 1993, p. 513.

en raison de la précarité sociale aurait pour objet de renforcer l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels, civils et politiques garants du respect de l'égalité de tous les êtres humains.

5. Les remarques conjointes de la CNCDH et d'ATD Quart Monde ont d'autant moins perdu de leur actualité que, depuis 2008, la France est entrée dans une crise économique sans précédent, se caractérisant notamment par un fort taux de perte d'emplois et par un accroissement de la pauvreté. Les chiffres permettent de mesurer la gravité du problème : selon le rapport de l'ONPES 2011-2012<sup>189</sup>, 7,5% de la population vit avec un salaire moyen en dessous de 795 euros mensuels, soit 4,5 millions de personnes. La pauvreté n'est pas seulement monétaire ; elle est aussi fonction des conditions de vie. Le rapport établit ainsi qu'un ménage sur cinq est touché par la pauvreté. Les femmes seules avec enfants, qui ne représentent que 5% de la population, sont deux fois plus nombreuses au sein des populations pauvres. Le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne nationale concernant les personnes jeunes (18% des moins de 18 ans, et 25% des 18-24 ans), les femmes et les plus de 75 ans (12,5% dont 70% de femmes). Si l'emploi est pensé comme le meilleur rempart contre la pauvreté, le taux de pauvreté en France n'en touche pas moins de 6,7% de la population active.
6. Dans ce contexte, la question de l'effectivité des droits des personnes en situation de précarité se pose avec une acuité particulière, car les discriminations dont peuvent faire l'objet ces personnes contribuent à aggraver leur situation et à accroître l'exclusion sociale. L'image négative et culpabilisante dont pâtissent les personnes en situation de précarité pèse en effet dans les démarches qu'elles entreprennent pour l'accès à la santé, au logement, à l'emploi, à la formation, à la justice, à l'éducation, à la vie familiale, à l'exercice de la citoyenneté ou encore dans leur relation aux services publics. Ainsi, comme l'indiquent les *Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme* adoptés en septembre 2012 par le Conseil des droits de l'Homme des Nations unies et confirmés par l'Assemblée générale<sup>190</sup>, la discrimination peut être à la fois une cause et une conséquence de la pauvreté. Le phénomène est d'autant plus nocif que les individus en situation de pauvreté se trouveraient alors au croisement de plusieurs discriminations qui ne se contenteraient pas de s'accumuler mais s'aggraverait mutuellement, constituant ainsi un « enchaînement multidimensionnel des violations<sup>191</sup> ».

#### A. Constats concernant les discriminations sociales

7. Le traitement défavorable et inégalitaire, que subissent parfois les personnes pauvres, trouve son terreau dans la perception négative qui pèse sur elles et que mettent en lumière les enquêtes qualitatives<sup>192</sup>. Ainsi ces personnes sont-elles parfois considérées comme responsables de leur situation, et la distinction est fréquemment faite entre « bons » et « mauvais pauvres », ceux qui feraient des efforts pour « s'en sortir », et ceux qui se contenteraient de toucher les prestations sociales. Plus généralement, les discours publics instrumentalisant la fraude sociale ont des effets néfastes sur la perception des personnes pauvres. Cette perception peut contribuer au fait que ces

---

<sup>189</sup> Observatoire National de la Pauvreté et de l'Exclusion Sociale, « Crise économique, marché du travail et pauvreté », rapport 2011-2012.

<sup>190</sup> *Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme*, présentés par la rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Madame Sepulveda Carmona, le 18 juillet 2012, et adoptés par consensus le 27 septembre 2012 par le Conseil des droits de l'homme de l'ONU. Le document est accessible à partir du lien suivant :

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/154/61/PDF/G1215461.pdf?OpenElement>

<sup>191</sup> Patrice MEYER-BISCH, « Discriminations multiples et interdépendance entre les violations des droits de l'homme : Essai sur l'humiliation », 2011, p.11.

<sup>192</sup> Voir notamment la revue *Partage*, n° 221, mars-avril 2012.

personnes renoncent à exercer leurs droits. Ainsi, 50% des personnes qui auraient droit à un RSA<sup>193</sup> et 29% des personnes qui auraient droit à la couverture maladie universelle ne les demandent pas<sup>194</sup>. Les associations de terrain font ce même constat de non-recours, avec une double difficulté pour les personnes en situation de précarité, d'une part, à solliciter l'application de leurs droits et, d'autre part, à mobiliser les voies de recours face aux dénis de droit<sup>195</sup>.

8. Parmi les cas de discrimination exercée à l'encontre des personnes en situation de précarité, la question de l'accès aux soins est sans doute la plus facile à identifier. L'évaluation de la loi CMU, menée en juillet 2009 par le Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie, a permis de souligner les obstacles rencontrés par les personnes bénéficiant de la CMU ou de l'AME dans l'accès aux soins, notamment la difficulté à obtenir un rendez-vous auprès des personnels de santé<sup>196</sup>. L'article L. 1110-3 du code de la santé publique ajoute expressément le bénéfice de la CMU complémentaire ou de l'aide médicale d'Etat aux critères discriminatoires de refus de soins<sup>197</sup>.
9. Les autres cas de discrimination en raison de la précarité sociale échappent généralement à la sanction pénale. C'est, par exemple, le cas des refus de location immobilière à des personnes qui sont solvables, mais qui sont perçues comme des locataires qui poseront problème, parce qu'elles appartiennent à une catégorie socialement défavorisée. C'est également vrai en matière scolaire où il arrive que les enfants de personnes sans emploi puissent se voir refuser ou limiter l'accès à la cantine, au prétexte que le parent sans activité professionnelle peut parfaitement prendre en charge son enfant lors du déjeuner.
10. Les discriminations en matière de refus de services échappent elles aussi à la sanction pénale. En sont victimes les habitants de certains quartiers qui, en raison de leur seule adresse, se heurtent à des refus de paiement par chèque, des refus de livraison de colis par la Poste, des refus de visites à domicile de médecins ou de prise en charge de taxis. Les personnes peuvent aussi se voir refuser un prêt bancaire parce que leur lieu de résidence est pris en compte comme critère défavorable dans le « *scoring* » bancaire<sup>198</sup>. La Halde, saisie de cette question, soulignait dans une délibération rendue

---

<sup>193</sup> Observatoire du non-recours aux droits et services (Odenore), « Le non-recours au RSA : des éléments de comparaison », Philippe Warin, document de travail, décembre 2011, p.2.

<sup>194</sup> Observatoire du non-recours aux droits et services (Odenore), "L'envers de la "fraude sociale". Le scandale du non-recours aux droits sociaux", 9 novembre 2012.

Le document est accessible à partir du lien suivant : <http://www.cnle.gouv.fr/L-observatoire-Odenore-publie-L.html>

Cet ouvrage interroge sur le constat de non-recours : « pour être juste et acceptable, la lutte contre la fraude doit éviter l'amalgame et la division, et participer à une politique générale d'accès aux droits sociaux. Car, si la fraude à l'ensemble des prestations sociales est estimée à 4 milliards d'euros par an, son envers, à savoir le « non-recours » à ces aides de la part des très nombreuses personnes qui y ont droit, est bien supérieur. Ainsi, chaque année, 5,7 milliards d'euros de Revenu de solidarité active, 700 millions d'euros de Couverture maladie universelle complémentaire, 378 millions d'euros d'Aide à l'acquisition d'une complémentaire santé, etc., ne sont pas versés à leurs destinataires. »

<sup>195</sup> Droits d'Urgence, « Le non recours des personnes en situation d'exclusion et la discrimination fondée sur la condition sociale », Audition devant les membres de la CNCDH, 3 septembre 2013.

<sup>196</sup> Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie, « Evaluation de la loi CMU », Rapport n°IV, Juillet 2009, p. 82. Le document est accessible à partir du lien suivant : [http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/RAPPORT\\_EVALUATION\\_2009.pdf](http://www.cmu.fr/fichier-utilisateur/fichiers/RAPPORT_EVALUATION_2009.pdf)

<sup>197</sup> Article L. 1110-3 du code de la santé publique : « Aucune personne ne peut faire l'objet de discriminations dans l'accès à la prévention ou aux soins. Un professionnel de santé ne peut refuser de soigner une personne pour l'un des motifs visés au 1er alinéa de l'art. 225-1 ou à l'art. 225-1-1 c. pén. ou au motif qu'elle est bénéficiaire de la protection complémentaire ou du droit à l'aide prévus aux art. L. 861-1 et L. 863-1 CSS, ou du droit à l'aide prévue à l'art. L. 251-1 CASF ».

<sup>198</sup> Après la consultation du fichier Banque de France, le « scoring » est un outil utilisé par les organismes de financement afin de qualifier l'éligibilité au financement. Construit sur l'historique du fichier client, il prend

en 2011 que « les discriminations individuelles (directes ou indirectes) s'exercent sur les habitants des quartiers à raison de leur lieu de résidence, toutes choses égales par ailleurs, et traduisent un effet de "réputation de quartier". La résidence apparaît ainsi comme le révélateur du cumul de discriminations<sup>199</sup> ». Par conséquent, la Halde recommandait que l'adresse soit intégrée à la liste des discriminations prohibées, à la fois dans le code du travail<sup>200</sup> et dans la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 relative à la lutte contre les discriminations, afin de couvrir les situations de discriminations dans l'accès aux biens et services publics ou privés. La Halde recommandait également au gouvernement de mener plus largement une réflexion sur l'intégration du critère d'origine sociale dans la liste des critères prohibés et sur les modalités de prise en charge des préjugés et stéréotypes dont souffrent les personnes en situation de précarité. Ces recommandations sont restées à ce jour lettre morte.

11. Certaines municipalités font état de discrimination territoriale à l'échelle même de la commune, lorsque les effets couplés des différents types de politiques publiques, parfois même contradictoires, tendent à faire d'elles de véritables territoires de relégation. La Halde a d'ailleurs eu l'occasion de se prononcer sur la question<sup>201</sup>.
12. Les personnes en situation de précarité sont parfois victimes d'une différence de traitement par les personnels du service public (services pôle emploi, police, etc.). Il en est ainsi notamment lorsque les préjugés portés à leur encontre alimentent une présomption d'incapacité voire de culpabilité face à leur situation. Dans ces cas, le mépris ou le refus de service sont particulièrement dommageables, dans la mesure où ils émanent de membres des services publics, qui ont pourtant vocation à accompagner et à soutenir les personnes en situation de précarité.
13. Le comportement des personnes discriminantes est d'autant plus problématique que la discrimination n'est souvent pas perçue comme telle par leurs auteurs. La difficulté réside notamment dans le fait qu'il n'existe aucun mot dans la langue française pour désigner la discrimination fondée sur la précarité sociale, à l'instar du terme anglais « *poverty-ism*<sup>202</sup> ».

## B. Le critère de la précarité sociale dans les textes internationaux

14. Bien que les références à la précarité sociale ou à la fortune figurent dans les textes internationaux<sup>203</sup>, la législation interne ne reconnaît pas expressément ce type de discrimination.
15. La CNCDH rappelle notamment l'une des recommandations énoncées dans les *Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme* déjà mentionnés : « Les personnes vivant dans la pauvreté ont le droit d'être protégées contre la stigmatisation associée à ce phénomène. Les Etats doivent interdire aux administrations publiques, qu'elles soient nationales ou locales, de stigmatiser les personnes vivant dans la

---

en compte les revenus, la situation professionnelle, l'ancienneté dans l'entreprise, la situation familiale, le taux d'endettement, l'âge et la capacité d'épargne, ainsi que, bien souvent, le lieu de résidence.

<sup>199</sup> HALDE, délibération n° 2011-121, 18 avril 2011, § 18.

Le document est accessible à partir du lien suivant : <http://www.halde.fr/IMG/alexandrie/6239.PDF>

<sup>200</sup> La HALDE invitait aussi à inclure des exceptions à ce principe, afin de ne pas remettre en cause « notamment les politiques d'action positive en faveur des ZEP, des quartiers de la politique de la ville, ou le plan espoir banlieue », délibération n° 2011-121, § 20. Le document est accessible à partir du lien suivant : <http://www.halde.fr/IMG/alexandrie/6239.PDF>

<sup>201</sup> HALDE, délibération n°2010-36 du 22 février 2010. Le document est accessible à partir du lien suivant : [http://www.halde.fr/IMG/pdf/Deliberation\\_no2010\\_-\\_36\\_du\\_22\\_fevrier\\_2010.pdf](http://www.halde.fr/IMG/pdf/Deliberation_no2010_-_36_du_22_fevrier_2010.pdf)

<sup>202</sup> Damian KILLEEN, « Is poverty in the UK a denial of people's human rights? », Joseph Rowntree Foundation, 2008.

<sup>203</sup> Voir extraits en Annexe

pauvreté ou d'exercer une discrimination à leur encontre et ils doivent prendre toutes les mesures appropriées pour modifier les schémas socioculturels en vue d'éliminer les préjugés et les stéréotypes. Ils doivent aussi mettre en place des programmes éducatifs, en particulier à l'intention des agents publics et des médias, pour promouvoir la non-discrimination à l'égard des personnes vivant dans la pauvreté ».

### C. Exemple de droit comparé : le Québec

16. La recherche en droit comparé nous appelle à soutenir l'idée d'une inscription de la discrimination sociale dans la législation française. La discrimination sociale est en effet consacrée par certains systèmes juridiques, au même titre que la discrimination raciale ou sexiste, et elle apparaît donc comme un concept juridique opératoire. Le droit québécois interdit par exemple les discriminations fondées sur la « condition sociale ». Cette notion est applicable à des personnes démunies et vulnérables qui *subissent* leur condition sociale<sup>204</sup>.

### D. Un outil supplémentaire dans l'arsenal de lutte

17. Le dispositif français de lutte contre les exclusions, et notamment la loi du 29 juillet 1998<sup>205</sup>, bénéficierait grandement de l'ajout d'un critère de discrimination fondée sur la précarité sociale, et ce à plusieurs égards.

18. La perspective de sanction pénale d'abord pourrait avoir un effet certain sur les pratiques ancrées qui peinent à évoluer, au mieux en dissuadant de tels comportements, sinon en les sanctionnant. Couplée à des efforts en termes d'accès au droit et à la justice, cette mesure ouvrirait un recours effectif aux victimes de cette forme de discrimination. Les associations de lutte contre le racisme y voient là également un effet bénéfique car le racisme « ethnique » cache souvent un racisme « anti-pauvre ».

19. Il convient d'accorder une importance toute particulière au choix de l'appellation du critère. La terminologie choisie doit ainsi être suffisamment englobante pour recouvrir l'ensemble des indicateurs relevant du même critère général, de même que les aspects autant monétaires que non monétaires ; dans le même temps, le principe de légalité oblige à s'accorder sur une notion suffisamment ciblée ; enfin, l'aspect dynamique de la notion doit faire ressortir non seulement les antécédents de la personne mais également sa situation présente. Ces considérations faites, le concept de « précarité sociale » est apparu par la CNCDH comme le plus adéquat.

### Recommandations

20. La CNCDH réitère avec force sa demande de ratification du Protocole additionnel n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés, qui interdit de manière générale toute forme de discrimination, se ralliant en cela à l'avis de la Halde<sup>206</sup>. Au contraire de l'interdiction de discrimination accessoire de l'article 14 de la Convention, qui interdit seulement les discriminations en relation avec la jouissance d'un droit ou d'une liberté reconnus par la Convention et les Protocoles

<sup>204</sup> Article 10 de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, adoptée en 1975.

Diane ROMAN, « La discrimination fondée sur la condition sociale, une catégorie manquante du droit français », Recueil Dalloz, 2013, p. 1911.

<sup>205</sup> Loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Le document est accessible à partir du lien suivant : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000206894>

<sup>206</sup> HALDE, Délibération relative à la signature et la ratification du Protocole n° 12 à la C.E.D.H. par la France n° 2009-115 du 02/03/2009

additionnels, celle du Protocole n'a pas de limite quant à son domaine d'application, et présente donc un caractère plus protecteur pour l'individu.

21. La CNCDH recommande d'insérer, dans l'article 225-1<sup>207</sup> du code pénal et dans la loi n° 2998-496 du 27 mai 2008, le critère de discrimination au motif de la « précarité sociale ». L'ajout d'un vingtième critère de discrimination dans l'article 225-1 du code pénal aurait pour mérite de reconnaître le préjudice subi par les personnes en situation de précarité sociale, et de faire comprendre aux discriminants que leur comportement ou discours ne sauraient être tolérés dans un Etat de droit. Ce critère permettrait de faire prendre conscience à l'ensemble de la société de la gravité de certains comportements qui stigmatisent et aboutissent à discriminer les personnes pauvres.
22. Dans un souci de cohérence, la liste des délits de presse prévus par la loi du 29 juillet 1881 devrait être élargie pour recouvrir le critère de la précarité sociale : délit de provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence (article 24), diffamation (article 32) et injure (article 33). Dans la même lignée, la CNCDH en appelle à la responsabilité des pouvoirs publics face à certains discours faisant référence à l'« assistanat social » de manière stigmatisante et démagogique.
23. Ces mesures devraient également être complétées par des actions préventives. Le lancement de campagnes d'information, le développement d'actions culturelles ou encore la formation réciproque entre des personnels des services publics chargés de l'accueil, des travailleurs sociaux, ou des élus et les personnes en situation d'exclusion permettraient de faire évoluer les pratiques, les représentations et la connaissance mutuelles. Dans la mise en œuvre, il convient de reconnaître l'expérience et les connaissances de la personne en situation de précarité dans une démarche véritablement participative<sup>208</sup>.
24. L'introduction d'un nouveau critère de discrimination laisse entière la question de son effectivité, dans la mesure où les personnes en situation de précarité sont souvent celles qui vont le moins réclamer l'application de leurs droits.
25. La CNCDH préconise à cet égard d'œuvrer en faveur d'un accès effectif au droit et à la justice, à travers notamment de la suppression de la taxe obligatoire de 35€ ainsi qu'inscrite dans le projet de loi de finances pour 2014 et, en outre, la réévaluation du financement des dispositifs d'accès au droit (conseils départementaux d'accès au droit, maisons de justice et du droit, associations, etc.). La CNCDH s'inquiète vivement de la diminution envisagée du budget de l'accès au droit et à la justice par la démodulation

---

<sup>207</sup> Article 225-1 du code pénal « Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation ou identité sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de l'apparence physique, du patronyme, de l'état de santé, du handicap, des caractéristiques génétiques, des mœurs, de l'orientation ou identité sexuelle, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée de membres ou de certains membres de ces personnes morales. »

<sup>208</sup> A l'instar notamment de la méthodologie du croisement des savoirs développée par l'association ATD Quart Monde, laquelle fonde la formation sur la participation des personnes en situation de pauvreté. Il s'agit là de confronter leurs savoirs de vie et d'expérience, à égalité avec les savoirs scientifiques, universitaires et des professionnels, afin de construire ensemble les solutions à la précarité sociale :

ATD Quart Monde, Charte du croisement des savoirs et des pratiques avec des personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale, 2006. Le document est accessible à partir du lien suivant : [http://www.atd-quartmonde.fr/IMG/pdf/Charte\\_du\\_Croisement\\_des\\_Savoirs\\_et\\_des\\_Pratiques.pdf](http://www.atd-quartmonde.fr/IMG/pdf/Charte_du_Croisement_des_Savoirs_et_des_Pratiques.pdf)

de l'indemnité allouée aux avocats dans le cadre de l'aide juridictionnelle. Le projet de loi relatif à l'action de groupe pourrait également contribuer à un meilleur accès au droit, en permettant le regroupement en justice en matière civile des victimes de discriminations. La question de l'opportunité d'étendre son champ d'application au-delà du seul consommateur se pose ainsi.

26. Sur le terrain de la mise en œuvre, il serait bénéfique de mener une évaluation de l'impact des politiques publiques et des lois sur les personnes vivant dans la précarité, celles-ci souffrant souvent d'une application préjudiciable des textes. De la même manière, il conviendrait de prendre en compte les effets indirectement discriminants des délais de demandes, d'instruction et d'audiencement pour ces populations en situation précaire qui, par définition, se trouvent pressées par le temps.
27. La CNCDH appelle enfin à ratifier le Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels (PIDESC), lequel institue au niveau international un mécanisme de plainte subsidiaire ouvert aux personnes dont les droits économiques, sociaux et culturels garantis par le pacte auraient été méconnus.

## Avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la politique de développement et de solidarité internationale

Assemblée plénière du 30 janvier 2014

(Adoption à l'unanimité)

1. La CNCDH a été saisie pour avis, par le ministre délégué chargé du Développement, du projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la politique de développement et de solidarité internationale, tel que soumis à la délibération du conseil des ministres. Elle n'avait pas été associée aux réflexions récentes sur la politique française de développement, qui se sont notamment déroulées dans le cadre des Assises du développement, et qui ont précédé l'élaboration du projet de loi qui lui est aujourd'hui soumis. L'avis ci-contre se concentre sur les points essentiels au regard du mandat de la CNCDH dans le domaine des droits de l'homme et du droit humanitaire et n'a pas pour objet de commenter l'ensemble des dispositions et annexes du projet de loi.
2. La CNCDH rappelle que le droit au développement, pleinement consacré par la Déclaration de 1986<sup>209</sup>, fait partie intégrante des droits de l'homme et doit être respecté et mis en œuvre au même titre que tous les autres droits, en vertu des principes d'indivisibilité et d'interdépendance. Ce droit, qui est à la fois individuel et collectif, est intrinsèquement lié à la réalisation effective des droits de l'homme, qu'ils soient civils, politiques, économiques, sociaux et culturels.
3. Depuis la Conférence mondiale des droits de l'homme de Vienne de 1993, les Nations unies soulignent le lien étroit entre droits de l'homme, développement et paix<sup>210</sup>. Plus récemment, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme des Nations unies a présenté un important rapport sur la place des droits de l'homme dans l'Agenda du développement post 2015<sup>211</sup>, dont il convient de tenir pleinement compte.

### Nature et portée de la loi

4. La CNCDH salue l'initiative de ce projet de loi qui permet pour la première fois d'inscrire les orientations de la politique française en matière de développement dans la loi et qui participe à l'effort plus général de transparence sur l'utilisation des fonds publics<sup>212</sup>. Elle constate cependant que celui-ci revêt une nature avant tout symbolique, présentant les « aspirations » de la politique de développement. S'il est admis que les lois d'orientation et de programmation « constituent une exception à l'exigence constitutionnelle de normativité », leur permettant de comporter des dispositions dépourvues de valeur normative, ces dispositions n'échappent toutefois

<sup>209</sup> Assemblée générale des Nations unies, Déclaration sur le droit au développement, Résolution 41/128, 4 décembre 1986.

<sup>210</sup> Ce lien a été réaffirmé par Kofi Annan dans son rapport de 2005, *Une liberté plus grande*.

<sup>211</sup> HCDH, *Qui sera responsable? Droits de l'homme et programme de développement pour l'après-2015*, 2013.

<sup>212</sup> Cet effort se manifeste également par des initiatives telles que le site internet dédié à la transparence de l'aide au Mali.

pas toujours à la censure<sup>213</sup>. Le Conseil constitutionnel a ainsi censuré une loi de programme contenant des « *définitions non normatives* »<sup>214</sup>.

5. Par ailleurs, le projet de loi adopte à l'article 2 un rapport annexé qui détaille les objectifs et priorités, les principes, les leviers d'actions et les modes de financement de la politique de développement de la France. La CNCDH rappelle que le Conseil constitutionnel a estimé que les orientations présentées dans un rapport annexé à une loi sont dotées d'une valeur juridique sans pour autant détenir formellement une valeur normative<sup>215</sup>. Il convient donc de limiter le contenu des annexes aux orientations ou éléments de programmation dans la mesure où, n'entraînant pas d'obligations précises, celles-ci sont difficilement applicables et invocables.
6. De manière générale, les dispositions législatives, quel que soit leur objet, doivent être rédigées de manière suffisamment précise et claire, ce qu'exigent les principes d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. Or, à l'exemple de l'article 1<sup>er</sup> qui réunit des concepts et objectifs très divers, le projet de loi et le rapport annexé peinent à présenter de manière hiérarchisée et claire les grands axes de la politique de développement. Ainsi, les objectifs se mélangent aux principes et les domaines prioritaires aux questions transversales, tout en indiquant que « *les actions en matière de gouvernance démocratique, droits de l'homme, égalité entre les femmes et les hommes et assistance technique seront, quant à elles, possibles dans l'ensemble des pays d'intervention* ». Le projet de loi apparaît alors comme une énumération des activités de développement de la France sans véritable priorisation politique ni vision d'avenir.
7. Sur ce dernier aspect, la manière dont la politique de développement intégrera l'Agenda du développement post-2015 et déclinera les Objectifs de développement durable<sup>216</sup> qu'il contiendra devrait être mentionnée. La CNCDH regrette que le projet de loi ne fasse pas état de cet Agenda qui succèdera aux Objectifs du millénaire aujourd'hui dépassés. La position française sur ce sujet a fait l'objet d'un rapport récent, élaboré en concertation avec la société civile, qui pointe justement la nécessité de placer l'approche par les droits, la durabilité, le développement durable et l'égalité entre les hommes et les femmes au centre des politiques de développement à l'horizon post-2015<sup>217</sup>. Cette approche - qui est aussi celle de la stratégie « Genre et développement » de la France<sup>218</sup> - est insuffisamment reflétée dans le projet de loi.
8. De plus, le projet de loi évoque, sans distinction ni définition, les « *pays pauvres* », les « *pays en développement* », les « *pays en crise* », les termes « *pauvreté* », « *pauvreté extrême* » et « *extrême pauvreté* », ou encore, à la place de « *droits de l'homme* », les notions de « *libertés fondamentales* » ou de « *principes et normes définis par la*

---

<sup>213</sup> Voir à ce sujet : Wagdji Sabete, *L'exigence de « portée normative » de la loi dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel et la notion de loi de programme. Éléments pour une théorie de la normativité de l'acte législatif à la lumière des décisions n°2005-512 et n°516*, Revue de la recherche juridique - Droit prospectif, 2005 (4), pp. 2237-2255.

<sup>214</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2005-512 DC, considérants 16-17.

<sup>215</sup> Conseil constitutionnel, décision n°2002-460 DC du 22 août 2002, considérants 20 et 21 ; Conseil constitutionnel, décision n°2005-512 DC du 21 avril 2005, considérant 12.

<sup>216</sup> L'un des principaux résultats de la Conférence de Rio +20 a été l'accord des Etats membres sur l'élaboration d'un ensemble d'objectifs pour le développement durable (ODD) qui pourraient être un outil utile pour la poursuite de l'action ciblée et cohérente en matière de développement durable.

<sup>217</sup> *Agenda du développement post-2015 : papier de position français élaboré en concertation avec la société civile*, septembre 2013. Ce rapport propose de capitaliser sur l'expérience des OMD et de faire converger en un seul agenda la révision des OMD et le processus de définition des Objectifs du développement durable.

<sup>218</sup> Stratégie genre et développement 2013-2017, adoptée le 31 juillet 2013 par le Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement.

*communauté internationale en matière de défense des droits de l'homme* ». Il conviendrait d'utiliser ces notions de manière homogène et précise et de respecter le langage agréé en droit international et dans la sphère diplomatique. En outre, d'autres termes comme celui d'« *opérateurs de l'expertise technique internationale* » demandent également à être définis. Enfin, le texte devrait être plus rigoureux dans l'énumération et l'articulation des « *valeurs* », des « *principes* », des « *normes* », des « *priorités* » et des « *objectifs* ».

### **Pour une déclinaison opérationnelle des Principes directeurs des Nations unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme**

9. Si la politique française de développement entend « *participer à l'effort international de lutte contre la pauvreté extrême* » (article 1<sup>er</sup> paragraphe 2 du projet de loi), alors ce projet de loi devrait affirmer l'attachement de la France à la mise en œuvre des Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, adoptés en 2012 par le Conseil des droits de l'homme, « *accueillis avec satisfaction* » par l'Assemblée générale des Nations unies et activement soutenus par la diplomatie française<sup>219</sup>.
10. Ces Principes directeurs affirment de manière claire que les Etats ont « *l'obligation de respecter et de protéger l'exercice des droits de l'homme* »<sup>220</sup> dans le cadre de la coopération et de l'assistance internationales. Les politiques publiques d'aide au développement ne peuvent être conçues sans prendre en compte les normes édictées dans ces Principes directeurs, qui constituent à présent un cadre conceptuel et un outil opérationnel que les Etats doivent décliner dans leurs politiques d'éradication de la pauvreté<sup>221</sup>.
11. La CNCDH invite donc le gouvernement à s'appuyer sur ces Principes pour s'assurer que les politiques publiques en matière d'aide au développement sont élaborées sur la base d'une approche globale fondée sur l'indivisibilité, l'universalité et l'effectivité des droits de l'homme.

### **Pour une approche du développement fondée sur les droits**

12. La CNCDH considère que la politique de développement de la France devrait placer les droits de l'homme, tels que définis dans les conventions internationales auxquelles la France est partie, au cœur de son action et que l'approche du développement fondée sur les droits devrait constituer le cadre conceptuel et opérationnel des politiques de développement et de solidarité internationale<sup>222</sup>. Cette perspective implique par exemple que la santé ne soit pas considérée seulement comme un bien public mondial<sup>223</sup> mais comme un droit de toute personne à « *jouir du meilleur état possible*

---

<sup>219</sup> La CNCDH a contribué à la réflexion autour des Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme ; voir par exemple, *Avis sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté*, 14 juin 2007.

<sup>220</sup> Principes directeurs, point 92.

<sup>221</sup> *Ibid*, point 103 : « *Pour assurer une bonne mise en œuvre des Principes directeurs il faudra les transposer dans les stratégies nationales de réduction de la pauvreté et de défense des droits de l'homme et mettre en place des mécanismes internes efficaces de surveillance et de contrôle, notamment par le biais des institutions nationales de défense des droits de l'homme constituées conformément aux principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme* ».

<sup>222</sup> Selon les Nations unies, « *Une approche fondée sur les droits de l'homme est un cadre conceptuel de développement humain dont la base normative est constituée par les règles internationales définies dans ce domaine, et qui vise concrètement à promouvoir et à protéger ces mêmes droits. Elle s'emploie à analyser les inégalités au cœur des problèmes de développement et à corriger les pratiques discriminatoires et les répartitions injustes de pouvoir qui entravent le processus de développement* » ; Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), *Questions fréquentes au sujet d'une approche pour le développement fondée sur les droits de l'Homme*, p.15.

<sup>223</sup> Voir page 13 du projet de loi.

de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre »<sup>224</sup>, axé sur l'accès universel aux soins de santé.

13. Pour la CNCDH, l'objectif de la seule « *promotion* » des droits de l'homme, auquel le projet de loi fait à plusieurs reprises mention comme un objectif parmi d'autres de la politique de développement<sup>225</sup>, apparaît insuffisamment ambitieux pour traduire une véritable approche par les droits. Cette approche vise non seulement à prévenir les atteintes aux droits de l'homme mais surtout à en renforcer le respect. Elle implique d'« *aligner les objectifs (de la politique du développement) de manière plus explicite et plus cohérente sur les obligations incombant aux Etats en vertu des traités internationaux des droits de l'homme* »<sup>226</sup>. Au-delà des raisons politiques et éthiques, une telle approche, promue par les Nations unies et l'Union européenne<sup>227</sup>, est garante de l'efficacité et de la durabilité des projets de développement. Elle implique d'être déclinée concrètement depuis l'élaboration jusqu'à la mise en œuvre et l'évaluation des programmes.
14. L'approche par les droits suppose la participation active et libre des populations concernées. Elle met ainsi l'accent sur les mécanismes participatifs des personnes qui ne doivent plus être perçues comme de simples bénéficiaires mais comme des titulaires de droits et des acteurs de leur développement<sup>228</sup>. La CNCDH est préoccupée que ce pré-requis indispensable ne soit pas pris en compte dans le projet de loi alors qu'il est le principal garant de la pérennité des projets de développement.
15. Ainsi, la participation des populations concernées devrait figurer comme principe de la politique de développement de la France en précisant les moyens de sa mise en œuvre dans les partenariats différenciés mentionnés à l'article 4 du projet de loi. En pratique, il apparaît essentiel que des personnes expérimentées soient spécialement chargées de cette participation sur le terrain, en tissant des liens de confiance avec les personnes et en faisant remonter leurs attentes aux responsables de projet et aux bailleurs de fonds. En outre, la France devrait accorder une attention particulière aux pays qui mettraient en place des démarches participatives.

---

<sup>224</sup> Article 12 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels.

<sup>225</sup> L'exposé des motifs du projet de loi souligne que l'objectif de développement durable concerne aussi le domaine de « *la promotion de la paix, de la stabilité, des droits de l'Homme* ». L'article 1<sup>er</sup> dispose quant à lui que « *Cette politique (de développement) vise à participer à l'effort international de lutte contre la pauvreté extrême et à réduire les inégalités (...) en promouvant la paix, la stabilité, les droits de l'Homme et la diversité culturelle* », et que « *La politique de développement et de solidarité internationale promeut les principes et les normes définis par la communauté internationale en matière de défense des droits de l'Homme* ».

<sup>226</sup> HCDH, *Qui sera responsable? Droits de l'homme et programme de développement pour l'après-2015*, 2013.

<sup>227</sup> Aux Nations unies, une vision commune a émergé en 2003 concernant la coopération pour le développement, réaffirmant notamment que les « *normes relatives aux droits de l'homme contenues dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi que les principes qui découlent de cette déclaration et de ces instruments, doivent guider toutes les activités de coopération et de programmation pour le développement, dans tous les secteurs et dans toutes les phases du processus de programmation* » et que « *la coopération pour le développement contribue au renforcement des capacités des "détenteurs de devoirs" de s'acquitter de leurs obligations et/ou des "titulaires de droits" de faire valoir ceux-ci* », Déclaration sur une vision commune d'une approche fondée sur les droits de l'homme pour la coopération pour le développement, appuyée par le groupe des programmes du Groupe de développement des Nations unies (UNDG), 2003.

Dans le cadre de l'Union européenne, le Conseil de l'UE a récemment indiqué que le cadre général pour l'après-2015 devrait « *assurer une approche fondée sur les droits englobant tous les droits de l'homme* », Conseil de l'UE, *Suivi de la Conférence des Nations unies sur le développement durable (Rio+20), Programme général pour l'après-2015, approbations des conclusions du Conseil*, 3 juin 2013.

<sup>228</sup> Voir points 37 et 38 des Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme qui soulignent notamment que : « *Les Etats doivent assurer la participation active, libre, éclairée et constructive des personnes vivant dans la pauvreté à toutes les étapes de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation des décisions et des politiques qui les concernent* ».

16. Aussi, l'AFD et les autres acteurs du développement français devraient intégrer pleinement et systématiquement l'approche par les droits dans leurs politiques et programmes. La CNCDH a récemment recommandé que « *l'AFD mène des études d'impact exhaustives en matière de droits de l'homme, celle-ci devant informer et consulter de façon accrue les parties prenantes et la société civile aux différentes phases de réalisation de ses projets* »<sup>229</sup>.
17. L'approche par les droits intègre pleinement le principe de non-discrimination et exige de prévoir, d'une part, un système permettant aux acteurs de développement, débiteurs d'obligations juridiques, d'évaluer leurs actions et d'en rendre compte et d'autre part, un système de recours et de réparation en cas de violations des droits de l'homme. Ces mécanismes doivent être accessibles aux populations concernées. La CNCDH a à cet égard recommandé dans un avis précédent que pour « *remédier aux impacts potentiels sur les droits de l'homme d'un projet soutenu par l'AFD, soit mis en place un système permettant à toute partie prenante de communiquer officiellement à l'AFD des alertes, questions, préconisations et requêtes concernant les projets et leurs impacts à toutes les phases de leur élaboration et de leur mise en œuvre* »<sup>230</sup>.
18. En outre, conformément à la Déclaration des Nations unies sur l'éducation et la formation aux droits de l'homme<sup>231</sup>, l'éducation au développement doit s'inscrire dans une stratégie d'ensemble qui concerne toutes les parties prenantes, au nord comme au sud. Elle implique aussi bien la formation des formateurs que l'éducation de base et la formation permanente des différents acteurs. De plus, une véritable formation aux droits de l'homme des agents concepteurs et opérateurs du développement permettrait la mise en œuvre concrète d'une approche fondée sur les droits.

### La responsabilité des acteurs économiques et financiers

19. Le rôle des « *acteurs privés* » dans le développement est reconnu par le projet de loi. Cependant, la responsabilité sociétale, sociale, environnementale, ainsi qu'en matière de droits de l'homme, de ces acteurs n'y apparaît que très timidement par rapport aux développements internationaux récents en la matière<sup>232</sup>. Il n'est par exemple pas indiqué qu'une telle responsabilité incombe aux entreprises ayant leur siège social en France et qu'elle impose que les sociétés mères et donneuses d'ordres fassent preuve de vigilance à l'égard des actes commis par leurs filiales et sous-traitantes.
20. De la même manière, devrait être mentionné le fait que lorsque des opérateurs publics comme l'AFD recourent à des partenaires privés pour réaliser les projets, ils se doivent d'« *imposer des cahiers des charges incluant des études d'impact exhaustives en matière de droits de l'homme* »<sup>233</sup>.
21. Enfin, pour que les investissements des entreprises bénéficient aux pays dans lesquels elles opèrent, la CNCDH encourage la France à poursuivre ses efforts afin d'élaborer de nouvelles règles de fiscalité internationale visant la mise en place d'une fiscalité plus favorable au développement.

<sup>229</sup> CNCDH, *Entreprises et droits de l'homme : avis sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies*, 24 octobre 2013.

<sup>230</sup> Avis de la CNCDH précité, 24 octobre 2013 ; voir également points 45 et 46 des Principes directeurs précités.

<sup>231</sup> Déclaration adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies du 19 décembre 2011 (A/66/137).

<sup>232</sup> Voir à cet égard §§7 à 22 de l'avis précité du 24 octobre 2013.

<sup>233</sup> Avis précité, p.11.

## Le lien urgence-reconstruction-développement

22. La CNCDH salue le fait que l'article 1 du projet de loi souligne la continuité entre les phases d'urgence, de reconstruction et de développement. Il est cependant surprenant que la politique humanitaire de la France, dont les principaux axes ont été explicités dans la Stratégie humanitaire de la République française adoptée en juillet 2012, ne soit pas évoquée, ni dans le projet, ni dans le rapport. La CNCDH considère qu'afin d'éviter le fossé entre le financement de l'urgence et celui du développement, et l'absence de prise en compte du développement dans la conception de la phase d'urgence, il est essentiel de renforcer la coordination entre les acteurs de l'urgence et ceux du développement et de créer des mécanismes financiers mieux articulés entre aide humanitaire et aide au développement.

## La place des femmes dans les politiques de développement

23. Les femmes sont les premières victimes du sous-développement - plus de 60% des personnes vivant dans la pauvreté sont des femmes d'après les estimations des Nations Unies<sup>234</sup> - et la discrimination envers les femmes est un facteur important de pauvreté et de violence.

24. La CNCDH a contribué en 2012 à l'évaluation de la politique française en matière de genre et développement<sup>235</sup>, ce qui a ensuite permis l'élaboration d'une deuxième stratégie sur le sujet<sup>236</sup>. Cette stratégie intègre l'idée que les projets d'aide au développement doivent viser le respect des droits des femmes et des filles et renforcer l'autonomisation des femmes, actrices du changement et du développement.

25. Or, si dans le projet de loi, l'égalité entre les femmes et les hommes est mentionnée au titre des objectifs de la politique de développement, l'intégration d'une perspective sexo-spécifique de cette politique ne figure que dans le rapport annexé et ce, de manière diluée. Les dispositions du projet de loi devraient souligner que la politique française de développement prend en compte de manière transversale la dimension du genre dans toutes ses phases et se fonde sur les droits des femmes, tels que proclamés dans la Convention internationale pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

## Migration et développement

26. La reconnaissance dans le projet de loi de l'importance de la cohérence entre la politique de développement et la politique migratoire (article 3) ainsi que de la place des migrants comme acteurs du développement doit être saluée<sup>237</sup>, les migrations constituant en effet « *d'importants vecteurs de transformation sociale et de leviers politiques* »<sup>238</sup>.

27. Cependant, l'instrumentalisation de l'aide au développement à des fins politiques, et notamment de gestion des flux migratoires, est régulièrement dénoncée<sup>239</sup>. Ainsi, en incluant par exemple des clauses de réadmission et de coopération policière

---

<sup>234</sup> Voir site du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).

<sup>235</sup> CNCDH et l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, *Évaluation de la politique française « Genre et développement »*, 2012.

<sup>236</sup> Stratégie genre et développement 2013-2017.

<sup>237</sup> Point 1.3 du rapport annexé, Priorités transversales ; « Mobilité, migration et développement ».

<sup>238</sup> Coordination Sud, *Analyse du projet de loi d'orientation relative à la politique de développement et de solidarité internationale*, décembre 2013.

<sup>239</sup> Voir par exemple, *Pour un autre regard sur les migrations* Par B. Badie, R. Brauman, E. Decaux, G. Devin et C. Wihtol de Wenden, La découverte, 2008.

renforcée, les accords de gestion concertée des flux migratoires cachent, derrière l'objectif affiché de développement des pays d'origine, la volonté de lutter contre l'immigration illégale et de contrôler « à la source » les flux migratoires<sup>240</sup>. La CNCDH rappelle donc, qu'en aucune façon, le contrôle des flux migratoires par les pays tiers doit être compris comme une condition de l'aide au développement.

## **Le travail décent, la protection sociale et le rôle de l'OIT**

28. Les projets de coopération au développement doivent s'intégrer dans le cadre normatif international tel que défini par l'OIT. Il est fondamental que l'Agenda post-2015 inscrive pleinement le travail décent et la protection sociale comme objectifs identifiés, leviers contre les inégalités et la pauvreté et que le gouvernement français promeuve ces objectifs sur la scène internationale.

29. Le projet de loi devrait donc considérer explicitement le rôle indispensable des organisations syndicales dans les activités de coopération au développement.

## **L'obligation de transparence**

### **- *Transparence démocratique***

30. Le projet de loi contient dans son article 10 des avancées en matière de transparence démocratique en prévoyant que la politique de développement et de solidarité internationale fera l'objet d'évaluations régulières par le Gouvernement, dont le programme sera communiqué au Parlement. Par ailleurs, une présentation de la politique de développement conduite par la France sera présentée tous les deux ans aux commissions compétentes du Parlement ainsi qu'au Conseil national du développement et de la solidarité internationale (CNDSI). La CNCDH se réjouit du rôle confié au Parlement dans ce domaine et des efforts visant à améliorer la connaissance de la politique française et à renforcer l'appropriation démocratique. Il aurait toutefois été souhaitable que la composition du CNDSI, fixée par le décret du 11 décembre 2013, intègre une expertise en matière de droits de l'homme et prévoit un lien organique avec la CNCDH.

### **- *Utilisation de l'aide***

31. Aujourd'hui, le montant de l'aide publique au développement de la France s'élève à moins de 0,5% du RNB. La CNCDH reste attachée à l'engagement réitéré depuis 1970 de la porter à 0,7 % du RNB<sup>241</sup>. Le projet de loi devrait ainsi contenir des éléments de programmation budgétaire fixant ce pourcentage comme objectif à atteindre.

32. Le projet de loi n'est pas suffisamment précis quant à l'obligation, tant pour les Etats donateurs que pour les Etats récipiendaires, de rendre publiquement des comptes s'agissant de l'utilisation de l'aide publique au développement<sup>242</sup>. La France, en tant que 4<sup>ème</sup> pays contributeur mondial, se doit d'adopter une politique d'aide au développement qui soit à la fois claire et transparente pour ses citoyens comme pour les populations qui en sont bénéficiaires. Elle doit rendre des comptes et être parfaitement transparente quant à l'utilisation de l'aide publique, afin que celle-ci ne

---

<sup>240</sup> La France a signé ce type d'accord, sous des terminologies différentes, avec neuf pays : la Tunisie, le Gabon, la République du Congo, le Sénégal, le Bénin, le Cap Vert, le Brésil, le Burkina Faso et le Cameroun.

<sup>241</sup> Consensus de Monterrey, Conférence internationale sur le financement du développement, 2002.

<sup>242</sup> L'article 4 dispose que la politique de développement et de solidarité internationale « favorise la transparence » et l'article 7 que la France « promeut l'amélioration de la coordination, de l'efficacité et de la transparence du système multilatéral ».

soit jamais détournée, ni par des sociétés privées par lesquelles transite cette aide ni par les Etats récipiendaires.

- **Indicateurs de résultats**

33. Qu'il s'agisse des indicateurs de résultats de la politique de développement ou des indicateurs du seuil ou du taux de pauvreté, ceux-ci sont à considérer avec précaution, compte tenu des nombreux biais qu'ils peuvent comporter.
34. Dès les propos introductifs, le présent texte contient des approximations, voire des erreurs. Il est question de « *centaines de millions de femmes et d'hommes* » qui ont pu sortir de la pauvreté, grâce à des progrès majeurs en matière de développement. Certes, des évolutions existent mais la réalité est plus nuancée. De même, l'indicateur du seuil de pauvreté, fixé à 1 euro par jour, ne peut donner qu'une définition quantitative et relative de la pauvreté, entendue simplement en termes monétaires. Or, la pauvreté reflète une situation plus complexe qui doit être appréhendée à l'aide d'indicateurs également qualitatifs, fondés sur les conditions de vie et le degré de privation dans les domaines de l'alimentation, de la santé, du logement, des relations sociales etc.
35. La démarche de formulation d'indicateurs est bienvenue mais mériterait d'être complétée. La CNCDH recommande que la liste des indicateurs de résultats de la politique de développement et de solidarité internationale figurant à l'annexe 2 intègre, en plus des indicateurs quantitatifs, des indicateurs qualitatifs, sexués et participatifs<sup>243</sup>, essentiels à une évaluation en profondeur de l'impact des politiques de développement.

**En résumé, la CNCDH recommande que le projet de loi :**

- R1.** Contienne des éléments de programmation budgétaire fixant l'engagement de porter l'aide publique au développement à 0,7 % du RNB comme l'objectif à atteindre.
- R2.** Tienne compte des travaux préparatoires des Nations unies concernant l'Agenda du développement post-2015, et notamment de la contribution française.
- R3.** S'inspire et mette concrètement en œuvre les Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme.
- R4.** Consacre une approche du développement fondée sur les droits et affirme par conséquent que les actions de développement ont pour objet de renforcer le respect des droits de l'homme.
- R5.** Inscrite comme principe de la politique de développement la participation des populations concernées.
- R6.** Intègre, d'une part, un système d'évaluation et de redevabilité qui soit accessible et transparent pour les populations concernées, d'autre part, un système de recours et de réparation en cas de violations des droits de l'homme du fait d'actions de développement.
- R7.** Rappelle la responsabilité des entreprises en matière de respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre de la politique de développement.

---

<sup>243</sup> Le rapport de Ban Ki Moon, *A life of dignity for all*, 26 juillet 2013, §107 demande de « *développer des sources d'information nouvelles et participatives* » pour les indicateurs. De la même manière, le *High Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda* a publié le 30 mai 2013 son rapport intitulé *A New Global Partnership*. On y lit au chapitre 2, partie 1: "To be sure that our actions are helping not just the largest number of people, but the neediest and most vulnerable, we need new ways of measuring success. Strategies and plans will have to be developed to reach those not adequately covered by existing programmes" (p.7). Cette nouvelle manière de mesurer le succès est illustrée en annexe 1: "Targets will only be considered achieved if they are met for all relevant income and social groups ... especially for the bottom 20%"(page 29).

**R8.** Souligne la coordination indispensable entre les acteurs de l'urgence et ceux du développement et l'articulation nécessaire des mécanismes financiers entre aide humanitaire et aide au développement.

**R9.** Affirme que la politique française de développement intègre de manière transversale, et comme objectif à part entière, l'égalité femmes-hommes et la dimension « genre » dans toutes ses phases de conception, de mise en œuvre et d'évaluation, afin de renforcer l'autonomisation et la participation des femmes, actrices du changement et du développement.

**R10.** Souligne, dans son rapport, qu'en aucune façon, le contrôle des flux migratoires par les pays tiers doit être compris comme une condition de l'aide au développement.

**R11.** Souligne la nécessaire adoption d'objectifs identifiés de travail décent et de protection sociale dans le cadre de l'Agenda post-2015 et renforce le rôle des organisations syndicales sur ces enjeux.

**R12.** Renforce l'obligation de transparence quant à l'utilisation de l'aide publique, afin que celle-ci ne soit jamais détournée, ni par des sociétés privées par lesquelles transite cette aide ni par les autres intermédiaires et destinataires.

**R13.** Intègre, en plus des indicateurs quantitatifs, notamment sexo-spécifiques, des indicateurs qualitatifs et participatifs essentiels à une évaluation en profondeur de l'impact des politiques de développement.

**Par ailleurs, la CNCDH recommande que :**

**R14.** La composition du CNDI, fixée par le décret du 11 décembre 2013, d'une part intègre une expertise en matière de droits de l'homme, d'autre part prévoit un lien institutionnel avec la CNCDH pour veiller à la mise en œuvre du présent avis.

## **Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles**

### *Mettre fin à la violation des droits*

*Assemblée plénière du 20 novembre 2014*

*(Adoption à l'unanimité)*

- Alors que l'année 2012 avait suscité un regain d'espoir quant au respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles, illustré notamment par la circulaire interministérielle du 26 août 2012, il est nécessaire de constater deux ans après que l'on est encore très loin du « traitement égal et digne de toute personne en situation de détresse sociale » appelé dans son préambule.
- La CNCDH s'est saisie de la question du respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonville, alertée par le nombre d'évacuations sans précédent enregistrées au cours de la dernière année. La Commission dénonce l'application partielle et hétérogène sur le territoire de cette circulaire - dont le volet répressif a supplanté les actions d'insertion et d'accompagnement social - et estime qu'on ne peut construire une politique sur la violation des droits.
- Ces évacuations forcées contraignent ces personnes à l'errance et rendent impossible l'accès aux droits fondamentaux. Elles illustrent par ailleurs une volonté répressive guidée par une acceptation grandissante des attitudes racistes et discriminantes à l'égard des populations roms migrantes vivant en bidonville. Ces dernières sont présentées trop fréquemment comme un « groupe à part », associé à l'insalubrité, à la délinquance et aux expédients, et ne souhaitant pas s'intégrer.
- L'accès au droit commun des populations vivant en bidonville prime sur toute autre considération et relève de deux conditions préalables :
  - Dans l'urgence, la Commission recommande l'arrêt immédiat des évacuations de bidonvilles sans que des solutions de relogement et d'accompagnement dignes, adaptées et pérennes soient proposées aux familles.
  - A moyen et long terme, la Commission appelle à une stratégie de sensibilisation et de lutte contre un racisme « anti-Roms » prégnant dans l'ensemble de la société, condition incontournable à une politique d'Etat humaine et cohérente.
- A cet égard, la CNCDH recommande la mise en place de dispositifs effectifs de domiciliation pour les populations vivant en bidonvilles, condition préalable à l'accès au panel des droits sociaux garantis en France.
- La Commission recommande que tombent les obstacles illégaux qui font barrage au respect effectif du droit à la scolarisation des enfants vivant en bidonville, scolarisation d'autant plus nécessaire qu'elle limite les risques encourus par une population jeune et rendue vulnérable par ses conditions de vie.

La CNCDH appelle au soutien des services de protection de l'enfance auprès d'une population encore trop méconnue. L'attention portée aux phénomènes de délinquance dissimule la vraie problématique de l'exploitation des mineurs et des réseaux de traite dont ces enfants sont avant tout victimes.

- La CNCDH recommande la suppression des entraves à l'accès aux soins et aux prestations sociales entretenues par certains organismes sociaux ainsi que la systématisation des dispositifs de médiation sanitaires.
- Dans le cadre de la fin des mesures transitoires, la CNCDH appelle à une clarification des conditions d'accès aux prestations pour demandeurs d'emploi (tant auprès de la population qu'auprès des services concernés) ainsi qu'à l'accès effectif à l'ensemble des dispositifs d'insertion professionnelle.
- Enfin, en matière de liberté de circulation et de droit au séjour, la CNCDH recommande le plein respect du droit européen.

\*\*\*\*\*

1. L'évacuation le 21 octobre 2014 du bidonville dit des « Coquetiers », à Bobigny (Seine-Saint-Denis) qui accueillait encore récemment quelque 300 habitants, dont une majorité d'enfants scolarisés, a suscité une vive émotion parmi les défenseurs des droits de l'homme. L'évacuation, d'un lieu de vie considéré comme l'un des plus anciens bidonvilles de ce genre, s'est faite dans une précipitation qui a rendu inopérante les propositions de relogement proposées à certaines familles et a laissé d'autres sans solution, au mépris du caractère inconditionnel du droit à l'hébergement. Ainsi, à la veille de l'hiver, des hommes, des femmes et des enfants se sont retrouvés à la rue, dans une précarité toujours plus grande<sup>244</sup>. La légalité même de cette évacuation est mise en doute : la mairie de Bobigny a en effet pris un arrêté d'évacuation du bidonville au mépris de la décision du 2 juillet 2014 du juge des référés de Bobigny motivée par le respect des droits fondamentaux au logement et à une vie familiale<sup>245</sup> reconnus par la CEDH dans son arrêt Winterstein contre France<sup>246</sup>. La détermination politique semble sans faille lorsqu'il s'agit de démanteler des bidonvilles : peu importe qu'aucune solution globale et sérieuse de relogement ne soit prévue, que les motifs invoqués - insalubrité, présence de déchets, risques d'incendie - soient liés au refus de la mairie de respecter ses obligations en matière d'assainissement et qu'ils n'aient pas été retenus par le juge des référés de Bobigny. On ne peut accepter que des familles soient chassées de leur lieu de vie sans solution, et qu'elles se trouvent contraintes à s'installer ailleurs, dans des conditions qui ne sont pas meilleures, voire pires.
2. La CNCDH souhaite, à travers ce nouvel avis, appeler à l'application du droit commun en faveur de tous, les populations vivant en bidonvilles y compris. Le respect des droits fondamentaux de ces populations n'est ni optionnel, ni œuvre de charité. Ces droits

---

244 Sur ce sujet, voir la tribune publiée par le collectif de soutien aux habitants Roms de Bobigny : <http://blogs.mediapart.fr/edition/roms-et-qui-dautre/article/071114/tant-quon-refusera-de-considerer-les-roms-comme-des-migrants-du-travail-ira-leche>

245 Tribunal de grande instance de Bobigny, [ordonnance de référé du 2 juillet 2014](#), n° 14/01011  
Sur ce point on peut également lire : Gabrielle Hébrard, « Quand les juges des référés judiciaire et administratif se contredisent sur l'évacuation de campements illicites », in *Revue des droits de l'homme/ ADL*, 8 octobre 2014 (<http://revdh.revues.org/888>).

246 CEDH, *Winterstein et autres c. France*, 17 octobre 2013, req. n° 27013/07

découlent des normes internationales<sup>247</sup> et internes auxquelles la France s'est obligée et qui nécessiteraient que soit mise en œuvre une politique publique volontariste et cohérente, à commencer par un travail de lutte contre le racisme, les préjugés et les discriminations et par l'arrêt immédiat des évacuations sans solution adaptée et pérenne de relogement, d'une part, et d'accompagnement vers l'accès aux droits, d'autre part.

3. Le titre de l'avis retenu par la CNCDH relève de cette attention particulière portée à l'accès au droit des personnes en situation de grande précarité. L'utilisation d'une référence terminologique aux « populations vivant en bidonvilles » par la CNCDH procède ainsi d'une volonté de défendre l'accès au droit commun des personnes directement visées par la politique nationale d'évacuation des bidonvilles. Dans le cadre de cet avis, la dénomination « populations vivant en bidonvilles » désigne les populations migrantes contraintes à vivre dans ce type d'habitat indigne se reconnaissant ou non comme Roms. Ces populations demeurent encore à ce jour les victimes d'une violation banalisée, et parfois délibérée, de leurs droits. La CNCDH entend souligner que la référence au terme de « Roms » comporte un risque de catégorisation, et qu'au motif légitime de lutter contre les discriminations dont ces populations sont victimes, on risque de les assigner à des identités homogènes et prédéterminées, sans aborder les problématiques dans toute leur diversité. Cependant, si la terminologie de « populations vivant en bidonville » est défendue par la CNCDH dans le cas d'une violation répétée des droits (indépendamment de l'identité ethnique ou culturelle), le terme de « Roms » demeure approprié quand l'exclusion de ces populations est abordée sous le prisme de l'intolérance, du racisme, et des discriminations.
4. On qualifie ainsi de « Roms migrants » en France les personnes vivant sur le territoire national, venant essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale (majoritairement de Roumanie<sup>248</sup>, mais également de Bulgarie et de pays d'ex-Yougoslavie), se reconnaissant comme Roms. Les observations des associations et des services administratifs en contact avec les populations vivant en bidonville conduisent à estimer qu'elles représentent 15 000 à 20 000 personnes en France (soit 0,03% de la population française) : un chiffre stable depuis une décennie<sup>249</sup>. Cette migration est avant tout familiale, essentiellement économique, mais aussi le résultat de discriminations ethniques subies dans leur pays d'origine, et caractérisée par une grande proportion d'enfants qui représentent près d'un quart d'une population vivant en grande précarité<sup>250</sup>.
5. La CNCDH s'est déjà par le passé fait l'écho de la vulnérabilité et de l'instabilité dont sont victimes les populations vivant en bidonvilles en France. En 2008, elle interpellait déjà le gouvernement sur le difficile, voire l'impossible, accès au droit commun des populations Roms et des « gens du voyage »<sup>251</sup>. A la suite de l'interpellation de la France par les instances internationales, la CNCDH dénonçait dans son avis de 2012 les manquements au respect des droits fondamentaux des « gens du voyage » et des Roms

---

247 Voir notamment Comité européen des droits sociaux, Fédération européenne des Associations nationales travaillant avec les sans-abris (FEANTSA) c. Pays Bas., 10 novembre 2014

248 Plus de 90% des Roms migrants vivant en bidonvilles sont des ressortissants roumains d'après les études de terrain de plusieurs associations françaises (voir pour exemples : le Collectif Romeurope ou le Centre Européen pour les droits des Roms).

249 Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal), *État des lieux national des campements illicites*, Janvier 2014

250 Selon le rapport la Dihal de janvier 2014, 5.100 enfants vivaient en bidonvilles en France en 2014, soit 26,5% des personnes concernées.

251 CNCDH, Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France, 7 février 2008

migrants<sup>252</sup>. Enfin, la Commission dressait en 2013 un bilan négatif de la mise en œuvre de la circulaire du 26 août 2012, alors qu'elle avait pourtant été saluée par les associations de défense des droits de l'homme, dans la mesure où elle illustre un changement de discours de la part des autorités<sup>253</sup>. La CNCDH se doit de faire le constat de la quasi absence d'avancées concrètes face aux recommandations émises ces dernières années.

6. A la différence de ses dernières recommandations de juillet 2013<sup>254</sup>, la Commission a fait le choix, dans cet avis, de se détacher de la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 afin de concentrer ses efforts sur la véritable problématique, celle de l'accès aux droits. Cet avis n'a donc pas pour but de dresser un bilan de la mise en œuvre effective de la circulaire, laquelle se limite dans son application à une justification de pure forme d'une politique par ailleurs répressive et axée sur les « campements illicites ». Dans les faits, les évacuations de bidonvilles sans solution pérenne de relogement et d'accompagnement se sont multipliées en France depuis son entrée en vigueur<sup>255</sup>. Ainsi, à une politique d'intégration, c'est une politique d'évacuation qui a été privilégiée, faisant fi des situations humaines tragiques et institutionnalisant au plus haut niveau de l'Etat la violation des droits des populations vivant en bidonvilles en France.

## I. DEUX CONDITIONS PREALABLES A L'ACCES AU DROIT COMMUN DES POPULATIONS VIVANT EN BIDONVILLES

7. Dans l'immédiat, la CNCDH recommande l'arrêt des évacuations de bidonvilles sans solution de relogement adaptée et d'accompagnement, et, sur une temporalité plus longue, elle appelle à la mise en œuvre d'une stratégie de lutte contre le racisme, les préjugés et les discriminations envers les Roms. L'un ne peut être envisagé sans l'autre, ces préalables étant en effet indissociables.

### A. LUTTE CONTRE LE RACISME, LES PREJUGES ET LES DISCRIMINATIONS

8. La CNCDH, dans le cadre de ses rapports annuels sur le racisme, note depuis plusieurs années une détérioration constante de l'image des Roms en France. Ses outils de mesure permettent d'approcher de plus près ce phénomène<sup>256</sup>. Les résultats du sondage d'opinion montrent qu'en 2013, plus de 87% des sondés considéraient les Roms comme « un groupe à part » dans la société, contre 66% en 2011, soit une hausse de plus de 30 points. Ce regard négatif va jusqu'à l'acceptation de propos racistes tenus en public tel que « sale Rom », puisque seuls 37% des personnes interrogées dans le cadre du rapport de la CNCDH en 2013 considèrent que cette expression doit être condamnée sévèrement par la justice. Le pourcentage de personnes qui acceptent ce type de propos racistes est indiscutablement plus élevé

---

252 CNCDH, Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales, 22 mars 2012.

253 CNCDH, Recommandations sur la mise en œuvre de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 et sur l'accès aux droits des populations dites « Roms », 26 juillet 2013.

254 *Ibid.*

255 Voir le communiqué commun à l'European Roma Rights Centre (ERRC) et à la Ligue des droits de l'homme (LDH) du 14 janvier 2014 : les évacuations forcées des Roms étrangers durant l'année 2013 atteignent le chiffre de 19.380 personnes, contre 9 404 en 2012, et 8 455 en 2011.

<http://www.ldh-france.org/Evacuations-de-Roms-des-niveaux-5219/>

256 CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie année 2013*, La documentation française, Paris, mars 2014, Sondage exclusif BVA-CNCDH-SIG.

quand il s'agit des Roms, selon une condamnation hiérarchisée du racisme<sup>257</sup>. L'étude qualitative menée pour l'édition 2013 du rapport sur la lutte contre le racisme rapporte des propos extrêmement agressifs à l'encontre des Roms, pouvant aller jusqu'au déni d'humanité. L'étude relève ainsi certains propos tels que « *Je ne suis pas raciste, mais je ne veux plus voir les Roms. C'est de la vermine. [...] Je donne à manger à leurs chiens, pas aux Roms* »<sup>258</sup>. A ces propos haineux et outranciers, il faut ajouter les « petites blagues » de certains humoristes qui banalisent l'image du Rom crasseux et voleur. La banalisation croissante d'un discours haineux défend l'idée que les familles roms sont si différentes du reste de la population française qu'aucune intégration n'est possible<sup>259</sup>. De plus, certains dispositifs particuliers inspirés par l'idée que cette population serait spécifique voire in-intégrable, les enferment dans d'exclusion.

9. Ces résultats ne font que mettre en relief le degré particulièrement élevé d'une ancienne xénophobie dont souffrent les Roms, couplée à une représentation de la figure de l'étranger dans ses caractères les plus négatifs<sup>260</sup>. Les populations roms concentrent un certain nombre de préjugés et de discriminations touchant à la précarité sociale mais également aux personnes migrantes.

La visibilité de certains bidonvilles insalubres ou les cas de mendicité dans les espaces publics contribuent en effet à faciliter l'association systématique des Roms à la précarité et aux troubles au voisinage. Pourtant, les familles roms résidant en France ne vivent pas toutes dans la misère, certaines d'entre elles pratiquant une « stratégie d'invisibilité » par peur des discriminations éventuelles<sup>261</sup>. La perception de ceux se considérant comme Roms se limite donc le plus souvent aux exemples de grande précarité qui ne les concernent pas tous. Ce misérabilisme se traduit par des préjugés sur la représentation des Roms comme voleurs, exploités d'enfants, bénéficiaires abusifs des aides sociales, ou vivant par choix dans l'insalubrité<sup>262</sup>.

10. Les attitudes racistes envers les Roms sont parallèlement alimentées par une méconnaissance générale de ces populations migrantes. Les sociétés européennes partagent une représentation commune mais erronée des Roms qui les définit comme un groupe ethnique uniforme, nomade<sup>263</sup>, sans mécanisme d'ascension sociale ou d'intégration, et donc asociaux.

11. Certains acteurs administratifs en lien avec les populations vivant en bidonvilles tels que les collectivités, les institutions judiciaires, les services de prestations sociales, les services de sécurité intérieure, ou encore les institutions éducatives n'échappent pas à ces préjugés, fondés sur une méconnaissance généralisée de leur situation, et adoptent des attitudes discriminantes ou mettent en œuvre des stratégies qui font barrage à l'accès aux droits de ces populations.

---

257 Dans le sondage réalisé par la CNCDH en 2013, une large majorité des personnes interrogées estiment que les individus qui tiennent publiquement des propos racistes doivent être condamnés par la justice, mais on constate une gradation selon l'origine ou la religion : elles sont 76% pour l'insulte « sale Roms », 79% pour l'insulte « sale Arabe » (+3), 82% pour « sale Juif » (+6), 80% pour « sale noir » (+4) et 84% pour « sale Français » (+8).

258 CNCDH, *op. cit.*, p44.

259 Voir encore : Aurélie Windels, Carine Fouteau, Éric Fassin et Serge Guichard, *Roms et riverains, Une politique municipale de la race*, La Fabrique éditions, Paris, février 2014. Certains riverains, dans des tracts distribués pour soutenir l'évacuation des bidonvilles, vont jusqu'à assimiler les familles roms à des « rats » qui doivent être « exterminés ».

260 Groupe Gisti-Roms, « Roms, les nouveaux parias », in *Rom, n. et adj. : infra-étranger*, Plein droit n° 99, décembre 2013, p. 3-6

261 Tomasso Vitale, « Roms migrants en ville : Pratiques et politiques », special issue of the peer-reviewed Journal, *Les migrants roms dans les villes françaises et italiennes : mobilités, régulations et marginalités*, « Géocarrefour », vol. 86, n. 1, pp. 3-14.

262 *Ibid.*

263 86% des personnes interrogées dans le cadre du sondage considèrent que les Roms migrants sont pour la plupart nomades. CNCDH, *op. cit.*

12. Il existe des tendances historiques de xénophobie liées au nomadisme<sup>264</sup> qui sont activées et transformées, dans un contexte de crise économique et sociale, par les sentiments d'injustice plus ou moins prégnants dans l'opinion publique.

Il convient également de s'interroger sur le traitement qui en est fait par les grands canaux d'information : les stratégies éditoriales, le choix des mots, la couverture médiatique réservée aux faits d'actualité sont autant d'éléments qui peuvent diffuser le sentiment d'intolérance ou au contraire décider de se positionner à contre-courant. Par ailleurs, la CNCDH dénonce une forme de discours politique populiste qui, sur la base d'arguments ethniques, remet en cause le droit de séjour sur le territoire français et l'intégration sociale, et participe ainsi à une normalisation des attitudes anti-Roms. Les propos racistes, tenus par des élus de la République desquels on est en droit d'attendre une certaine exemplarité, appellent une sanction ferme. Il y a donc lieu de dénoncer plusieurs interventions qui définissent à tort les populations roms dans leur ensemble comme une communauté migrante aux modes de vie extrêmement différents, ne souhaitant pas s'intégrer en France, ou abusant des prestations sociales, et ayant donc vocation à revenir dans leur pays d'origine.

13. L'inversion des tendances et la mobilisation pour l'intégration dans la dignité de ces populations ne peut faire l'économie d'un travail de fond sur les perceptions et préjugés. C'est pourquoi la CNCDH est d'avis qu'il est désormais essentiel d'agir sur les modalités de représentation des populations roms et de mettre en place des campagnes d'opinion permettant de lutter contre le misérabilisme et les préjugés racistes associés aux Roms. La CNCDH préconise la mise en place d'une stratégie stratifiée visant à influencer sur les attitudes racistes à l'égard des Roms au niveau local. Cette stratégie engagerait les milieux associatifs, le personnel des établissements scolaires, les milieux policier et judiciaire, ainsi que les administrations. La CNCDH a pu identifier différentes bonnes pratiques à travers les exemples de vidéos pédagogiques<sup>265</sup>, de brochures informatives<sup>266</sup>, ainsi que des initiatives culturelles et littéraires ponctuelles. Ces supports de sensibilisation pourraient être relayés par les médias à une plus large échelle.

14. Dans le cadre de ces campagnes de lutte contre les comportements racistes envers les Roms, il est primordial d'associer les populations roms désireuses de s'impliquer dans la lutte contre les préjugés. La CNCDH recommande de mettre en avant les initiatives positives d'intégration, de favoriser les échanges et le dialogue avec le voisinage ainsi que de communiquer à une échelle locale sur les avancées des programmes de formation, d'insertion professionnelle et d'intégration par le logement de ces populations, à la sortie des bidonvilles.

#### **B. ARRET DES EVACUATIONS SANS SOLUTION ADAPTEE ET PERENNE DE RELOGEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'ACCES AUX DROITS**

15. Préalable à l'accès aux droits et à l'insertion, la lutte contre le racisme et les discriminations ne sera pleinement efficace que si elle s'accompagne d'une politique de sortie des bidonvilles ambitieuse et respectueuse des droits des personnes. Les défenseurs des droits de l'homme s'accordent pour dire que le maintien des populations dans les bidonvilles, ainsi que les évacuations répétées qui accroissent la

---

264 Nomadisme auquel sont associées à tort les populations vivant en bidonvilles, voir paragraphe 10.

265 [http://mediasolidaire.com/webdocu\\_roms.html](http://mediasolidaire.com/webdocu_roms.html) ; <http://www.youtube.com/watch?v=85VHtC6X7zk>

266 Voir par exemple : Collectif National Droits de l'Homme Romeurope, *Ceux qu'on appelle les Roms, luttons contre les idées reçues*, 2013

précarité, entretiennent et renforcent l'exclusion et le rejet dont elles sont victimes<sup>267</sup>.

16. Placées en situation de grande précarité, ces populations sont contraintes à survivre dans des lieux inadéquats et indignes, tels que des bidonvilles ou des squats insalubres, voire dans la rue<sup>268</sup>, sans accès à l'eau ou à l'électricité, avec des conséquences néfastes pour leur santé et leur sécurité. Ces installations, qualifiées de « campements illicites » par les pouvoirs publics, constituent des occupations par défaut, conséquence du manque d'hébergements et de logements accessibles aux personnes à très faible revenu et aux blocages administratifs à l'entrée dans les hébergements sociaux. Ainsi, depuis quelques années la France voit-elle resurgir des bidonvilles<sup>269</sup>. Si la circulaire du 26 août 2012 avait suscité de grands espoirs, parce qu'elle annonçait un tournant dans la politique des évacuations forcées, il faut constater, deux ans après, qu'elle n'a apporté que peu de réponses. Cette circulaire n'est généralement pas appliquée ou très partiellement.
17. Si le volet répressif de la circulaire - consistant à faire exécuter avec le concours de la force publique le commandement de quitter les lieux - semble être appliqué à la lettre, le volet insertion est rarement respecté, ou de manière insuffisante. La CNCDH note un manque d'anticipation manifeste des opérations d'évacuation et de propositions de solutions en amont des démantèlements. Les diagnostics réalisés, qu'ils soient globaux ou individualisés, s'avèrent d'une qualité et d'une pertinence variables. Dans l'ensemble ces diagnostics ne sont pas suffisamment approfondis et sont réalisés dans des délais trop courts. L'avis des occupants des bidonvilles n'est que très rarement pris en compte. Les propositions de relogement et d'accompagnement social ne sont pas systématiquement faites, ni mises en œuvre, ni même transmises aux personnes concernées. Si des consignes existent pour établir des diagnostics individualisés<sup>270</sup>, ceux-ci relèvent plus souvent de l'alibi pour les autorités, dans le seul but d'évacuer de force les terrains sans réelle volonté d'insertion des populations. Ces constats témoignent du dévoiement des mesures préconisées par la circulaire, alors que les

---

267 Publiée le 15 octobre 2014, la *Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrains s'appuie sur le droit français, européen et international pour rappeler les droits des personnes, mais aussi les obligations de l'ensemble des acteurs publics ou privés intervenant dans ce cadre. Elle a été rédigée et soutenue par plus d'une trentaine d'associations. Les articles 13 et 14 rappellent qu'aucune évacuation ne peut intervenir sans diagnostic préalable, ni proposition de relogement et d'accompagnement social.*

[http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Femmaus-france.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F10%2Fcharte-a3.pdf&ei=ZXVbVOzcI5HhaNGxgqD&usq=AFQjCNHP0TrNyAqB2ctc9NJTJhdI8gs\\_ig&bvm=bv.78677474,d.d2s](http://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCEQFjAA&url=http%3A%2F%2Femmaus-france.org%2Fwp-content%2Fuploads%2F2014%2F10%2Fcharte-a3.pdf&ei=ZXVbVOzcI5HhaNGxgqD&usq=AFQjCNHP0TrNyAqB2ctc9NJTJhdI8gs_ig&bvm=bv.78677474,d.d2s)

268 Sur la situation des familles à la rue, le tribunal administratif de Montpellier a estimé, dans une récente série d'ordonnances, que les familles vivant dans un bidonville dévasté par les inondations et se retrouvant à la rue devaient être hébergées en attendant un relogement pérenne, en vertu de l'article L345-2 du Code social des familles. Le Conseil d'Etat a confirmé ces décisions dans une ordonnance du 14 novembre 2014.

269 En 1966, le ministère de l'Équipement et du Logement, dans son rapport *Études sur la résorption des bidonvilles*, estimait à 75.000 le nombre de personnes vivant en bidonvilles en France. Arrivés en France en raison d'une politique d'appel à la main d'œuvre, les habitants de ces bidonvilles étaient majoritairement de nationalité étrangère (42 % de Maghrébins, 21 % de Portugais, 6 % d'Espagnols). Il fallait cependant compter près de 20 % de Français parmi ces mal-logés. La mise en place d'une politique énergique de résorption et d'accès au logement a permis de fermer les derniers bidonvilles dans les années soixante-dix.

Pour comparaison, la Mission relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites de la Dihal dans son *Etat des lieux national des campements illicites*, en janvier 2014, estime que 19.200 personnes vivent dans des 429 campement illicites répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain.

[http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/09/dihal\\_-\\_recensement\\_campements\\_illicites\\_janv\\_2014.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/09/dihal_-_recensement_campements_illicites_janv_2014.pdf)

270 Dihal, *Etablir le diagnostic global et individualisé d'un campement illicite dans le cadre de la mission relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites*, 18 mars 2014

évacuations de bidonvilles se succèdent à un rythme jamais atteint sur l'ensemble du territoire<sup>271</sup>.

18. Ces évacuations systématiques contreviennent aux dispositions nationales et internationales. Comme le rappelle le Défenseur des droits, « sauf situations d'une extrême gravité [...], tout démantèlement de campement illicite par les pouvoirs publics doit respecter le principe de dignité humaine, le droit de ne pas être privé d'un abri et l'intérêt supérieur de l'enfant - principes et droits fondamentaux garantis tant en droit international qu'en droit interne - et s'accompagner de la garantie d'un accès continu à la scolarisation et aux soins »<sup>272</sup>.
19. Le 17 octobre 2013<sup>273</sup>, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH), parachevant une longue série de condamnations de la France par les organes du Conseil de l'Europe<sup>274</sup>, a condamné, à l'unanimité, la France pour violation de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, au motif que l'ensemble des requérants n'avait pas bénéficié, au cours de la procédure d'expulsion, d'un examen de la proportionnalité de l'ingérence au regard de leur droit à la vie privée. S'agissant des requérants qui avaient demandé un relogement, la Cour conclut également à la violation de l'article 8 dans la mesure où ceux-ci n'ont pas vu leurs besoins pris en compte de manière suffisante. Dans la lignée d'une jurisprudence bien établie, la Cour a ainsi constaté le caractère disproportionné de l'atteinte, faute pour les juridictions internes d'avoir démontré la nécessité de l'expulsion et faute pour les autorités françaises d'avoir proposé un relogement adéquat.
20. Force est donc de constater que les services de l'État sont souvent défailants lorsqu'il s'agit de mettre en place un dispositif d'accompagnement des familles garantissant, au minimum, un hébergement provisoire. Les solutions de relogement ne sont pas systématiques et ne sont pas offertes à la totalité des occupants des bidonvilles. Cette

---

271 En 2013, plus de 20.000 personnes ont été évacuées de 161 bidonvilles et sur les six premiers mois de l'année 2014, 7.235 personnes ont été évacuées de 76 lieux.

Le nombre de personnes évacuées de force a doublé entre 2012 et 2013, passant de 9.404 à 19.380. Considérant que 15 000 à 20 000 personnes vivent dans les bidonvilles et les squats, ce serait statistiquement l'ensemble de cette population qui aurait fait l'objet d'une évacuation par la force au moins une fois pendant l'année 2013.

LDH et ERRC, *Recensement des évacuations forcées de lieux de vie occupés par des Roms étrangers en France*, 10 juillet 2014

272 Défenseur des droits, *Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et à l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Août 2012-Mai 2013*, juin 2013

273 CEDH, *Winterstein et autres c. France*, 17 octobre 2013, req. n° 27013/07

274 Un premier groupe de condamnations a trait à la mise en œuvre du droit au logement dans le respect du mode de vie des populations. Ce droit, prévu à l'article 11 § 1 du Pacte international relatif aux DESC (PIDESC) et aux articles 31 et 30 de la Charte sociale européenne révisée, s'insère plus généralement, dans le cadre de ces conventions dans un « droit à un niveau de vie suffisant » incluant notamment le droit de disposer d'un logement décent.

Comité Européen des Droits Sociaux, [Mouvement international ATD Quart-Monde c. France](#), 5 décembre 2007, récl. 33/2006

Comité Européen des Droits Sociaux, Décision sur la recevabilité, Réclamation n° 67/2011, 13 septembre 2011

Comité Européen des Droits Sociaux, Décision sur le bien-fondé, [Centre européen des droits des Roms \(CEDR\) c. France](#), 19 octobre 2009, Réclamation n° 51/2008

D'autres condamnations ont trait aux garanties entourant les procédures d'évacuation des bidonvilles. En effet, si le droit conventionnel européen n'interdit pas l'évacuation de logements occupés illégalement, il l'entoure toutefois de garanties devant être assurées aux personnes expulsées. Ces condamnations se sont principalement appuyées sur les dispositions de l'article 31§2 de la Charte sociale européenne révisée concernant la prévention et réduction de l'état de sans-abri.

Comité Européen des Droits Sociaux, [Forum européen des Roms et des Gens du Voyage c. France](#), 24 janvier 2012, récl. 64/2011

Comité Européen des Droits Sociaux, [Centre sur les droits au logement et les expulsions \(COHRE\) c. France](#), 28 juin 2011, récl. 63/2010

politique de sélection arbitraire, injuste et incompréhensible pour les populations concernées comporte un grand risque de monter les personnes les unes contre les autres. Lorsqu'elles existent, ces solutions sont le plus souvent inadaptées : la durée d'accueil dans des hébergements d'urgence ou dans des hôtels du SAMU social est très courte (de deux à trois jours), et il est souvent proposé de séparer les familles en hébergeant prioritairement les femmes et les enfants en bas âge. Les hébergements peuvent être situés loin des lieux de vie et des lieux de scolarisations des enfants. De plus, ces solutions sont souvent proposées le jour même de l'évacuation alors que les occupants des bidonvilles ont déjà quitté les lieux devant l'intervention des forces de l'ordre par crainte des détériorations de biens et des violences.

21. La CNCDH souhaite par ailleurs se faire l'écho de pratiques policières, parfois violentes et discriminatoires à l'endroit des populations vivant en bidonvilles<sup>275</sup>. Des témoignages de terrain relèvent ainsi certaines formes de ce que l'on pourrait qualifier de non-assistance à personne en danger, l'absence de transparence relative aux enquêtes menées sur des suspects d'attaques ou menaces racistes, ou encore des manifestations de harcèlement, d'intimidation, la confiscation des effets personnels et la destruction des tentes ou abris de fortune. En conséquence, la CNCDH recommande au ministère de l'Intérieur de rappeler aux forces de l'ordre leurs obligations déontologiques, et qu'en cas d'évacuation de bidonvilles, celle-ci doit être encadrée et se dérouler dans le respect des personnes et des biens, tout manquement à la déontologie devant être sanctionné.
22. Les évacuations répétées viennent mettre à bas le travail d'insertion mené en amont par les acteurs locaux et placent en situation de danger des personnes déjà vulnérables de par leurs conditions de vie. Elles entravent aussi le suivi familial qui permet de lutter contre les violences faites aux femmes, tels que les mariages précoces et la violence domestique. Les occupants des bidonvilles perdent fréquemment leurs biens et leurs documents administratifs au cours de ces opérations. Réalisées le plus souvent de manière expéditive, les évacuations interrompent les parcours scolaires et médicaux avec des conséquences parfois dramatiques. Selon Médecins du monde, des évacuations sont intervenues en pleine campagne de prévention en santé publique (vaccination, dépistage, prévention)<sup>276</sup>. L'absence de solution de relogement stable après évacuation rend inéluctable l'installation de nouveaux bidonvilles, et condamne ainsi des familles entières à l'errance.
23. En conséquence, la CNCDH recommande l'arrêt immédiat des évacuations des lieux de vie sans que des solutions de relogement dignes, adaptées et pérennes soient proposées aux familles. Ces propositions doivent être fondées sur une phase préalable de diagnostic, global et individualisé, des situations des personnes résidant en bidonvilles, en squats, ou tout autre habitat improvisé et indigne. Ces diagnostics doivent permettre une connaissance fine des personnes, de leur parcours et de leurs projets. Cela implique des temps nécessairement assez longs pour arriver à des propositions qui prennent en considérations tous ces éléments.
24. La CNCDH recommande par ailleurs l'abandon des procédures d'évacuation administratives, mises en œuvre par les préfets et les maires et motivées par le trouble

---

275 A ce sujet, voir :

Amnesty International, « *Nous réclamons justice* » *l'Europe doit protéger davantage contre les violences racistes*, avril 2014

Défenseur des droits, *Bilan d'application de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 relative à l'anticipation et l'accompagnement des opérations d'évacuation des campements illicites. Août 2012 - mai 2013*, juin 2013

276 A ce propos, audition des représentants des missions France de Médecins du Monde le 26 septembre 2014

à l'ordre public<sup>277</sup>. Ces procédures expéditives ne permettent que très difficilement l'exercice d'une voie de recours et posent le problème de la définition du trouble à l'ordre public. Ainsi, la Cour administrative d'appel de Versailles a estimé, en juillet 2009, que la simple occupation illégale, en l'absence de circonstances particulières et même s'il est fait état d'atteintes à la salubrité publique, « ne suffit pas à elle seule à caractériser l'existence d'une menace à l'ordre public »<sup>278</sup>. Par ailleurs, la multiplication sur la dernière année des évacuations fondées sur des arrêtés de périls alerte la CNCDH sur le danger que représente un recours abusif à cette procédure dérogatoire<sup>279</sup>. Quel que soit le cadre juridique de l'évacuation envisagée, celle-ci ne peut être entreprise sans mesures de relogement des personnes.

25. A la suite de la forte mobilisation de plusieurs associations<sup>280</sup> et dans la droite ligne de ce que recommandait la CNCDH en juillet 2013, la loi Alur du 24 mars 2014 élargit la trêve hivernale aux occupants de bidonvilles et de squats<sup>281</sup>. La CNCDH se montrera très vigilante quant à l'application de ce droit. Pour la CNCDH, l'arrêt des évacuations sans proposition de relogement se conçoit comme le préalable à la mise en œuvre d'une vraie politique de résorption des bidonvilles. Il s'agit d'assurer l'accompagnement des populations vers le logement, le droit commun et vers l'insertion sociale et économique. Cet accompagnement passe avant tout par la stabilisation de leur situation. La bonne mise en œuvre des dispositifs existants repose sur l'investissement et la coordination de tous les acteurs de l'action publique et des associations. A ce titre, il est important de souligner l'importance des comités de suivi et de pilotage des bidonvilles, qui doivent être mis en place et animés par les préfets. Compte-tenu de la complexité et de la diversité des projets, la représentation des occupants des bidonvilles au sein de ces comités et des associations est essentielle.

26. Dans la mesure où il est de fait impossible, à court terme, d'offrir un accès au logement de droit commun à l'ensemble de la population concernée, la CNCDH recommande de privilégier la réalisation de ce travail d'insertion et d'accompagnement social sur de petites unités d'hébergement de transition<sup>282</sup>. L'Etat doit donner aux collectivités territoriales, et en premier lieu aux communes et communautés de communes, les moyens d'être parties prenantes de ces dispositifs par le biais d'une contractualisation multipartite (occupants - Etat, collectivités locales,

---

277 Voir à ce sujet l'affaire pendante devant la CEDH : Requête no [24720/13](#), Laurentiu Constantin Hirtu et autres contre la France, 11 avril 2013

278 Cour administrative d'appel de Versailles, n° 08VE03042, Préfet du val d'Oise, 15 juillet 2009, code CNIJ 335-03, code Lebon : C

279 A ce sujet, l'article 7 de la *Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrains* rappelle la réglementation en vigueur et notamment que « Tout arrêté municipal ou préfectoral d'évacuation doit être justifié par des considérations de sécurité mettant en situation de péril immédiat l'intégrité physique des occupants et/ou des voisins, et se fonder sur une appréciation stricte et proportionnée du trouble à l'ordre public, dans le respect de la dignité des occupants. »

280 Appel à l'élargissement de la trêve hivernale lancé par la **Fondation Abbé Pierre, le DAL et Médecins du Monde et signé par 70 associations**, à l'occasion de l'examen du projet de loi ALUR en janvier 2014.

281 Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, article 25

[Code des procédures civiles d'exécution - art. L412-6 \(V\)](#) : « Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de [l'article L. 412-3](#), il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille. Toutefois, le juge peut supprimer le bénéfice du sursis prévu au premier alinéa lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait. »

282 Plusieurs collectivités ont porté ce type de projets, les auditions menées par la CNCDH ont permis de relever quelques exemples de bonnes pratiques en la matière :

- projet de MOUS porté par la municipalité de Montreuil et mis en œuvre par l'association ALJ 93 (audition du 15 octobre 2014) ;
- projet Andatu porté par la préfecture du Rhône et mis en œuvre par l'association Forum Réfugiés-Cosi (audition du 3 octobre 2014)
- les projets portés par le Conseil général du Val-de-Marne à Orly et à Ivry (audition du 3 octobre 2014)

associations) qui fixe des objectifs et des obligations réciproques. Cette solution de stabilisation permet de définir le projet de vie de chaque famille et de mettre en place un accompagnement adapté. Cette stratégie doit également viser à éviter la rupture des processus engagés par les familles dans le domaine de la scolarisation des enfants, de l'accès au logement, à la santé, au travail ou de suivi des mesures éducatives ou judiciaires qui peuvent concerner des mineurs. L'ensemble des modalités d'accès vers un hébergement stable ou le logement doit être envisagé et effectivement mis en œuvre, notamment en mobilisant des programmes immobiliers insérés dans le tissu existant, qu'il s'agisse de résidences sociales, de maisons-relais ou de logements familiaux disséminés).

27. A défaut de solution de relogement immédiatement disponible, ou pendant le laps de temps nécessaire à la réalisation d'un travail d'accompagnement et d'insertion serein et efficace, il convient de chercher à améliorer les conditions de vie des personnes le temps de l'accompagnement dans le droit commun, en garantissant, comme à l'ensemble de nos concitoyens, les droits fondamentaux, eux même conditionnés à l'accès aux services essentiels : accès à l'eau potable et aux sanitaires, ramassage des ordures, raccordement au réseau électrique<sup>283</sup>. Cette phase de sécurisation et de viabilisation des bidonvilles doit être nécessairement transitoire, la plus courte possible et d'ultime recours. Elle suppose l'arrêt des procédures d'évacuation administratives et le respect par les collectivités locales d'un certain nombre d'obligations légales :

- l'article L210-1 du code de l'environnement dispose que les communes doivent garantir l'accès à l'eau potable pour toutes les personnes rentrant dans leur champ de distribution ;
- L'article L121-1 du code de l'énergie rappelle que « matérialisant le droit de tous à l'électricité, produit de première nécessité, le service public de l'électricité est géré dans le respect des principes d'égalité, de continuité et d'adaptabilité et dans les meilleures conditions de sécurité, de qualité, de coûts, de prix et d'efficacité économique, sociale et énergétique ». Le Conseil d'Etat a affirmé dans l'arrêt n°257794 du 12 décembre 2003 que « que le maire de la commune ne tenait ni des pouvoirs de police générale que lui confère l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales ni des dispositions précitées de l'article L. 111-6 du code de l'urbanisme le pouvoir de s'opposer au raccordement provisoire au réseau de distribution électrique ».
- L'article L2224-13 du code général des collectivités territoriales dispose que les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale assurent, éventuellement en liaison avec les départements et les régions, l'élimination des déchets des ménages.

28. L'objectif de résorption des bidonvilles a été rempli une première fois dans les années 1970. Certes, cela ne s'est pas fait en un jour. Mais les résultats furent là. Or le climat de racisme et de violence anti-immigrés qui régnait à l'époque n'avait rien à envier à celui qui sévit aujourd'hui, et la taille des bidonvilles était alors sans commune mesure avec celle des bidonvilles d'aujourd'hui. C'est donc bien la volonté politique d'agir qui a permis l'éradication de ces bidonvilles.

Les textes législatifs ou réglementaires pour soutenir une politique d'éradication de l'habitat indigne existent. Les moyens financiers existent dans les lignes budgétaires nationales dédiées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion, de même que dans celles des fonds structurels européens.

---

283 La *Charte pour le respect des droits et la dignité des occupants de terrain* qui rappelle les réglementations en vigueur souligne dans son article 6 que « Nul ne peut se voir refuser l'accès à l'eau, à l'électricité et au ramassage des déchets ménagers. Il appartient aux pouvoirs publics de tout mettre en œuvre pour faire respecter ces droits ».

29. Depuis plusieurs années, les préjugés dont sont victimes, jusque dans les plus hautes sphères de l'Etat, les ressortissants appartenant aux minorités roms d'Europe centrale ont servi de prétexte à l'absence de politique publique de résorption des bidonvilles. La seule politique mise en œuvre est une politique répressive d'évacuation des bidonvilles, voire d'expulsion du territoire. Aucune véritable évaluation de cette politique n'a été réalisée, qu'il s'agisse de l'effectivité au regard de l'objectif poursuivi (retour dans leur pays d'origine des ressortissants étrangers et résorption des bidonvilles), de la conformité au droit, ou du coût pour la collectivité. Or les constats établis par les associations qui œuvrent sur le terrain ou par les institutions (CNCDDH, Défenseur des droits, Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, Agence européenne des droits fondamentaux, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe) montrent combien ces mesures ne font que déplacer le problème d'un territoire à un autre (souvent au sein du même département), sans parvenir à lui donner une issue.

Les moyens juridiques, financiers et humains existent. Il est temps de mettre en œuvre une politique publique ambitieuse en direction des populations des bidonvilles, pour garantir leur statut de citoyens à part entière, en France, où, malgré des années de vie dans des conditions indignes, ils ont enraciné leur vie et celles de leurs enfants. Cette politique publique s'adresserait plus largement à toutes les personnes vivant dans une grande précarité, isolées et donc moins visibles, menacées d'expulsion de leur lieu de vie et victime de déni de leur droits<sup>284</sup>.

## II. ACCES AU DROIT COMMUN DES POPULATIONS VIVANT EN BIDONVILLES

### A. LE DROIT A LA DOMICILIATION

30. Le droit à la domiciliation demeure la clef de voûte garantissant l'accès aux droits communs des personnes vivant en bidonvilles. Il est énoncé dans le code de l'action sociale et des familles (article L. 264-1 à 10) spécifiant que « les personnes sans domicile stable doivent élire domicile, soit auprès d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, ou bien auprès d'un organisme agréé à cet effet. » La loi Dalo du 5 mars 2007 établit un « droit à la domiciliation » au bénéfice des personnes dépourvues de résidence stable, et ce même lorsqu'elles sont considérées comme en situation irrégulière. Enfin, pour l'Aide Médicale d'Etat, la domiciliation est définie par l'article L. 252-2 du Code de l'action sociale et des familles et complétée par plusieurs circulaires. La circulaire du 5 juillet 2000 n°2000-382 prévoit que les CCAS/CIAS ont une obligation de domiciliation des personnes demandant l'AME<sup>285</sup>.

31. Le non-respect de ce droit reste un des obstacles majeurs à l'intégration des populations vivant en bidonvilles. La Commission relève de nombreux cas où ce droit n'est pas effectif : certains CCAS refusent la domiciliation, d'autres ont des délais de

---

284 Fondation Abbé Pierre, *Les chiffres du mal logement*, 2014 : au cours des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles (2009 à 2011), il y a eu 126 261 demandes de concours de la force publique ayant fait suite à une décision de justice prononçant l'expulsion. Ces locataires deviennent de fait occupants sans droit ni titre et peuvent être expulsés sans nouvelle décision de justice (certains décidant de quitter leur domicile, sous la contrainte de la procédure et avant l'intervention des forces de l'ordre). Si l'on extrait de ces ménages les 35 081 qui ont effectivement été expulsés avec le concours de la force publique de 2009 à 2011, on trouve le résultat suivant : 126 261 - 35 081 = 91 180 ménages qui se retrouvent dans des situations extrêmes de fragilité.

[http://www.fondation-abbé-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/19e\\_reml\\_dossier\\_-\\_les\\_chiffres\\_du\\_mal\\_logement\\_en\\_2014.pdf](http://www.fondation-abbé-pierre.fr/sites/default/files/content-files/files/19e_reml_dossier_-_les_chiffres_du_mal_logement_en_2014.pdf)

285 Il convient de noter que la domiciliation administrative et la domiciliation spécifique AME ont été fusionnées par la loi Alur, mais les décrets d'application ne sont toujours pas parus.

réponse très longs ou ne répondent pas aux demandes. De même, les organismes agréés, débordés, ne prennent plus de nouvelles domiciliations. L'impossibilité pour ces populations d'élire un domicile les empêche d'avoir accès aux droits économiques, sociaux et culturels.

32. Le non-respect de leur droit à la domiciliation est la plus grande injustice qui peut leur être faite, car elle est simplement l'expression administrative du refus de leur reconnaître leur droit à une existence réelle, droit reconnu à tout être humain, et les prive d'accès aux autres droits.

## B. SUR L'APPLICATION DU DROIT COMMUN AUX ENFANTS VIVANT EN BIDONVILLES

33. En janvier 2014, la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal) comptabilisait 5 100 mineurs vivant en bidonville, soit plus d'un quart des occupants<sup>286</sup>. Le sort de ces enfants, plus vulnérables parmi les vulnérables, a de quoi inquiéter, alors que leurs droits les plus fondamentaux sont régulièrement, voire volontairement, bafoués. La CNCDH presse les pouvoirs publics de mettre en œuvre toutes les mesures nécessaires afin de garantir à ces enfants l'ensemble des droits reconnus à tout mineur présent sur le territoire français, et notamment le droit à l'éducation et le droit à la protection.

### 1° Le droit à l'éducation

34. L'accès à l'éducation est un droit fondamental garanti, par les normes internationales autant que internes, pour tous les enfants, sans condition d'origine, de situation administrative ou encore de lieu d'habitation<sup>287</sup>. L'éducation est également un devoir dont la mise en œuvre repose sur l'Etat, les maires et les familles. S'agissant des élèves allophones nouvellement arrivés, la circulaire n°2012-141 en date du 2 octobre 2012 précise que « la scolarisation des élèves allophones relève du droit commun et de l'obligation scolaire. Assurer les meilleures conditions de l'intégration des élèves allophones arrivant en France est un devoir de la République et de son Ecole. »
35. Dans la pratique, l'Ecole de la République se montre en réalité peu inclusive à l'égard des enfants vivant en bidonvilles, si on en juge par le faible taux de scolarisation.

---

286 Dihal, *op. cit.* : en janvier 2014 les données fournies par les correspondants départementaux font état de 429 campements illicites recensés sur le territoire français et 19 200 personnes.

[http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/09/dihal\\_-\\_recensement\\_campements\\_illicites\\_janv\\_2014.pdf](http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/09/dihal_-_recensement_campements_illicites_janv_2014.pdf)

287 Article 13 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat. »

Article 28 de la Convention internationale relative aux droits de l'enfant : « Les Etats parties reconnaissent le droit de l'enfant à l'éducation [...] »

Article 131-1 code de l'éducation : « L'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, français et étrangers, entre six et seize ans. »

Circulaire du ministère de l'Education nationale n° 2002-063 du 20 mars 2002 : « En l'état actuel de la législation aucune distinction ne peut être faite entre élèves de nationalité française et de nationalité étrangère pour l'accès au service public de l'éducation. Rappelons, en effet, que l'instruction est obligatoire pour les enfants des deux sexes, âgés entre six et seize ans, qu'ils soient français ou étrangers, dès l'instant où ils résident sur le territoire français. Les personnes responsables, au sens de l'article L.131-4 du code de l'éducation, d'un enfant de nationalité étrangère soumis à l'obligation scolaire, sont donc tenues de prendre les dispositions prévues par la loi pour assurer cette instruction. En outre, la convention internationale relative aux droits de l'enfant du 20 novembre 1989, ratifiée par la France, garantit à l'enfant le droit à l'éducation en dehors de toute distinction qui tienne à sa nationalité ou à sa situation personnelle. »

Le ministère de l'Éducation nationale ne dispose pas d'indicateurs chiffrés, estimant que la prohibition des statistiques ethniques empêcherait d'opérer un tel recensement. Pourtant, la mise en œuvre d'un suivi chiffré des dispositifs d'accueil des « enfants allophones nouvellement arrivés », catégorie non fondée sur une différenciation ethnique, permettrait de fournir des données certainement utiles. Surtout, les maires ont pour obligation de procéder à chaque rentrée scolaire à un recensement des enfants scolarisables sur le territoire de leur commune, une obligation dont l'intérêt se situe autant en termes d'effectivité de l'obligation scolaire que statistiques, mais qui est malheureusement peu suivie.

Le travail de suivi de la Dihal permet cependant d'approcher de plus près la réalité, et à cet égard les chiffres sont édifiants. Ainsi, en septembre 2013, celle-ci estimait que sur les 2 000 enfants en âge d'être scolarisés, seulement un tiers l'était effectivement, qui plus est de manière très instable. Les constats des acteurs de terrain confirment le fossé en la matière entre les textes et leur application effective. Selon le Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation, entre 5 000 et 7 000 enfants atteignent l'âge de 16 ans sans avoir été scolarisés. Lors d'une enquête récente menée par l'organisation European Roma Rights Centre (ERRC), moins de 50% des participants interrogés indiquaient que leurs enfants en âge d'aller à l'école étaient effectivement scolarisés<sup>288</sup>. Le GIP Habitat et Interventions Sociales relevait pour sa part le faible pourcentage de 12% d'enfants scolarisés lors de diagnostics sociaux opérés auprès de 113 bidonvilles d'Ile-de-France<sup>289</sup>. Ces différentes données suffisent à alerter sur la non-effectivité de la scolarisation des enfants vivant en bidonvilles en France.

36. Les obstacles sont en effet multiples, à commencer par les conséquences directes de la politique d'évacuation des bidonvilles. A cet égard, le principe de la prise en charge scolaire « sans délais et avec un souci de continuité », tel qu'édicte dans la circulaire du 26 août 2012 et devant accompagner les opérations d'évacuation, a le goût amer de l'engagement politique non tenu. En réalité, les évacuations entraînent le plus souvent un éloignement du lieu de scolarisation, une interruption de la scolarisation et, *in fine*, un parcours scolaire chaotique, sans compter l'impact psychologique sur ces enfants. Cette violation systémique du droit à l'éducation est d'autant plus révoltante que l'inscription en école et l'affectation effective en classe des enfants vivant en bidonvilles relève bien souvent du parcours du combattant, un parcours brisé en vol à la discrétion d'une décision d'évacuation provoquant autant de trajectoires individuelles altérées.
37. Que penser en effet de ces entraves volontaires de la part des municipalités à la scolarisation des enfants vivant en bidonvilles, sous la forme de refus d'inscriptions au motif que les familles ne sont pas en mesure de produire de certificats de domiciliation ou de carnets de vaccination<sup>290</sup> ? Il s'agit là d'une stratégie bien peu louable pour ces élus souhaitant éviter à tout prix la stabilisation de certaines populations sur le territoire de leur commune, et qui plus est, parfaitement irrégulière. Faut-il rappeler que le droit à l'éducation est un droit fondamental qui ne saurait être minoré devant aucune considération. Ces refus d'inscriptions s'opposent à la circulaire n° 91-220 du 30 juillet 1991, confirmée par la circulaire n° 2012-142 du 2 octobre 2012, qui prévoit que même si la famille ne peut pas présenter certains documents lors de la demande d'inscription, l'élève doit bénéficier d'une admission provisoire. L'article L. 131-6 du

---

288 European Roma Rights Centre (ERRC), *Destruction des progrès, progression des destructions : les femmes et enfants roms, citoyens européens en France*, Septembre 2014

Cette enquête a été réalisée sur un échantillon de 118 adultes roumains, âgés de 18 à 60 ans.

289 Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, *Avis sur la situation des populations des campements en France métropolitaine*, 3 juillet 2014

290 Lors de l'enquête d'ERRC précitée, près de 60% des parents interrogés dont les enfants n'étaient pas scolarisés invoquaient des entraves de la part des municipalités.

code de l'éducation dispose quant à lui que c'est bien la résidence, qui est une question de pur fait<sup>291</sup>, et donc non la domiciliation administrative, sur le territoire d'une commune qui détermine l'établissement scolaire d'accueil. Le rappel de la réglementation en vigueur et l'intervention du préfet, en vertu de son pouvoir de substitution des maires défaillant doivent se systématiser et conduire à un arrêt de ces pratiques irrégulières<sup>292</sup>. L'Etat doit appliquer les sanctions prévues contre ces maires hors la loi<sup>293</sup>, voire envisager leur inéligibilité, ce qui aurait un double objectif : l'inconditionnalité de la scolarisation des enfants et de permettre aux élus d'échapper à la pression populaire emprunte d'idées reçues sur cette population, qui ne souhaite pas leur intégration, voire se mobilise pour les rejeter et qui les pousse à ne pas appliquer la loi.

38. Les obstacles à la scolarisation se situent également au niveau des dispositifs d'accueil à même de recevoir les élèves allophones. La circulaire n°2012-141 prévoit que « l'inclusion dans les classes ordinaires constitue la modalité principale de scolarisation. Elle est le but à atteindre, même lorsqu'elle nécessite temporairement des aménagements et des dispositifs particuliers. ». Ces dispositifs d'accueil spécifiques - « unité pédagogique pour élèves allophones arrivants » communément appelé « UPE2A » - existent bien mais en nombre insuffisant pour répondre à la demande. Cette situation de saturation entraîne des délais d'attente d'inscription et d'affectation des enfants vivant en bidonvilles, des affectations dans des classes inadaptées qui ne leur permettent pas d'apprendre dans de bonnes conditions, risquent de les rendre responsables d'en perturber le fonctionnement et d'attiser, voire conforter le rejet dont ils sont déjà victimes. Ces situations sont d'autant plus préjudiciables s'agissant d'une population poussée à l'errance par les évacuations répétées. Par ailleurs, des cas de regroupement d'enfants vivant en bidonvilles dans des locaux dédiés, en dehors de tout établissement scolaire et qui plus est parfaitement inadaptés pour les besoins de l'accueil d'élèves (gymnase, commissariat de police), ont été rapportés<sup>294</sup>. Ces dispositifs parallèles au droit commun sont discriminatoires et stigmatisants<sup>295</sup>. Aussi, la CNCDH réaffirme avec force le principe de l'accès au droit commun des élèves allophones, lequel commande que les dispositifs d'accueil spécifiques soient effectifs sur l'ensemble du territoire national en vue de l'objectif légal d'inclusion scolaire.

---

291 Article 102 du Code civil - Civ. 1er, 18 novembre 1969 Bull. civ. I, n° 349

292 Articles L2122-27 et L2122-34 du code général des collectivités territoriales

293 Comme le rappelle le Défenseur des droits dans son rapport de 2013 relatif à l'application de la circulaire du 26 août 2012 « le refus de scolarisation d'un enfant résidant dans un bidonville situé sur le territoire communal est susceptible de constituer le délit de refus discriminatoire du bénéficiaire d'un droit accordé par la loi par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargé d'une mission de service public au sens des articles 225-1 et 432-7 du code pénal, ce délit est passible de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende. »

L'article 2 de la loi du 27 mai 2008 prohibe « toute discrimination directe ou indirecte fondée sur l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race en matière d'éducation ». Le fait pour un maire de refuser une inscription pour défaut de documents peut constituer un refus discriminatoire quand cette demande est manifestement abusive. Or l'article 1er du décret n°2000-1277 du 26 décembre 2000 dispose que les seuls documents obligatoires pour inscrire un enfant à l'école sont la carte d'identité et un document attestant de la filiation de l'enfant avec ses parents comme le livret de famille.

294 Voir notamment : Défenseur des droits, Décision n°MDE-2013-92 du 7 mai 2013 relative à la scolarisation en classe primaire d'enfants demeurant dans des campements illicites <http://www.defenseurdesdroits.fr/decisions/ddd/MDE-2013-92.pdf>

295 Rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration, de l'Inspection générale des affaires sociales, du Conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, *Evaluation des dispositifs d'accompagnement des personnes présentes dans les campements*, mai 2013 : « ces solutions qui portent en elles le risque de dérives vers des classes à caractère « ethnique » ne sont pas acceptables. »

39. Enfin, les obstacles matériels auxquels sont confrontées les familles vivant en bidonvilles sont également un facteur non négligeable participant à ce faible taux de scolarisation. On peut, sans grand effort d'imagination, comprendre comment la situation de grande précarité des familles rend difficile une scolarisation sereine et propice à l'apprentissage. La promiscuité au sein des bidonvilles, l'éloignement des établissements scolaires, l'absence d'électricité et donc de lumière pour faire les devoirs le soir ou de raccordement à l'eau pour la toilette le matin, les frais incompressibles liés à la scolarisation (transports, assurance, matériel scolaire, cantine, sorties scolaires, etc.) sont là autant d'entraves très pratiques et bien réelles à la scolarisation effective des enfants des bidonvilles. A cet égard, les écoles, collèges et lycées devraient systématiquement mobiliser les ressources à leur disposition (fonds spécifiques et réserves de matériel scolaire, enveloppe d'assurance pour couvrir les sorties scolaires, etc.), de même que les collectivités territoriales s'agissant de l'accès aux services extrascolaires (cantine, assurances scolaires, sorties, ramassage scolaire, garderie après la classe...).
40. L'éclairage sur ces multi-discriminations et ces nombreuses entraves doit balayer l'idée reçue selon laquelle la non-scolarisation des enfants vivant en bidonvilles serait exclusivement due à l'attitude réfractaire de leurs parents. Même si parfois, une minorité de parents hésitent à envoyer leurs enfants à l'école - et en particulier leurs filles adolescentes<sup>296</sup>, nombreux sont ceux qui se battent pour la scolarisation de leurs enfants. Or, la scolarisation de ces enfants est d'autant plus primordiale que son absence est un facteur d'aggravation des risques inhérents à l'errance (délinquance, mendicité, traite et addiction...).

## 2° Le droit à la protection

41. La Convention relative aux droits de l'enfant garantit pour tout enfant le droit à la protection de l'Etat, que ce soit en cas de privation temporaire ou définitive de son milieu familial (article 20), contre toutes les formes d'exploitation sexuelle et de violence sexuelle (article 34), contre l'enlèvement, la vente ou la traite (article 35) ou encore contre toutes autres formes d'exploitation préjudiciables à tout aspect de son bien-être (article 36)<sup>297</sup>.  
Pourtant, la question de la protection de l'enfance est la grande oubliée de la circulaire du 26 août 2012. Ce passage sous silence est d'autant plus regrettable que la politique d'évacuation des bidonvilles n'est pas sans lien de cause à effet sur la précarisation des familles, le décrochage scolaire, la séparation des enfants de leurs parents, l'errance, le développement de stratégies de survie, ou encore le risque de récupération par des réseaux illégaux (vols à la tire, mendicité, prostitution).

---

296 L'enquête récente de l'ERRC montre une importante disparité des niveaux d'éducation et d'alphabétisation entre les femmes et les hommes roms :

- 29 % des personnes interrogées ont déclaré n'avoir jamais été à l'école, notamment 36 % des femmes interrogées et 20 % des hommes interrogés.

- 10% des personnes interrogées ont été à l'école primaire mais ont abandonné leur scolarité très tôt ; ce taux était beaucoup plus élevé chez les femmes à 18 % que chez les hommes à 2 %.

- Seulement la moitié des femmes roms interrogées a affirmé savoir lire et écrire le roumain, contre 78 % des hommes roms.

European Roma Rights Centre (ERRC), *Destruction des progrès, progression des destructions : les femmes et enfants roms, citoyens européens en France*, Septembre 2014.

297 Sur la question des mineurs isolés étrangers en France particulièrement, la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers, c'est-à-dire privés de référent exerçant l'autorité parentale, organise un dispositif national de répartition dans les départements et d'accueil par les services de l'aide sociale à l'enfance.

Voir à ce sujet, CNCDH, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national, Etat des lieux un an après la circulaire du 31 mai 2013 relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers*, 26 juin 2014

42. Alors que les facteurs de vulnérabilité sont prégnants s'agissant des enfants vivant en bidonvilles, leur situation s'avère largement méconnue des services de protection de l'enfance, que ce soit ceux de l'aide sociale à l'enfance ou encore de la protection judiciaire de la jeunesse. Les travailleurs sociaux s'aventurent peu dans les bidonvilles, le suivi des enfants est interrompu au gré des évacuations successives, tandis que la formation et les outils spécifiques manquent cruellement. Par ailleurs, l'approche qui veut que ces enfants soient avant tout appréhendés à travers le prisme de leur qualité « d'étrangers », plutôt que de leur situation de vulnérabilité, porte préjudice à leur protection effective et non discriminante, ceci d'autant plus au regard de la représentation négative dont font l'objet les populations vivant en bidonvilles en France. Du côté des familles, les services de protection de l'enfance peuvent être perçus sous le seul angle des décisions de placement d'enfants, engendrant ainsi des réticences à faire appel à eux, quand bien même leur intervention serait nécessaire. Il serait utile qu'un meilleur dialogue puisse s'instaurer entre les services de protection de l'enfance et les familles, ceci afin de dépasser les préjugés de part et d'autre.
43. Les mineurs originaires des Balkans et d'Europe de l'Est sont par ailleurs les principales victimes de traite en France<sup>298</sup>, mais leur situation est malheureusement occultée derrière une surmédiatisation des faits de délinquance. Les cas des vols et d'escroqueries, s'ils existent, ne sauraient jeter un soupçon général de culpabilité sur l'ensemble de ces personnes. Surtout, la volonté répressive ne devrait pas primer sur l'impératif de protection de ces jeunes victimes ; or, trop souvent, celles-ci ne bénéficient pas d'une protection effective, voire font l'objet d'une incarcération pour des infractions qu'elles ont été contraintes de commettre. L'incapacité des autorités compétentes à assurer la protection des mineurs victimes de traite s'est particulièrement illustrée lors du procès du clan Hamidovic, de par l'absence des victimes par crainte de représailles et les inquiétudes sur leur possible retour dans les réseaux d'exploitation. Des remontées du terrain, il ressort que la part de filles impliquées dans des actes de délinquance forcée (distributeurs de monnaie, vols de portables, vols dans le métro) est nettement supérieure à la délinquance habituelle des jeunes filles, ce qui témoigne de l'existence de réseaux de criminalité organisée. Ainsi, les statuts de victime et de délinquant ne sauraient se cumuler, et la qualité de victime devrait au contraire systématiquement s'appliquer dans les cas de délinquance forcée. L'esprit de la loi du 5 août 2013 relative à la traite des êtres humains veut d'ailleurs que la victime mineure se voit reconnue comme telle, quand bien même l'infraction n'aurait pas été accompagnée de menace, de recours à la force ou d'autres formes de contrainte<sup>299</sup>. Aussi, dans les cas où le mineur exploité commet un délit au bénéfice d'un tiers, le statut de victime doit prévaloir sur celui de délinquant<sup>300</sup>, et la jeune victime être protégée en conséquence.

---

298 Voir à ce sujet le site du Collectif contre la traite, et particulièrement la rubrique *Traite des mineurs*  
[http://contrelatraite.org/spip.php?page=rubrique&id\\_rubrique=108](http://contrelatraite.org/spip.php?page=rubrique&id_rubrique=108)

Voir également : Peyroux Olivier, *La traite des enfants d'Europe de l'Est en France*, Editions Non-Lieu, Paris 2013 ; Peyroux Olivier, *Traite des mineurs en Europe de l'Ouest : processus et stratégie*, publié dans le Journal du Droit des jeunes, mars 2012

299 Loi n° 2013-711 du 5 août 2013 portant diverses dispositions d'adaptation dans le domaine de la justice en application du droit de l'Union européenne et des engagements internationaux de la France, codifiée à l'article 225-4-1 du code pénal

300 La directive 2011/36/UE en date du 5 avril 2011 dispose qu'il n'y a pas de condamnation possible d'une personne forcée à commettre des actes de délinquance et prévoit par ailleurs un régime de protection spécifique s'agissant des victimes mineures.

*Directive 2011/36/UE en date du 5 avril 2011 concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes et remplaçant la décision-cadre 2002/629/JAI du Conseil*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0036&from=FR>

44. A cet égard, la CNCDH recommande que la formation des enquêteurs, des magistrats du parquet et des juges puisse être axée vers une meilleure identification des situations de traite et puisse inciter à poursuivre sous l'incrimination consacrée par le législateur, notamment au vu des peines encourues. Par ailleurs, cette question de victime de traite à protéger doit être largement relayée auprès du grand public : un travail de sensibilisation est nécessaire afin de faire évoluer les mentalités et permettre à chaque citoyen de pouvoir signaler les cas de traite. La CNCDH appuie enfin la demande du Collectif « Ensemble contre la traite des êtres humains » que la traite soit déclarée Grande cause nationale. Enfin, en sa qualité de rapporteur national en charge de l'évaluation de la politique publique mise en œuvre en matière de lutte contre la traite des êtres humains<sup>301</sup>, la CNCDH exhorte les pouvoirs publics à se saisir de la question de la traite des enfants, dont la gravité appelle des politiques pénale et sociale d'envergure, accompagnées des moyens adéquats et guidées par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant.

### C. LE DROIT A LA PROTECTION DE LA SANTE ET A L'ACCES AUX PRESTATIONS SOCIALES

45. La protection de la santé est un droit fondamental encadré tant en droit international<sup>302</sup> qu'en droit interne<sup>303</sup>. Le dispositif de l'Aide Médicale d'Etat<sup>304</sup>, dispositif d'aide sociale, doit permettre aux étrangers précaires en situation irrégulière présents depuis plus de 3 mois sur le territoire de bénéficier d'un accès aux soins. L'affiliation à l'assurance maladie sur critère de résidence (Couverture maladie universelle ou CMU)<sup>305</sup> doit permettre l'accès aux soins des étrangers précaires en situation régulière. Les étrangers présents depuis moins de 3 mois sur le territoire

---

L'article 225-4-1 du code pénal précise que le fait de "contraindre la victime à commettre tout crime ou délit" constitue l'une des finalités de la traite des êtres humains et est passible, à ce titre, de sept ans d'emprisonnement et de 150 000 € d'amende.

S'agissant des victimes mineures, l'infraction est constituée même en l'absence de menace, de recours à la force, ou autres formes de contrainte.

301 *Plan national de lutte contre la traite des êtres humains*, 14 mai 2014, mesure n° 23

302 *Article 25§1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, du 10 décembre 1948

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. »

*Article 12§1 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels*, du 16 décembre 1966

« Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre. »

*Article 24§1 de la Convention internationale des droits de l'enfant*, du 20 novembre 1989

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

303 *Article L1110-1 du code de la santé publique*

« Le droit fondamental à la protection de la santé doit être mis en œuvre par tous moyens disponibles au bénéfice de toute personne. Les professionnels, les établissements et réseaux de santé, les organismes d'assurance maladie ou tous autres organismes participant à la prévention et aux soins, et les autorités sanitaires contribuent, avec les usagers, à développer la prévention, garantir l'égal accès de chaque personne aux soins nécessaires par son état de santé et assurer la continuité des soins et la meilleure sécurité sanitaire possible. »

304 *Article L251-1 du code de l'action sociale et des familles* : « Tout étranger résidant en France de manière ininterrompue depuis plus de trois mois, sans remplir la condition de régularité mentionnée à [l'article L. 380-1 du code de la sécurité sociale](#) et dont les ressources ne dépassent pas le plafond mentionné à [l'article L. 861-1](#) de ce code a droit, pour lui-même et les personnes à sa charge au sens de [l'article L. 161-14](#) et des 1° à 3° de [l'article L. 313-3](#) de ce code, à l'aide médicale de l'Etat. »

305 *Circulaire DSS/DACI/2007/418 du 23 novembre 2007 relative au bénéfice de la couverture maladie universelle de base (CMU) et de la couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) des ressortissants de l'Union Européenne, de l'Espace économique européen et de la Suisse résidant ou souhaitant résider en France en tant qu'inactifs, étudiants ou demandeurs d'emploi.*

doivent pouvoir bénéficier d'une prise en charge de leurs soins urgents et vitaux et des dispositifs de PASS hospitalières pour favoriser leur accès aux soins. Par ailleurs, la circulaire interministérielle du 26 août 2012 sur l'anticipation des évacuations de campements illicites prévoit que le principe de continuité de l'accès aux droits des personnes, particulièrement s'agissant des parcours de soins, devrait guider l'action des préfets pour accompagner les populations expulsées de bidonvilles.

46. Pourtant, la protection de la santé des populations vivant en bidonvilles en France est loin d'être effective. Au contraire, la situation sanitaire de ces populations y est particulièrement typique du fossé qui existe entre l'énoncé des droits et leur concrétisation.
47. En effet, aux conditions de vie précaires en bidonvilles, souvent dépourvus de points d'eau, de sanitaires et de ramassage des ordures, s'ajoutent les conséquences des évacuations répétées. La politique gouvernementale d'évacuation entraîne la détérioration des conditions de vie, la rupture du processus d'intégration et de soins, l'exposition à des facteurs de risque. Les expulsions contraignent les familles à se cacher, les rendant inaccessibles aux associations et aux services de santé publique, sans compter l'impact psychologique et parfois même physique des opérations policières. Elles peuvent entraîner des ruptures de soins et de suivi médical, la perte de traitements et de documents médicaux. En outre, les pressions exercées à l'encontre des populations et leurs conditions de vie alimentent des retards dans le recours aux soins et ont un impact direct sur la santé des personnes. La primauté d'objectifs sécuritaires sur les intérêts sanitaires des populations concernées et de la population générale provoque la mise en danger de ces populations vulnérables et ne permet pas l'accompagnement préconisé par la circulaire du 26 août 2012. L'épuisement et les impératifs de survie immédiate repoussent le besoin médical en dernière extrémité, ce qui entraîne des renoncements aux soins ou, quand ceux-ci sont engagés, des ruptures de soins.
48. Dans les faits, le diagnostic préalable, global et individualisé, lequel devrait garantir le principe de continuité des parcours de soins, se réduit à un simple procédé de recensement parfaitement inopérant. La circulaire du 26 août 2012 recommandait que ces diagnostics permettent la mise en œuvre d'actions d'accompagnement adaptées en particulier dans le domaine de la santé afin de garantir la continuité de la prise en charge. Or aujourd'hui, de telles actions reposent uniquement sur le travail de médiation mené par les quelques associations et collectifs présents sur le terrain, qui ne peuvent couvrir l'ensemble des besoins ni amenuiser l'impact majeur des expulsions sur les parcours de soins.
49. De même, les pratiques de certains organismes sociaux viennent entraver l'accès aux soins des populations vivant en bidonvilles. Ainsi certaines CPAM pratiquent des conditions plus restrictives que la loi ne le prévoit (notamment demande de certificat de radiation dans le pays d'origine)<sup>306</sup>, et certains CCAS refusent de domicilier les personnes habitant en bidonvilles ou formulent des conditions abusives à leur égard, tandis que les préfets ne jouent pas leur rôle de coordination de l'offre de domiciliation sur leur territoire, créant une situation discriminatoire qui ne permet pas un accès effectif aux soins. Ces pratiques sont non seulement illégales, mais encore discriminatoires et génératrices d'inégalités d'un territoire à l'autre. Dans son récent

---

306 Sur le droit à la protection de la santé et à l'accès aux prestations sociales des populations Roms en France, voir notamment :

Fiche pratique du Gisti, *Le droit à la protection sociale des ressortissants communautaires*, 2008  
Roms, Accès aux droits, *La couverture maladie des ressortissants européens en France*  
<http://www.droitsdesroms.org/La-couverture-maladie>

rapport, ERRC indiquait qu'à peine plus de 50% des personnes interrogées possédaient une couverture maladie française, tandis que moins de 20% ont déclaré être bénéficiaire d'aides sociales<sup>307</sup>. Si ces populations sont parfois suspectées de profiter exagérément des dispositifs d'accès aux soins et aux prestations sociales, elles se heurtent en réalité à des obstacles quotidiens pour avoir accès aux dispositifs sanitaires de droit commun auxquels elles ont théoriquement droit.

50. Ainsi les différents rapports sur le sujet dressent un constat de la situation sanitaire des populations vivant en bidonvilles particulièrement alarmant : prédominance de pathologies liées aux conditions de vie insalubres, exposition aux risques épidémiques (notamment rougeole), moindre accès aux soins curatifs et préventifs (vaccination, soins pré-nataux et post-nataux, méthodes contraceptives)<sup>308</sup>.
51. La CNCDH rappelle ses recommandations déjà exprimées en 2013, tant l'action des pouvoirs publics en la matière peine à évoluer : elle recommande au ministre de la Santé et à la CNAMTS de rappeler le droit applicable en matière d'ouverture des droits à la couverture maladie pour les ressortissants de l'Union Européenne et recommande aux ministères sociaux de rappeler le droit applicable en matière de domiciliation.
52. En outre, la CNCDH rappelle que les mesures de protection de la santé doivent comprendre une adaptation des structures de santé publique aux besoins et conditions spécifiques des habitants des bidonvilles. En particulier, il faut généraliser le recrutement de médiateurs sanitaires et *a minima* le recours à des interprètes professionnels lors de toute consultation.

#### D. FAVORISER L'ACCES AU MARCHÉ DU TRAVAIL

53. L'emploi est un axe fondamental du processus d'insertion des populations : il permet l'autonomie financière et offre donc la possibilité de rentrer dans un processus d'accès au logement de droit commun. Consciente de la crise économique actuelle et des tensions sur le marché du travail français, la CNCDH ne nie pas les difficultés qui peuvent se faire jour pour intégrer sur le marché du travail des populations bien souvent non francophones, peu diplômées et peu qualifiées. Mais la Commission rappelle que ces difficultés, pas plus que la crise économique ou un taux de chômage élevé, ne sauraient justifier le non-respect du droit en vigueur en matière d'accès à l'emploi. Pour les populations vivant en bidonvilles, comme pour les autres personnes résidant en France, le rôle des organismes publics est d'accompagner vers l'emploi, de coordonner les actions des différents acteurs, et de favoriser la formation des jeunes afin de leur assurer un avenir, en mobilisant les dispositifs en vigueur. Or des difficultés

---

307 ERRC, Rapport du European Roma Rights Centre, *Destruction des progrès, progression des destructions : Les femmes et enfants roms, citoyens européens en France*, Septembre 2014.

308 Voir notamment:

Observatoire régional de santé d'Île-de-France, *Situation sanitaire et sociale des « Roms migrants » en Île-de-France*, Janvier 2012

[http://www.ors-idf.org/dmddocuments/ORS\\_Rapport\\_Roms.pdf](http://www.ors-idf.org/dmddocuments/ORS_Rapport_Roms.pdf)

Amnesty International, *Condamnés à l'errance, les expulsions forcées de Roms en France*, 2013

[http://www.amnesty.fr/sites/default/files/Rapport\\_Expulsions\\_forc%C3%A9es\\_de\\_roms\\_en\\_France\\_260913.pdf](http://www.amnesty.fr/sites/default/files/Rapport_Expulsions_forc%C3%A9es_de_roms_en_France_260913.pdf)

Médecins du Monde, *Observatoire de l'accès aux droits et aux soins de la mission France*, Rapport 2013

<http://www.medecinsdumonde.org/Publications/Observatoire-2014-de-l-acces-aux-droits-et-aux-soins-telechargez-le-rapport>

Commission européenne, *Roma Health Report, Health Status of the Roma Population, Data collection in the Member States of the European Union*, Août 2014

[http://ec.europa.eu/health/social\\_determinants/docs/2014\\_roma\\_health\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/health/social_determinants/docs/2014_roma_health_report_en.pdf)

administratives entravent l'insertion des populations des bidonvilles sur le marché du travail.

54. La levée, le 1<sup>er</sup> janvier 2014, des mesures transitoires applicables aux ressortissants roumains et bulgares met fin, en théorie, aux obligations d'obtention d'un titre de séjour et d'une autorisation de travail. Désormais, Roumains et Bulgares ne sont pas soumis à des conditions particulières pour prétendre à un emploi en France, pour s'inscrire à Pôle Emploi et pour bénéficier des prestations pour demandeurs d'emploi<sup>309</sup>. Mais les services de Pôle emploi ne sont pas toujours au fait de la réglementation en vigueur, s'agissant des ressortissants roumains et bulgares. Dès lors, le rôle des autorités administratives est de clarifier les conditions, tant auprès des populations qu'auprès des services concernés, et de permettre à chacun(e) de faire valoir ses droits. Par ailleurs, les agents d'accueil devraient pouvoir bénéficier d'une formation à la prise en charge des populations allophones peu qualifiées.
55. Pour permettre leur insertion sur le marché de l'emploi, il est nécessaire d'améliorer l'information et l'accès à l'ensemble des dispositifs de formation professionnelle, en particulier pour les femmes et les jeunes. A ce titre, la validation des acquis de l'expérience permettrait à ceux qui justifient d'au moins trois ans d'expérience dans le domaine visé d'obtenir une certification. Des partenariats spécifiques peuvent également être développés avec Pôle emploi<sup>310</sup>. Il s'agit de veiller à ce que les personnes soit orientées vers les secteurs où leurs compétences sont recherchées et peuvent être mises en valeur : jardinier-paysagiste, artisanat, construction, agriculture, ferrailage, mécanique, recyclage, etc. Des entreprises d'insertion ont déjà pu développer des partenariats avec des associations locales, assurant le suivi des familles. Une majorité des personnes vivant en bidonvilles souhaite notamment exercer dans un cadre légal. Il serait judicieux de développer, lorsque cela est possible, l'aide à la création d'entreprise et à l'obtention du statut d'auto-entrepreneur.

## E. DROIT AU SEJOUR ET LIBERTE DE CIRCULATION

56. Les populations présentes dans les bidonvilles viennent pour une très large part de Roumanie, et dans une moindre mesure de Bulgarie. Elles sont donc, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2007, citoyennes de l'Union européenne et à ce titre bénéficient du droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres, en vertu des dispositions de la directive 2004/38/CE<sup>311</sup>. Toutefois, ce droit peut être remis en cause si le

---

309 « Le citoyen européen ou suisse, qui souhaite s'installer et travailler en France, doit être muni d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité. Il peut exercer toute activité économique, salariée ou non salariée [...]. Il n'est pas obligé de détenir un quelconque titre de séjour ou de travail. »

L'instruction de Pôle Emploi n° 2011-192 du 24 novembre 2011 précise que « bénéficient du libre accès au marché du travail et du droit d'être inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi sous le seul couvert de leur passeport ou d'une carte nationale d'identité en cours de validité, les ressortissants des vingt-quatre pays de l'UE. C'est également le cas des ressortissants de l'Espace économique européen (EEE) - comprenant les pays de l'UE plus l'Islande, la Norvège, et le Liechtenstein - ainsi que des ressortissants helvétiques, andorrans, monégasques et saint-marinais, qui, sous couvert d'une pièce d'identité en cours de validité, peuvent solliciter leur inscription sur la liste des demandeurs d'emploi », BOPE n° 2011-123.

310 A Metz, par exemple, dans le cadre d'un programme d'insertion, Pôle Emploi a organisé, avec l'appui de la DIRECCTE, des séances de bilan de capacités. Celle-ci ont été confiées à un prestataire spécialisé, en mesure de définir un projet professionnel avec les bénéficiaires et de les accompagner vers les structures ou entreprises compétentes. Des formations ont également été proposées pour renforcer l'apprentissage de la langue française et un soutien apporté dans la recherche d'emploi.

311 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. La liberté de circulation est également consacrée par l'article 45 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et par l'article 45 de la Charte européenne des droits fondamentaux. La directive précise que la liberté de circulation des citoyens européens et des membres de leur famille ne peut être

ressortissant communautaire ne satisfait pas aux conditions de séjour énoncées par la directive ou s'il présente une menace pour l'ordre public, l'Etat membre d'accueil pouvant alors ordonner une mesure d'éloignement du territoire. En vertu du droit communautaire<sup>312</sup>, cette mesure doit être individuelle, faire l'objet d'un examen personnalisé et d'une motivation conforme aux dispositions relatives au droit de séjour. Dans son avis du 22 mars 2012, la CNCDH avait relevé qu'en France, au-delà des limitations prévues par la directive, plusieurs dispositions législatives ou réglementaires venaient limiter le droit au séjour des ressortissants roumains et bulgares. La CNCDH constate que ces dispositions sont toujours en vigueur et que les remarques formulées à l'époque sont toujours d'actualité<sup>313</sup> :

- la notion de charge déraisonnable est toujours invoquée par les préfetures pour motiver les obligations de quitter le territoire (OQTF). Or ce motif d'éloignement dans le cas des ressortissants roumains ou bulgares est très contestable au plan de sa légalité au regard des textes et de la jurisprudence européens qui en font un argument contraignant pour l'Etat qui l'invoque.
- De nombreux acteurs de terrain et associations continuent à fait part à la CNCDH du fait que les préfetures notifient des OQTF au titre d'une menace grave à l'ordre public sans satisfaire aux exigences du droit communautaire.

57. Au-delà des motifs invoqués pour notifier les mesures d'éloignement - dont la disproportion ou la non-conformité avec le droit communautaire ont été dénoncées de manière détaillée en 2012 - il convient de souligner la multiplicité des irrégularités de procédure les concernant. Les expulsions collectives d'étrangers sont prohibées par l'article 4 du Protocole n° 4 à la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 19-1 de la Charte européenne des droits fondamentaux. Par ailleurs, en vertu de la directive 2004/38/CE, les décisions d'éloignement doivent faire l'objet d'une analyse détaillée et personnalisée (article 28), et les motivations doivent être notifiées précisément (article 30-2). La CNCDH constate que les témoignages de non-respect de cette analyse préalable sont multiples. Les décisions d'éloignement sont distribuées de façon collective sur les lieux de vie des personnes. Généralement, le motif est rédigé de façon stéréotypée, voire pré-imprimée, et de nombreuses préfetures utilisent des formules standards identiques pour chaque individu. Il n'est fait référence à aucun élément permettant de déterminer le contexte dans lequel est intervenu le contrôle du droit au séjour et il n'est jamais fait mention d'aucune explication précise sur les raisons pour lesquelles l'administration a été amenée à douter du droit au séjour du ressortissant communautaire éloigné.

58. La loi renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme<sup>314</sup> crée une mesure administrative visant à interdire l'entrée sur le territoire français tout citoyen

---

limitée que pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique (article 1-c). En deçà d'une période de trois mois, les ressortissants communautaires peuvent séjourner dans un Etat membre sans autres conditions ou formalités que l'exigence d'être en possession d'une carte d'identité ou d'un passeport en cours de validité (article 6). Pour des séjours de plus de trois mois, la directive dispose que, sauf si sa présence constitue une menace pour l'ordre public, tout citoyen de l'Union européenne, a le droit de séjourner dans un autre Etat membre s'il satisfait à l'une des conditions suivantes :

- s'il exerce une activité professionnelle;
- s'il dispose de ressources suffisantes afin de ne pas devenir une charge pour le système d'assistance sociale de l'Etat d'accueil ;
- s'il suit des études (y compris une formation professionnelle) (article 7).

312 Directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, articles 27 et 28.

313 CNCDH, *Avis sur le respect des droits des « gens du voyage » et des Roms migrants au regard des réponses récentes de la France aux instances internationales*, adopté en assemblée plénière le 22 mars 2012

314 Loi n° 2014-1353 du 13 novembre 2014 renforçant les dispositions relatives à la lutte contre le terrorisme

européen non résidant en France ne se trouvant pas déjà sur le territoire et dont la présence en France « constituerait (...) du point de vue de l'ordre ou de la sécurité publics, une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société ». L'absence de mention du caractère terroriste de cette menace ainsi que l'interprétation extensive de la menace à la sécurité publique donnent de bonnes raisons de craindre que cette mesure ne soit utilisée abusivement par l'administration pour interdire l'entrée sur le territoire des citoyens européens qui ne représentent en aucun cas une menace terroriste. En effet, dans un arrêt récent, le Conseil d'Etat a considéré que pratiquer la mendicité en prétendant récolter des dons pour une association caritative représentait une menace grave à la sécurité publique qui constitue un « intérêt fondamental de la société française »<sup>315</sup>.

59. Le projet de loi relatif au droit des étrangers<sup>316</sup> prévoit, quant à lui, une interdiction temporaire de circulation sur le territoire français qui pourrait être adoptée à l'encontre de tout citoyen européen qui a « abusé de son droit de libre circulation ou dont le comportement a menacé l'ordre public ». Il s'agit d'une restriction à la liberté de circulation contraire au droit européen, dont les textes (en particulier la directive 2004/38/CE) et la jurisprudence posent des limites claires : seules des considérations liées à l'ordre public peuvent justifier de telles restrictions, or la notion d'abus de droit n'est pas liée à l'ordre public tel que défini par l'Union (voir supra). L'abus de droit est défini en droit interne comme le fait de renouveler des séjours de moins de 3 mois sur le territoire alors que les conditions pour bénéficier d'un droit au séjour de plus de trois mois ne sont pas réunies, ou par le fait de venir en France dans le but essentiel de profiter du système d'assistance sociale. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) indique très clairement que seuls des motifs tenant à l'ordre public, la santé publique et la sécurité publique peuvent exceptionnellement justifier des mesures de restriction à la libre circulation, mesures qui ne peuvent être systématiques. Des motivations économiques ne peuvent conduire à limiter la liberté de circulation. L'abus de droit ne peut donc fonder de telles mesures : multiplier les séjours de moins de trois mois ne constitue pas un trouble à l'ordre public. Par ailleurs, le recours très fréquent à la notion de menace à l'ordre public pour justifier des mesures d'éloignement de citoyens roumains ou bulgares, marqué par une interprétation non-conforme de l'ordre public au regard du droit européen, fait craindre une utilisation abusive de cette notion pour fonder des mesures d'interdiction de circulation. La CNCDH estime que cette nouvelle mesure aboutirait à une limitation abusive de la liberté de circulation pour des citoyens européens en dépit des principes fondamentaux de la construction de l'Union européenne. Elle contribuerait par ailleurs à précariser davantage ces citoyens européens.
60. En matière de liberté de circulation et de droit au séjour, la CNCDH recommande le plein respect du droit communautaire et notamment une interprétation rigoureuse des notions de trouble à l'ordre public et de charge déraisonnable, dans l'esprit de ce que prévoit la directive 2004/38/CE.
61. Une faible part des personnes vivant en bidonvilles est originaire des pays de l'ex-Yougoslavie, elles ne peuvent donc bénéficier des conditions de droit au séjour applicables aux ressortissants communautaires. Victimes de violences et de discriminations notoires dans leur pays, la plupart des Roms d'ex-Yougoslavie demande le droit d'asile à l'arrivée en France. Or, comme la CNCDH le notait déjà dans son avis

---

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&dateTexte=&categorieLien=id>

<sup>315</sup> Conseil d'Etat, 5ème / 4ème SSR, 01 octobre 2014, 365054, publié au recueil Lebon

<sup>316</sup> Projet de loi relatif au droit des étrangers en France, voir le dossier législatif sur le site de l'assemblée nationale : [http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/droit\\_etrangers.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/droit_etrangers.asp)

de 2012, depuis l'entrée en vigueur, en mars 2005, de la loi sur les conditions d'entrée et de séjour des étrangers demandeurs d'asile, l'accès au droit d'asile s'est vu très limité pour les ressortissants des pays d'origine dits « sûrs », auxquels est appliquée une procédure rapide. Les ressortissants originaires de ces pays - Bosnie-Herzégovine, Serbie, Macédoine et jusqu'à récemment le Kosovo - ne peuvent donc plus bénéficier d'une instruction approfondie de leur situation, ce qui aboutit presque toujours à des refus d'asile. Pour autant, les Etats dont sont originaires ces personnes ne les reconnaissent pas et refusent de les recevoir - certaines se trouvant même en situation d'apatridie - elles sont donc majoritairement « ni régularisables, ni expulsables ». Pour mettre fin à ces situations de non-droit, la CNCDH rappelle ses recommandations de 2012 et recommande à ce qu'il soit procédé à un examen individuel et approfondi de la situation des personnes demandant l'asile, tenant compte de la situation de ces populations dans les pays dont elles sont originaires.

## Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile

*Assemblée plénière du 20 novembre 2014*

*(Adoption à l'unanimité)*

1. Le 16 juillet 2013, le ministre de l'intérieur a initié une concertation nationale sur la réforme du droit d'asile présidée par deux parlementaires, la sénatrice Valérie Létard et le député Jean-Louis Touraine. Cette concertation a associé l'ensemble des acteurs de l'asile : le secteur public et les associations engagées dans ce domaine<sup>317</sup>. La CNCDH a été auditionnée le 13 novembre 2013, avant que la concertation ne s'achève, le 28 novembre 2013, par la remise d'un rapport au ministre de l'intérieur<sup>318</sup>. Le 23 juillet 2014, un projet de loi *relatif à la réforme de l'asile* a été adopté en Conseil des ministres.
2. Par lettre du 5 août 2014, le ministre de l'intérieur a saisi la CNCDH en vue de recueillir son avis sur ce texte.
3. Le Gouvernement a ensuite, le 30 septembre 2014, engagé la procédure accélérée sur le projet de loi. Aussi, la CNCDH ne peut-elle d'emblée que rappeler une nouvelle fois sa ferme opposition à la mise en œuvre de cette procédure dans une matière aussi sensible pour les droits et libertés que la garantie du droit d'asile. La réforme constitutionnelle de 2008 a certes entraîné une diminution du temps parlementaire consacré à l'examen des projets de loi ce qui, en pratique, conduit le Gouvernement à mettre en œuvre plus fréquemment la procédure accélérée. Cependant celle-ci ne permet pas un fonctionnement normal du Parlement, dès lors qu'elle restreint considérablement le temps de réflexion et de maturation nécessaire au débat démocratique, et nuit, par ricochet, à la qualité de la loi<sup>319</sup>.
4. La présente réforme s'inscrit dans le processus de communautarisation de l'asile<sup>320</sup>. En effet, à la suite de l'adoption par le Conseil européen du programme de Stockholm, le Traité de Lisbonne a confié à l'Union européenne (UE) la tâche de développer « *une politique commune en matière d'asile, de protection subsidiaire et de protection temporaire visant à offrir un statut approprié à tout ressortissant d'un pays tiers nécessitant une protection internationale et à assurer le respect du principe de non refoulement* » (article 63.1). Après cinq années de négociations, le Conseil de l'UE et le Parlement ont adopté en juin 2013 les textes révisés des directives « Accueil » et

---

317 Un « contre-rapport », très critique, a été établi par la Coordination française du droit d'asile : voir CFDA, *Recommandations de la Coordination française du droit d'asile pour une réforme d'envergure*, 17 février 2014 ; CFDA, *Analyse du projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, 17 octobre 2014.

318 V. Létard et J.-L. Touraine, *Rapport sur la réforme de l'asile*, Paris, le 28 novembre 2013.

319 Dans ce sens CNCDH 15 avril 2010, *Avis sur l'élaboration des lois*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr).

320 Pour plus de détails, voir C. Balleix, *La politique migratoire de l'Union européenne*, La documentation française 2013, p. 31 et s. ; A. Le Pors, *Le droit d'asile*, PUF 2011, p. 107 et s. Pour une approche critique, V. Guiraudon, *L'Europe et les réfugiés : une politique peu solidaire*, Pouvoirs n° 144 (2013), p. 79 et s.

« Procédures » devant être transposées d'ici juillet 2015<sup>321</sup>, du règlement « Dublin III » directement applicable à compter de janvier 2014<sup>322</sup> et du règlement « Eurodac » directement applicable à compter de juillet 2015<sup>323</sup>. La refonte de la directive « Qualification » avait eu lieu en 2011, le délai de transposition étant fixé au 21 décembre 2013<sup>324</sup>.

5. Le projet de loi intervient dans un contexte extrêmement difficile où des populations entières fuient, au péril de leur vie, les conflits armés sévissant en Irak et en Syrie<sup>325</sup>, et ailleurs aussi. A cela s'ajoute la survenance récente d'événements tragiques aux frontières de l'espace Schengen<sup>326</sup> qui laisse fortement craindre que les pouvoirs publics ne soient tentés de durcir encore leur politique de contrôle des flux migratoires<sup>327</sup>. Si la CNCDH peut, sans naïveté, comprendre les craintes d'afflux massif exprimées dans l'*Etude d'impact*<sup>328</sup>, elle estime néanmoins celles-ci doivent être ramenées à de plus justes proportions. A cet égard, la CNCDH rappelle que :
- au sein de l'UE, le nombre de demandeurs d'asile (à peine supérieur à 330000 en 2012, selon Eurostat) reste dérisoire au regard de la population<sup>329</sup> et de la puissance économique des pays composant l'Union<sup>330</sup> ;
  - en France, le nombre des bénéficiaires d'une protection internationale au titre de l'asile reste stable, soit 169990 personnes en 2013<sup>331</sup>, nombre qui reste très inférieur à celui des bénéficiaires de cette protection en 1953 (224829 réfugiés, source ministère de l'intérieur) et est comparable à celui de 1993 (165531 réfugiés, source OFPRA).

Si ces chiffres démentent la réalité d'un afflux massif, il faut rappeler que le souci de répondre à une telle situation est déjà pris en compte par le droit de l'UE qui a institué une protection temporaire<sup>332</sup>, procédure restée jusqu'à ce jour inappliquée<sup>333</sup>.

---

321 Directive n° 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) ; Directive n° 2013/33/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale.

322 Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte).

323 Règlement (UE) n° 603/2013 du Parlement européen et du Conseil relatif à la création d'Eurodac pour la comparaison des empreintes digitales (refonte).

324 Directive n° 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte).

325 Voir A. Kachee, *La crise en Syrie, un défi majeur pour la France et l'Europe. Un conflit interne aux répercussions régionales*, in : Forum réfugiés - Cosi, *L'asile en France et en Europe, Etat des lieux 2014*, juin 2014, p. 24 et s.

326 Voir Amnesty International, *La forteresse Europe. Faits et chiffres, Rapport*, juillet 2014 ; Amnesty International, *Des vies à la dérive. Réfugiés et migrants en péril en Méditerranée, Rapport*, octobre 2014.

327 Voir D. Lochak, *Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique*, Pouvoirs n° 144 (2013), p. 46 ; V. Guiraudon, *L'Europe et les réfugiés*, op. cit., p. 84 et s. C. Wihtol de Wenden, *La question migratoire au XXIème siècle. Migrants, réfugiés et relations internationales*, Les presses de SciencesPo. 2013, p. 149 et s. Ces auteurs relèvent que depuis les années 80-90, les réfugiés sont entrés de plain-pied dans la problématique des migrations et des relations internationales. Les pays occidentaux cherchent, par tous moyens, à endiguer les flux de réfugiés issus des régions les plus déshéritées de la planète et à s'affranchir au maximum des obligations de la Convention de Genève.

328 *Etude d'impact. Projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, Paris, le 22 juillet 2014, § 1.1

329 505, 7 millions d'habitants dans l'UE28 au 1er janvier 2013 (source Eurostat).

330 51375 personnes se sont vues accorder un statut de réfugié dans l'UE-27 en 2012 (décisions de première instance et définitives) et 37105 une protection subsidiaire (source Eurostat).

331 OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, Paris 2014, p. 38. Plus précisément au 31 décembre 2013, 186234 personnes étaient placées sous la protection de l'OFPRA, dont 169990 réfugiés, 14997 bénéficiaires de la protection subsidiaire et 1247 apatrides.

332 Directive n° 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un

6. Pourtant, et alors même que le Gouvernement exprime la volonté de « *garantir que la France assure pleinement son rôle de terre d'asile en Europe* »<sup>334</sup>, l'exposé des motifs du projet de loi souligne que le dispositif actuel crée une « *incitation au détournement de la procédure d'asile à des fins migratoires* » avant de définir les deux axes qu'il se propose de suivre, à savoir non seulement : « *améliorer encore la protection des personnes réellement en besoin d'une protection internationale* », mais aussi « *permettre plus facilement au dispositif d'écarter rapidement la demande d'asile infondée* »<sup>335</sup>. La CNCDH ne peut que déplorer ce type de formulation récurrente depuis plus de 20 ans, qui, en opposant les « bons » demandeurs d'asile aux « mauvais », contribue à créer un climat de suspicion généralisée à l'encontre de ceux qui sollicitent une protection internationale<sup>336</sup>. De même, l'emploi de doubles négations dans plusieurs articles du projet de loi (par exemple, l'exigence que la demande de réexamen ne soit pas irrecevable ou que la demande d'asile à la frontière ne soit pas manifestement infondée) peut être compris comme posant une présomption d'absence de sincérité des demandes d'asile. En outre, plusieurs dispositions du projet de loi mentionnent malencontreusement « l'étranger » (voir les articles 12 et 13), cette terminologie entretenant une confusion fâcheuse entre les questions d'asile et d'immigration. Les deux procèdent pourtant de logiques bien différentes : le droit de l'asile repose sur une logique de protection, alors que le droit des étrangers repose sur une logique de contrôle<sup>337</sup>. Au regard de ce qui précède, la CNCDH recommande une amélioration de la rédaction du projet de loi. A une époque où prolifèrent les discours sécuritaires « affolant » l'opinion publique et entraînant un repli identitaire, voire xénophobe<sup>338</sup>, elle se doit d'appeler les pouvoirs publics à une grande vigilance, dès lors que tout processus d'étiquetage, délibéré ou non, ne pourra que porter préjudice à l'exercice du droit d'asile<sup>339</sup>.
7. Au regard de ce qui précède, il est de la responsabilité de la CNCDH de rappeler les grands principes gouvernant le droit d'asile, dont la protection est d'abord conventionnelle. Elle découle de la Convention de Genève sur les réfugiés du 28 juillet 1951 qui, sans exiger des Etats l'octroi d'un asile aux réfugiés, leur impose une double obligation, d'une part, de non-refoulement vers un pays dans lequel leur vie ou leur liberté serait menacée pour l'un des motifs de la convention (article 33-1), d'autre part, d'immunité pénale pour leur entrée ou séjour irrégulier (article 31-1), qui constitue le principe cardinal du droit des réfugiés<sup>340</sup>. L'on doit à la Charte des droits fondamentaux de l'UE d'avoir consacré le « droit d'asile » en tant que droit

---

*équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.*

333 Voir CNCDH 23 juin 2011, *Avis sur les mouvements migratoires liés aux « printemps arabes »*. Voir également la lettre du 20 novembre 2013 adressée au Président de la République par la Présidente de la CNCDH relative à l'accueil des réfugiés syriens.

334 *Exposé des motifs. Projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, Paris, le 22 juillet 2014.

335 *Ibid.*

336 Sur cette question, voir notamment J. Valluy, *Rejet des exilés. Le grand retournement du droit de l'asile*, Terra 2009 ; E. d'Halluin-Mabillot, *Les épreuves de l'asile. Associations et réfugiés face aux politiques du soupçon*, EHESS 2012.

337 J. Gaeremynck, *L'arrivée et la demande d'asile*, Pouvoirs n° 144 (2013), p. 49.

338 Voir CNCDH, *La lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie. Rapport 2013*, La documentation française 2014.

339 Voir D. Fassin (dir.), *Juger, réprimer, accompagner. Essai sur la morale de l'Etat*, Seuil 2013, p. 101 et s. qui constate à l'issue d'une enquête récente de terrain que « *l'asile apparaît désormais comme un vecteur d'immigration et les pratiques institutionnelles se font de plus en plus rigoureuses afin d'éviter les abus et de sélectionner les vrais persécutés. Le discours délégitimant les demandeurs d'asile a une influence sur les pratiques de jugement à la CNDA, qui sont guidées par la suspicion* » (p. 131 et 132). Sur cette question, voir également J. Valluy, *op. cit.* ; K. Akoka et A. Spire, *Pour une histoire sociale de l'asile politique en France*, Pouvoirs n° 144 (2013), p. 67 et s.

340 Voir D. Alland et C. Teitgen-Colly, *Traité du droit de l'asile*, P.U.F. 2002, n° 139, p. 196, qui soulignent que la Convention de Genève ne lie pas l'asile à la qualité de réfugié.

fondamental en l'amarrant à la Convention de Genève et au traité instituant la Communauté européenne (article 18). Le droit dérivé de l'Union a, quant à lui, reconnu un « droit à l'asile » tant aux réfugiés qu'aux bénéficiaires de la protection subsidiaire (article 24 de la directive « Qualification »). La protection de ce droit est ensuite nationale, dès lors que le 4<sup>ème</sup> alinéa du Préambule de la Constitution de 1946, intégré dans le bloc de constitutionnalité, reconnaît un droit d'asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté. En outre, « *les autorités de la République ont toujours le droit de donner asile à tout étranger persécuté en raison de son action en faveur de la liberté ou qui sollicite la protection de la France pour un autre motif* » (article 53-1 de la Constitution de 1958). Pour le Conseil constitutionnel, le droit d'asile est un « droit fondamental » et un « principe de valeur constitutionnelle »<sup>341</sup>. Le Conseil d'Etat en a, lui, affirmé le caractère de « droit constitutionnel » et de « liberté fondamentale » au sens de l'article L. 521-2 du code de justice administrative (CJA)<sup>342</sup>.

8. Le caractère de « droit fondamental » du droit d'asile interdit en premier lieu de confondre les questions d'asile et d'immigration : l'asile ne saurait, parce qu'il est un droit, être soumis aux vicissitudes de la politique de l'immigration. A cet égard, la CNCDH entend réaffirmer qu'une véritable politique de l'asile ne peut tolérer une approche purement quantitative et économique mettant en exergue la hausse du nombre de demandeurs, partant, l'accroissement des coûts. Réduire la question de l'asile à un problème de gestion des flux ou de réduction des coûts est inacceptable dès lors qu'est en cause l'exercice d'un droit fondamental<sup>343</sup>. La réforme législative faisant l'objet du présent avis est d'une grande ampleur et les importantes modifications apportées au droit d'asile devront faire l'objet de moyens suffisants dans les projets de lois de finances à venir.

En second lieu, le caractère de « droit fondamental » du droit d'asile impose au législateur de ne pas adopter des dispositions qui en affectent le contenu essentiel<sup>344</sup>. Les Etats sont au demeurant libres d'offrir une protection plus étendue que celle résultant du droit de l'UE<sup>345</sup>, pourvu qu'elle soit compatible avec lui. Ils doivent, comme l'UE, faire prévaloir une interprétation de la Charte qui soit protectrice des droits et libertés qu'elle énonce, ainsi que de ceux inscrits dans les conventions internationales auxquelles ils sont parties, comme la Convention de Genève et la Convention européenne des droits de l'homme (article 53 de la Charte des droits fondamentaux).

---

341 Cons. const. 13 août 1993, n° 93-325 DC ; Cons. const. 22 avril 1997, n° 97-389 DC.

342 CE 12 janvier 2001, *Mme Hyacinthe*, AJDA 2001, p. 589 : « *Considérant, d'une part, que la notion de liberté fondamentale au sens où l'a entendue le législateur lors de l'adoption de la loi n° 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives, englobe, s'agissant des ressortissants étrangers qui sont soumis à des mesures spécifiques réglementant leur entrée et leur séjour en France, et qui ne bénéficient donc pas, à la différence des nationaux, de la liberté d'entrée sur le territoire, le droit constitutionnel d'asile qui a pour corollaire le droit de solliciter le statut de réfugié, dont l'obtention est déterminante pour l'exercice par les personnes concernées des libertés reconnues de façon générale aux ressortissants étrangers* ».

343 Voir P. Mazeaud, *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire*, La documentation française 2008, p. 28, qui souligne que les quotas en matière d'asile sont contraires à la Constitution et à la Convention de Genève.

344 Par exemple l'article 3 de la CESDH.

345 Voir notamment l'article 3 de la directive « Qualification » : « *Les Etats membres peuvent adopter ou maintenir des normes plus favorables pour décider quelles sont les personnes qui remplissent les conditions d'octroi du statut de réfugié ou de personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et pour déterminer le contenu de la protection internationale, dans la mesure où ces normes sont compatibles avec la présente directive* ». L'article 5 de la directive « Procédures » dispose dans le même sens : « *Les Etats membres peuvent prévoir ou maintenir des normes plus favorables en ce qui concerne les procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale, pour autant que ces normes soient compatibles avec la présente directive* ».

9. De plus, dans l'hypothèse où la transposition des directives de l'UE ne respecterait pas les droits fondamentaux, dont le droit d'asile, protégés au plus haut niveau, la CNCDH rappelle qu'à la vigilance classique de la Cour européenne des droits de l'homme, s'ajoute désormais le contrôle de la Cour de justice de l'UE précisément appelée à s'assurer de la conformité de ce droit dérivé avec la Charte des droits fondamentaux<sup>346</sup> et, partant, avec la Convention de Genève dont elle devient ainsi l'interprète. Afin de sensibiliser les pouvoirs publics sur la nécessité d'une réforme de l'asile conforme aux exigences constitutionnelles et européennes, la CNCDH a rendu, le 28 novembre 2013, un *Avis sur le régime d'asile européen commun*<sup>347</sup> et formulé onze recommandations en ce sens.
10. Un an plus tard, la CNCDH estime que plusieurs dispositions du projet de loi *relatif à la réforme de l'asile* constituent de réelles avancées. Ainsi en est-il de la consécration du droit au maintien sur le territoire français, de l'extension de l'effet suspensif des voies de recours, de la présence d'un tiers lors de l'entretien mené par l'agent de l'OFPRA, de la reconnaissance d'un droit à l'hébergement pour tous les demandeurs d'asile et de la présomption de validité des actes de l'état civil établis par l'OFPRA dans le cadre de la procédure de réunification familiale. Le maintien d'un juge spécialisé de l'asile doit également être salué.
11. Toutefois, le projet de loi lui paraît pouvoir encore être amélioré dans le sens d'une meilleure garantie des droits et libertés fondamentaux. A ce propos, la CNCDH se montre, une fois de plus, très préoccupée par la complexification croissante de la législation relative au droit d'asile<sup>348</sup>. Il en résulte un droit extrêmement touffu et peu lisible, procédant notamment par renvoi à d'autres textes, auquel, à l'exception de spécialistes, seules quelques personnes, et certainement pas les principaux intéressés, ont la possibilité d'accéder. A titre d'exemple, l'article 2 du projet de loi modifiant l'article L.711-2 du CESEDA prévoit que « *les actes de persécution et les motifs de persécution au sens de la section A de l'article 1<sup>er</sup> de la Convention de Genève sont appréciés dans les conditions prévues à l'article 9, paragraphes 1 et 2, et à l'article 10 paragraphe 1, de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011...* ». Ou encore, le nouvel article L.711-3 du CESEDA relatif aux clauses d'exclusion et le nouvel article L.711-4 du même code relatif aux clauses de cessation visent plusieurs dispositions de la Convention de Genève. Plus généralement, la CNCDH relève que la technique du renvoi législatif est employée de manière récurrente aux fins de détermination des règles procédurales applicables (voir notamment les articles 7 et 9 du projet de loi) et que le régime spécifique des outre-mer est d'une complexité décourageante (article 20 du projet de loi). La lecture de ces nouvelles dispositions s'avère peu aisée, tant pour les juristes que pour les non-juristes, qui doivent se référer simultanément à plusieurs textes. L'accessibilité et la prévisibilité de la loi, c'est-à-dire sa qualité, sont mises à mal. Le travail des praticiens en est rendu d'autant plus difficile.
12. Au-delà de ces questions relatives à la qualité de la loi, la CNCDH tient à rappeler, à propos des articles 2, 3 et 4 du projet de loi, les réserves déjà exprimées à l'encontre

---

346 Voir CJUE 21 décembre 2011, *N.S. & autres*, n° C-411/10, qui a rappelé aux Etats qu'ils doivent interpréter leur droit national de manière conforme non seulement au droit dérivé, mais aussi aux droits fondamentaux protégés par l'ordre juridique de l'UE et les autres principes généraux du droit de l'Union.

347 CNCDH 28 novembre 2013, *Avis sur le régime d'asile européen commun*, *JORF* du 11 décembre 2013, texte n° 82.

348 Voir déjà CNCDH 22 janvier 2004, *Avis sur le projet de décret relatif à l'OFPRA et à la CRR*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr) ; CNCDH 20 septembre 2007, *Avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration à l'intégration et à l'asile*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr) ; CNCDH 28 novembre 2013, *Avis sur le régime d'asile européen commun*, *op. cit.*

d'un certain nombre de notions et dispositions introduites en 2004<sup>349</sup> dans la première directive « Qualification »<sup>350</sup> et reprises dans celle de 2011, comme notamment la notion d'agent de protection, que le projet de loi élargit en y incluant les partis politiques<sup>351</sup>, certaines clauses de révocation ou de non renouvellement du statut de réfugié<sup>352</sup> ou d'exclusion<sup>353</sup> contraires à la Convention de Genève, ou encore le principe d'une protection à deux niveaux (réfugié et protection subsidiaire<sup>354</sup>). La CNCDH s'inquiète surtout de la définition, par un simple renvoi à la directive « Qualification », des motifs de craintes de persécution tenant à l'appartenance à un certain groupe social (article 2 du projet de loi)<sup>355</sup>. Or la jurisprudence française, très hésitante, révèle une application incertaine de ce motif de reconnaissance du statut de réfugié<sup>356</sup>. De plus, la définition qu'en donne l'article 10.1 d) de la directive « Qualification » est sujette à caution car trop restrictive selon le Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR)<sup>357</sup>, autorité que la Convention de Genève investit de la mission d'interpréter ses stipulations (article 35-1<sup>358</sup>). Pour la CNCDH, l'enjeu qui s'attache à la définition claire de ce motif de reconnaissance du statut de réfugié - notamment pour les craintes de persécution liées à des considérations de genre - impose d'intégrer dans le CESEDA la définition du HCR et non celle de la directive « Qualification »<sup>359</sup>.

13. Plus généralement, la CNCDH regrette que le projet de loi ne mette pas suffisamment en exergue les dispositions des directives qui formulent les « droits » des demandeurs d'asile et ceux des bénéficiaires de la protection au titre de l'asile, ainsi que les « garanties » qui les assortissent. Elle regrette également que la possibilité que ces

---

349 Voir C. Teitgen-Colly, *The European Union and asylum: An illusion of protection*, (2006) 43 *Common Market Law Review*, Issue 6, p. 1503 et s.

350 Voir CNCDH 24 avril 2003, *Avis sur le projet de loi n° 52-893 relative au droit d'asile*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr).

351 Article L.713-2 alinéas 2 et 3 modifiés du CESEDA : « Les autorités susceptibles d'offrir une protection peuvent être les autorités de l'Etat, des partis et des organisations internationales et régionales qui contrôlent l'Etat ou une partie importante du territoire de celui-ci. Cette protection doit être effective et non temporaire.

*Une telle protection est en principe assurée lorsque les acteurs mentionnés au deuxième alinéa prennent des mesures appropriées pour empêcher les persécutions ou les atteintes graves, en particulier lorsqu'ils disposent d'un système judiciaire effectif permettant de déceler, de poursuivre et de sanctionner les actes constituant une persécution ou une atteinte grave, et lorsque le demandeur a accès à cette protection ».*

352 L'article 14.4 a de la directive « Qualification » prévoit que les Etats membres peuvent révoquer ou ne pas renouveler le statut de réfugié lorsqu'il existe des motifs raisonnables de le considérer comme une menace pour la sécurité de l'Etat membre dans lequel il se trouve.

353 L'article 17.1 d de la directive « Qualification » prévoit qu'un ressortissant d'un pays tiers ou un apatride est exclu de la protection subsidiaire lorsqu'il présente une menace pour la société ou la sécurité de l'Etat membre.

354 Voir les articles 15 et suivants de la directive « Qualification ».

355 Article L.711-2 nouveau du CESEDA : « Les actes de persécution et les motifs de persécution au sens de la section A de l'article 1er de la convention de Genève sont appréciés dans les conditions prévues à l'article 9, paragraphes 1 et 2, et à l'article 10, paragraphe 1, de la directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection ».

356 Voir notamment CNDA 29 avril 2011, n° 10012810 qui ne se fonde pas sur la définition du groupe social donnée par la directive, CE 25 juillet 2013, n° 350661, qui la retranscrit de manière erronée. Sur cette question voir également A. Le Pors, *Le droit d'asile*, op. cit., p. 56 et s.

357 UNHCR, *Principes directeurs sur la protection internationale* : « L'appartenance à un certain groupe social » dans le cadre de l'article 1 A(2) de la Convention de 1951 et/ou son Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, HCR/GIP/02/02 Rev. 1°, 8 juillet 2008 ; UNHCR, *Position du HCR relative à l'application de l'article 1A(2) de la Convention de 1951 ou Protocole de 1967 aux victimes de la traite en France*. Publiée à l'occasion de deux décisions récentes de la Cour nationale du droit d'asile, 12 juin 2012.

358 « Les Etats Contractants s'engagent à coopérer avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, ou toute autre institution des Nations unies qui lui succéderait, dans l'exercice de ses fonctions et en particulier à faciliter sa tâche de surveillance de l'application des dispositions de cette Convention ».

359 Voir HCE/fh, *Avis sur le projet de loi n° 2182 relatif à la réforme de l'asile*, n° 2014-1114-INT-014.

directives offrent aux Etats d'adopter des dispositions plus favorables soit méconnue. De même, le projet de loi ne porte pas toute l'attention qu'ils mériteraient aux droits de la défense. Pourtant, l'attachement proclamé de la France au droit d'asile, comme le caractère fondamental de ce droit, commandent une approche plus protectrice et en tout cas non suspicieuse. Car, comme le relève la Cour européenne des droits de l'homme, les demandeurs d'asile sont « *un groupe de la population particulièrement défavorisé et vulnérable qui a besoin d'une protection spéciale* »<sup>360</sup>. En effet, « *chaque demandeur d'asile est unique, chaque parcours aussi. Les personnes qui ont fui leur pays pour demander l'asile ont tout perdu et ont souvent déjà vécu le pire, bien que cela ne soit pas toujours visible de prime abord. Demander l'asile, c'est devoir se dévoiler, dire ce qu'on a subi, mettre des mots sur ce que l'on craint le plus. Ceux dont la demande échoue devront poursuivre leur errance. Décider qui obtient la précieuse protection doit donc se faire de manière éclairée, en se donnant les moyens de connaître le fond de chaque demande* »<sup>361</sup>. Aussi, la CNCDH tient-elle tout particulièrement à ce que les demandeurs d'asile bénéficient de droits « non pas théoriques et illusoire », mais « concrets et effectifs »<sup>362</sup> à savoir :

- le droit à un accès effectif à la procédure d'asile ;
- le droit au traitement équitable de la demande d'asile ;
- le droit à des conditions matérielles d'accueil ;
- le droit à la prise en compte de l'état de vulnérabilité.

## I. Le droit à un accès effectif à la procédure d'asile

14. La directive « Procédures » est destinée à « *garantir aux personnes qui ont besoin d'une protection internationale l'accès à des procédures d'asile juridiquement sûres et efficaces* »<sup>363</sup>. Malgré quelques dispositions renforçant les garanties procédurales des demandeurs d'asile, elle comprend un catalogue de dérogations. L'adoption de formulations vagues<sup>364</sup> et parfois ambiguës rend l'interprétation du texte extrêmement aléatoire et aboutit à permettre aux Etats de maintenir leurs pratiques nationales. La CNCDH entend par conséquent rappeler à titre liminaire que la transposition de la directive « Procédures » ne doit pas être l'occasion d'édulcorer les droits des demandeurs d'asile.

### A. Régler le problème de la domiciliation

15. A ce jour, la première étape, en préfecture, implique pour le demandeur d'asile de disposer d'une adresse, soit chez un tiers ou en son nom, soit auprès d'une association spécifiquement agréée à cette fin (article R. 741-2 du CESEDA). Difficile à obtenir selon les lieux et les périodes<sup>365</sup>, cette exigence contribue à retarder l'accès à la procédure d'asile<sup>366</sup>, en maintenant les demandeurs dans une situation juridique précaire<sup>367</sup>. Pour la CNCDH, afin de faciliter la domiciliation des demandeurs d'asile, une domiciliation auprès d'une plateforme d'accueil pour les demandeurs d'asile, d'un centre communal

360 Cour EDH 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, req. n° 30696/09, § 251.

361 E. Shahshahani, *Projet de loi sur l'asile : les dangers de la réforme*, Courrier de l'ACAT 2014 (326), p. 43.

362 Cour EDH 9 octobre 1979, *Airey c. Irlande*, req. n° 6289/73, § 25.

363 8ème considérant du Préambule de la directive « Procédures ».

364 Par exemple : « *les Etats membres font en sorte que...* » (articles 7.1, 7.3 et 7.4), « *les Etats membres veillent* » (articles 4.3, 6.1 et 6.2).

365 Voir CFDA, *Droit d'asile en France : conditions d'accueil. Etat des lieux 2012*, p. 18 et s.

366 Dans ce sens J. Gaeremynck, *op. cit.*, p. 58.

367 Dans l'attente de détenir une adresse, le demandeur d'asile potentiel risque d'être interpellé, de faire l'objet d'une mesure d'éloignement puis de se voir privé du droit au séjour provisoire, enfin de voir sa demande traitée en procédure prioritaire. Cette situation, bien que difficilement quantifiable, n'est pas une simple hypothèse d'école et contribue à compliquer les premières démarches relatives à une protection internationale.

d'action sociale ou encore de tout organisme domiciliaire associatif non spécialisé, doit suffire à établir un justificatif de résidence<sup>368</sup>. Elle appelle en conséquence à une modification de l'article R.741-2 du CESEDA.

## B. Supprimer le préalable du passage en préfecture

### 1. Consacrer le principe d'unité de l'autorité responsable de la détermination

16. La directive « Procédures », qui incite à refondre notre procédure d'asile, invite les Etats membres à désigner « *pour toutes les procédures une autorité responsable de la détermination qui sera chargée de procéder à un examen approprié des demandes* » (article 4.1). Il ressort de cette disposition un principe d'unité de l'autorité responsable de la détermination<sup>369</sup>. Certes, l'article 4 prévoit deux hypothèses (demande Dublin et demande à la frontière) permettant la désignation d'une autorité autre (article 4.2), mais il s'agit là non seulement d'une exception au principe d'unité, mais encore d'une exception facultative pour les Etats membres.
17. Dans son avis du 28 novembre 2013, la CNCDH, analysant la répartition des compétences entre l'OFPRA et l'autorité administrative, faisait le constat de la lenteur, de la disparité et de l'extrême complexité des premières démarches d'asile en préfecture, celles-ci étant de nature à porter une atteinte grave au droit fondamental, pour un demandeur d'asile, de voir examiner sa demande de manière effective<sup>370</sup>. Il lui est donc apparu nécessaire de rendre le dispositif d'asile plus lisible et cohérent en repensant l'entrée dans la procédure d'asile et en supprimant la « phase préfecture ». Pourtant le projet de loi maintient la compétence de l'autorité administrative pour l'enregistrement de la demande d'asile (article 12), pour la détermination de l'Etat responsable de la demande (article 13), pour le droit au maintien sur le territoire français (article 14) ou encore pour l'orientation de la procédure (article 7). Par ailleurs, le nouveau texte prévoit que l'OFPRA ne peut être saisi d'une demande d'asile « *que si celle-ci a été préalablement enregistrée par l'autorité administrative compétente et si l'attestation d'asile a été remise à l'intéressé* » (article L.741-2 nouveau du CESEDA).
18. Pour la CNCDH les nouvelles dispositions, qui maintiennent la dualité administration-OFPRA, ne seront pas de nature à remédier aux nombreuses difficultés pratiques d'accès au guichet préfectoral<sup>371</sup>. Dans ces conditions, elle renouvelle les recommandations faites antérieurement pour remédier aux dysfonctionnements persistants qui sont autant d'entraves à l'exercice du droit fondamental de demander asile. C'est pourquoi, l'ensemble des questions relatives à l'accès au territoire français des demandeurs d'asile et à la décision à prendre sur l'octroi d'une protection internationale devrait relever d'un seul organisme dont la forme juridique pourrait être celle d'une autorité administrative indépendante<sup>372</sup>. Il est essentiel que ces questions soient de la compétence d'une autorité qui n'est pas directement sous la tutelle de l'Exécutif. A ce propos, le projet de loi n'évoque que l'absence d'instruction du

---

368 Voir CNCDH 29 juin 2006, *Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, qui soutient la nécessité de la création d'un service public de la domiciliation des demandeurs d'asile.

369 Voir sur cette question S. Preuss-Laussinotte, *Transposition de la directive « Procédures ». Rapport sur la compétence unique de l'OFPRA*, Centre de Recherche et d'Etudes des Droits Fondamentaux 2014.

370 CNCDH 28 novembre 2013, *Avis sur le régime d'asile européen commun*, *op. cit.*, § 16 et s.

371 A ce jour, l'accès au guichet préfectoral demeure bien souvent difficile et varie considérablement d'une préfecture à l'autre (voir CFDA, *Droit d'asile en France...*, *op. cit.*, p. 26 et s. ; A. Spire, *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir éditions 2008).

372 Voir CNCDH 6 juillet 2001, *Avis sur l'asile en France*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr).

ministre de l'intérieur à l'office (article 5)<sup>373</sup>, précision surprenante dès lors que le pouvoir d'instruction va de pair avec le pouvoir hiérarchique. Pour la CNCDH, le nouveau texte devrait *a minima* affirmer directement le principe d'autonomie ou d'indépendance de l'OFPRA<sup>374</sup>. Enfin, s'il s'avérait que le législateur ne soit pas convaincu de la nécessité de la suppression du passage en préfecture, la CNCDH en recommanderait alors l'urgente simplification.

## 2. Prévoir l'enregistrement de la demande d'asile dans un délai de 3 jours

19. S'agissant des délais d'enregistrement de la demande, l'article 6.1 de la directive « Procédures » impose d'enregistrer la demande d'asile dans un délai de trois jours ouvrables après sa présentation. Pour la CNCDH, cette exigence est incompatible avec le maintien d'un passage devant l'autorité administrative (article 12 du projet de loi). Celui-ci risque en effet d'être particulièrement chronophage, ainsi qu'en atteste l'extrême longueur des délais de délivrance par les préfectures des autorisations provisoires de séjour, alors même qu'un délai de 15 jours est fixé à l'article R.742-1 du CESEDA<sup>375</sup>. En outre, la CNCDH s'inquiète de la différence de traitement que la directive autorise entre les demandeurs d'asile en invitant simplement les Etats à « *veiller* » à ce que l'enregistrement ait lieu au plus tard 6 jours ouvrables après la présentation de la demande pour les personnes faisant l'objet d'une « procédure Dublin » et les demandeurs à la frontière.
20. L'article 12 du projet de loi confie l'enregistrement de la demande d'asile à l'autorité administrative, sans en fixer le délai. Au-delà des réserves déjà exprimées à l'égard du maintien de la dualité administration-OFPRA, la CNCDH recommande que les décrets d'application à venir imposent l'enregistrement de la demande d'asile dans un délai de trois jours.

## 3. Généraliser le droit pour les demandeurs d'asile de rester sur le territoire français jusqu'à l'issue de la procédure

21. Aux termes de l'article 9.1 de la directive « Procédures », « *les demandeurs sont autorisés à rester dans l'Etat membre, aux seules fins de la procédure, jusqu'à ce que l'autorité responsable de la détermination se soit prononcée* ». L'article 9.2 précise qu'il ne peut être dérogé à ce droit que dans deux hypothèses limitativement énumérées : celle d'une demande ultérieure visée à l'article 41<sup>376</sup> ou celle d'une personne devant être livrée ou extradée.
22. A ce jour, le CESEDA distingue entre deux catégories de demandeurs d'asile : ceux qui sont admis au séjour et ceux qui ne le sont pas (articles L.741-1 et suivants du CESEDA). Le projet de loi met fin à cette distinction en abrogeant le régime de l'admission au séjour et en consacrant le principe d'un droit au maintien sur le territoire français jusqu'à décision définitive de l'OFPRA ou de la Cour nationale du

---

373 Article L. 721-2 alinéa 3 nouveau du CESEDA : « *Dans l'exercice des missions mentionnées ci-dessus, l'office ne reçoit aucune instruction* ».

374 Voir CE 30 juillet 2014, *CIMADE*, n° 375430, précisant que l'OFPRA est un établissement public qui n'est pas au nombre des services placés sous l'autorité du ministre de l'intérieur.

375 CFDA, *Droit d'asile en France...*, *op. cit.*, p. 37 et s.

376 Article 41.1 de la directive « Procédures » : « *Les Etats membres peuvent déroger au droit de rester sur le territoire lorsqu'une personne :*

a. *n'a introduit une première demande ultérieure (...) qu'afin de retarder ou d'empêcher l'exécution d'une décision qui entraînerait son éloignement imminent de l'Etat membre concerné ; ou*

b. *présente une autre demande ultérieure de protection internationale dans le même Etat membre à la suite de l'adoption d'une décision finale déclarant une première demande ultérieure irrecevable (...) ou à la suite d'une décision finale rejetant cette demande comme infondée* ».

droit d'asile (CNDA) au profit de tous les demandeurs d'asile, qu'ils soient placés en procédure normale, en procédure accélérée ou en procédure Dublin (voir les nouveaux articles L.743-1, L.743-3 et L.743-4 du CESEDA). Dans ces conditions, la CNCDH ne peut que se réjouir de ce que tous les demandeurs d'asile, sans distinction, soient, en principe, autorisés à rester sur le territoire dans le délai fixé par la directive « Procédures » et jusqu'à l'issue de la procédure. Elle regrette cependant que le nouveau texte ne prévoie qu'un « droit au maintien » sur le territoire et non un droit au séjour provisoire emportant l'ouverture de droits sociaux (voir §§ 79 et s.). La CNCDH recommande en conséquence la consécration explicite d'un « droit au séjour provisoire ».

23. Aux termes de l'article 14 du projet de loi, il peut être dérogé au droit pour le demandeur d'asile de se maintenir en France dans les conditions définies par un nouvel article L.743-2 du CESEDA<sup>377</sup>. A ce propos, la CNCDH regrette que toute décision d'irrecevabilité puisse justifier qu'il soit mis fin à ce droit, alors même que l'article 9.2 de la directive « Procédures » ne vise que le cas particulier des demandes ultérieures de l'article 41.1. Elle s'étonne également de la possibilité de dérogation en cas de décision de clôture, alors même que l'article 9.2 de la directive « Procédures » n'y fait aucunement référence. A ce propos, il doit être relevé que le nouvel article L.723-11 du CESEDA (article 7 du projet de loi)<sup>378</sup> comprend des formulations larges laissant à l'OFPPRA une grande marge d'appréciation pour fonder une clôture. Par ricochet, l'étendue et l'effectivité du droit au maintien sur le territoire seront, en pratique, réduites.
24. Au regard de ce qui précède, il est patent que les dérogations apportées par le projet de loi au droit de se maintenir sur le territoire sont plus étendues que celles définies dans la directive « Procédures », qui sont pourtant d'interprétation stricte. La CNCDH recommande en conséquence une modification du texte sur ce point dans le sens d'une parfaite conformité à l'article 9.2 de la directive « Procédures ».

---

377 Article L.743-2 nouveau du CESEDA : « Par dérogation à l'article L.743-1, sous réserve du respect des stipulations de l'article 33 de la convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés et de l'article 3 de la convention européenne de sauvegarde des droits et des libertés fondamentales, le droit de se maintenir en France prend fin et l'attestation de demande d'asile peut être refusée, retirée ou son renouvellement refusé lorsque :

- a) L'Office français de protection des réfugiés et apatrides a pris une décision d'irrecevabilité en application de l'article L.723-10 ;
- b) L'Office français de protection des réfugiés et apatrides a pris une décision de clôture en application de l'article L.723-11. L'étranger qui obtient la réouverture de son dossier en application de l'article L.723-11, bénéficie à nouveau du droit de se maintenir sur le territoire français ;
- c) L'étranger n'a introduit une première demande de réexamen, qui a fait l'objet par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides d'une décision d'irrecevabilité en application de l'article L.723-14, qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente ;
- d) L'étranger présente une autre demande de réexamen après le rejet définitif d'une première demande de réexamen ;
- e) L'étranger fait l'objet d'une extradition ou d'une procédure mentionnée au paragraphe 2 de l'article 9 de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relatif à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale (refonte) ».

378 Article L.723-11 nouveau du CESEDA : « L'office peut prendre une décision de clôture d'examen dans les cas suivants :

- a) Le demandeur a informé l'office du retrait de sa demande d'asile ;
- b) Le demandeur, de manière délibérée et caractérisée, refuse de fournir des informations essentielles au traitement de sa demande, en particulier concernant son identité ;
- c) Le demandeur n'a pas introduit sa demande à l'office dans les délais impartis ou, sans justifier de raison valable, ne s'est pas présenté à l'entretien à l'office ;
- d) Le demandeur a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il était hébergé en application de l'article L.744-3 ou astreint à résider, ou n'a pas respecté ses obligations de présentation et de communication aux autorités, sauf s'il a informé lesdites autorités dans un délai raisonnable ou justifie de motifs indépendants de sa volonté ».

## C. Remédier aux difficultés relatives à l'orientation de la procédure

### 1. Garantir les droits des demandeurs en procédure Dublin

25. La CNCDH se félicite de voir le règlement Dublin III prévoir qu'en cas d'impossibilité d'assurer un transfert vers l'Etat responsable en raison de défaillances systémiques de la procédure d'asile et des conditions d'accueil des demandeurs d'asile, incluant des risques de traitements inhumains ou dégradants au titre de l'article 4 de la Charte des droits fondamentaux, l'Etat membre doit rechercher si un autre Etat peut être identifié comme responsable de la demande d'asile. En dernier ressort, l'Etat membre procédant à la détermination de l'Etat responsable pourra devenir l'Etat membre responsable de la demande d'asile (article 3.2). Dans ce sens, l'article 13 du projet de loi prévoit qu'en cas de mise en œuvre de la procédure de détermination de l'Etat responsable de la demande d'asile, celle-ci ne fait pas obstacle « *au droit souverain de l'Etat d'accorder l'asile à toute personne dont l'examen de la demande relève de la responsabilité d'un autre Etat* » (article L.742-1 alinéa 2 nouveau du CESEDA). Ces nouvelles dispositions s'inspirent indéniablement des jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme<sup>379</sup> et de la Cour de justice de l'UE<sup>380</sup>. Elles n'instaurent cependant pas d'obligation à la charge de l'Etat d'accueil ; leur mise en œuvre dépend donc de l'appréciation « souveraine » des Etats membres.
26. Au regard de ce qui précède, la CNCDH recommande une application systématique par la France des clauses discrétionnaires de l'article 17 du règlement « Dublin III » en cas de risque manifeste d'atteinte aux droits de l'homme dans le pays de renvoi. Un échange entre les autorités françaises, le HCR ou toute autre organisation gouvernementale ou non, et le cas échéant le Bureau européen d'appui en matière d'asile, pouvant avoir connaissance de la situation dans ce pays, devrait permettre de statuer promptement. La CNCDH regrette que l'article 13 du projet de loi soit silencieux à ce sujet. La réforme du CESEDA devra intégrer ces questions.
27. Enfin, l'article 13 du projet de loi permet le placement en rétention des personnes faisant l'objet d'une décision de transfert vers l'Etat responsable de la demande d'asile (article L.551-1 nouveau du CESEDA), sans définir un quelconque motif de cette privation de liberté. Ces nouvelles dispositions ne sont assurément pas conformes au règlement « Dublin III » qui pose le principe selon lequel une personne ne peut être placée en rétention au seul motif qu'elle fait l'objet d'une procédure Dublin (article 28.1). Il convient néanmoins de rappeler que ce règlement autorise exceptionnellement la rétention en cas de « risque non négligeable de fuite », sur la base d'une évaluation individuelle et « dans la mesure où le placement en rétention est proportionnel et si d'autres mesures moins coercitives ne peuvent être effectivement appliquées » (article 28.2). A cet égard, la CNCDH réitère ses réserves à l'égard de cette dérogation<sup>381</sup> en rappelant son opposition de principe au placement en rétention de demandeurs d'asile faisant l'objet d'une procédure Dublin.

### 2. Renforcer les garanties en cas de placement en procédure accélérée

28. A ce jour, ce sont les préfectures qui orientent les procédures d'asile vers la voie normale ou prioritaire. Davantage guidée par une logique de surveillance plutôt que de protection des demandeurs, elles font un usage excessif de la procédure prioritaire, sous le contrôle du ministère de l'intérieur. En 2013, ce sont 13254 personnes, soit 25,6 % des demandeurs d'asile, qui ont ainsi été placées en procédure accélérée aux motifs

379 Cour EDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, *op. cit.*

380 CJUE 21 décembre 2011, *N.S. & autres*, n° C-411/10.

381 Voir CNCDH 28 novembre 2013, *Avis sur le régime d'asile européen commun*, *op. cit.*, § 71 et 72.

qu'elles étaient originaires d'un pays considéré comme sûr, que leur présence constituait une menace grave pour la sécurité nationale ou l'ordre public, ou bien que leur demande d'asile reposait sur une fraude ou constituait un recours abusif ou dilatoire aux procédures d'asile<sup>382</sup>. Or, l'article 31-8 de la directive « Procédures » étend encore les possibilités de recours à cette procédure en définissant dix motifs de placement en procédure accélérée. Ceux-ci sont repris à l'article 7 du projet de loi qui prévoit d'intégrer dans le CESEDA un nouvel article L.723-2<sup>383</sup>. La CNCDH s'inquiète de l'extension prévisible de la procédure accélérée, en raison des moindres garanties qui y perdurent, en particulier le traitement par un juge unique de la CNDA qui va conduire à écarter le HCR de l'instance juridictionnelle alors que sa présence constitue un élément fondateur du dispositif français d'asile.

- **Entourer la décision de placement en procédure accélérée de davantage de garanties**

29. En vertu du nouvel article L.723-2 du CESEDA, l'application de la procédure accélérée intervient soit de plein droit, soit à l'initiative de l'autorité administrative, soit à l'initiative de l'OFPRA. Pourtant, l'article 4.1 de la directive « Procédures » exige de confier à la seule autorité responsable de la détermination, le soin de décider de l'orientation de la procédure<sup>384</sup>. En conséquence, la CNCDH estime, afin de mieux se conformer aux exigences de la directive, que le placement en procédure accélérée ne doit pas être automatique comme cela est prévu au I. du nouvel article L.723-2 du CESEDA. Ainsi que le précise très justement le HCR, « *la décision de placement en procédure accélérée au regard des situations prévues par la loi (personnes en provenance d'un pays d'origine sûr et réexamens) implique d'une part, d'analyser, à certains égards, des éléments de fond de la demande d'asile et d'autre part, de prendre en compte des situations individuelles particulières susceptibles de conduire à écarter le circuit d'examen accéléré* »<sup>385</sup>.

---

382 Voir OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, op. cit., p. 13

383 Article L.723-2 nouveau du CESEDA : « I. - L'office statue en procédure accélérée lorsque :

1° Le demandeur provient d'un pays considéré comme un pays d'origine sûr en application de l'article L. 722-1 ;

2° Le demandeur a présenté une demande de réexamen qui n'est pas irrecevable.

II. - L'office peut, de sa propre initiative, statuer en procédure accélérée lorsque :

1° Le demandeur a présenté de faux documents d'identité ou de voyage, fourni de fausses indications ou dissimulé des informations ou des documents concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur les autorités ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ;

2° Le demandeur n'a soulevé à l'appui de sa demande que des questions sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions d'octroi de l'asile ;

3° Le demandeur a fait des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations vérifiées relatives au pays d'origine.

III. - L'office statue en procédure accélérée lorsque l'autorité administrative en charge de l'enregistrement de la demande d'asile constate que :

1° Le demandeur refuse de se conformer à l'obligation de donner ses empreintes digitales (...)

2° Le demandeur a présenté de faux documents d'identité ou de voyage, fourni de fausses indications ou dissimulé des informations ou des documents concernant son identité, sa nationalité ou les modalités de son entrée en France afin d'induire en erreur les autorités ou a présenté plusieurs demandes d'asile sous des identités différentes ;

3° Sans raison valable, le demandeur qui est entré irrégulièrement en France ou s'y est maintenu irrégulièrement n'a pas présenté sa demande d'asile dans le délai de quatre-vingt-dix jours à compter de son entrée en France ;

4° Le demandeur ne présente une demande d'asile qu'en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente ;

5° La présence en France du demandeur constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat ».

384 Dans ce sens UNHCR, *Note sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, p. 5 et 6.

385 *Ibid.*, p. 6.

30. Pour les mêmes raisons, la CNCDH soutient que l'autorité préfectorale ne doit pas être habilitée à décider d'un placement en procédure accélérée, comme cela peut, le cas échéant, résulter de la rédaction ambiguë du III. du nouvel article L.723-2 du CESEDA. Deux lectures en sont possibles. Le nouveau texte peut, d'une part, être compris comme donnant compétence à l'OFPPA pour décider du placement en procédure accélérée après constat de l'une des situations énumérées (cf. article L.723-2, III. 1° à 5°) par l'autorité administrative en charge de l'enregistrement de la demande. Il peut, d'autre part, être interprété comme n'habilitant que cette administration à rendre une telle décision, comme cela ressort du VI. du nouvel article L.723-2 qui évoque explicitement « *la décision de l'autorité administrative visée au III.* ». La CNCDH souhaite une clarification des nouvelles dispositions, en recommandant de donner cette compétence à la seule autorité chargée de la détermination. Elle tient néanmoins à saluer la compétence donnée à l'OFPPA pour apprécier les motifs relatifs aux mérites intrinsèques d'une demande de protection internationale (article L.723-2 II. nouveau). Il en est notamment ainsi des « *déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles qui contredisent des informations vérifiées sur le pays d'origine* » ou des « *questions sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions d'octroi de l'asile* ». Pour la CNCDH, ces motifs doivent impérativement échapper à un examen par l'autorité préfectorale, dans la mesure où ils constituent une prédétermination de la qualité de réfugié.
31. Par ailleurs, le nouvel article L.723-2, V. du CESEDA prévoit la possibilité pour l'OFPPA de déclasser, « *dans tous les cas* » la procédure accélérée en procédure normale, ce qui constitue une innovation dans la mesure où l'office peut réorienter une procédure à la suite d'une décision préfectorale d'accélération. Partant, le partage des compétences entre l'autorité administrative et l'OFPPA ne se justifie pas, dès lors que ce dernier est habilité à réapprécier les motifs de placement en procédure accélérée relevant de la compétence des préfetures. Ce mécanisme est donc source de complexité et contraire aux exigences de l'article 4.1 de la directive « Procédures ». Dans ces conditions, la CNCDH recommande que la décision d'orientation de la procédure relève exclusivement de l'autorité chargée de la détermination.
32. Le nouvel article L.723-2 V. du CESEDA dispose que la décision de placement en procédure accélérée prise par l'autorité administrative ne peut faire l'objet d'un recours distinct du recours au fond formé à l'encontre de la décision de rejet de l'OFPPA, ce qui correspond à l'état actuel de la jurisprudence européenne<sup>386</sup>. En cas de placement injustifié en procédure accélérée, le Président de la CNDA ou celui de la formation de jugement peut tout au plus réorienter le dossier et décider qu'il soit statué en formation collégiale et non à juge unique (article L.731-2 alinéa 2 nouveau du CESEDA). En outre, il convient de relever qu'un nouvel article L.733-4 du CESEDA précise que la CNDA, qui statue normalement en plein contentieux, peut néanmoins annuler une décision de l'office et lui renvoyer l'examen de la demande dans deux hypothèses limitativement énumérées : l'absence d'examen particulier de la demande ou la dispense de procéder, en dehors des cas prévus par la loi, à un entretien. Le placement en procédure accélérée, qui ne figure pas parmi ces exceptions, est donc soustrait au contrôle de la légalité, alors même que cette décision a des conséquences sur la qualité de l'examen de la demande d'asile<sup>387</sup>. La CNCDH recommande en conséquence de modifier alinéa 2 de l'article L.733-4 du CESEDA en permettant à la CNDA d'annuler la décision de l'OFPPA et de lui renvoyer l'examen de la demande

---

386 CJUE 28 juillet 2011, *Brahim Samba Diouf c. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, n° C-69/10.

387 A titre d'exemple, en cas de procédure accélérée, le nouvel article L.723-7 du CESEDA écarte la discussion contradictoire sur la transcription de l'entretien avant la prise de décision.

d'asile en cas de décision de placement en procédure accélérée affectée d'un vice de procédure.

- **Revoir les motifs de placement en procédure accélérée**

33. Le motif tenant à la provenance du demandeur d'un pays d'origine sûr, qui constitue à ce jour en pratique le principal motif de placement en procédure prioritaire<sup>388</sup>, est maintenu dans le projet de loi. En effet, l'article 6 modifie l'article L.722-1 du CESEDA qui renvoie à l'article 37 et l'annexe 1 de la directive « Procédures »<sup>389</sup>, sans supprimer les listes nationales de pays d'origine sûrs. Celles-ci avaient pourtant fait l'objet de critiques nourries du HCR<sup>390</sup>. Au-delà de leur volatilité<sup>391</sup>, ces listes ne sont pas identiques dans tous les Etats membres<sup>392</sup>. Non dépourvue d'incidence sur le traitement de la demande, tant du point de vue procédural que du fond, leur utilisation peut aggraver l'inégalité de traitement qui frappe les demandeurs d'asile sollicitant une protection sur le territoire de l'UE en fonction de l'Etat responsable de l'examen de leur demande. Pour la CNCDH, la directive « Procédures » n'apporte pas de garanties pour désigner avec certitude les pays d'origine sûrs, comme d'ailleurs les « pays tiers sûrs » ou les « pays européens sûrs », et donner le minimum de cohérence attendue dans le cadre d'un régime d'asile européen. Le renoncement de l'UE à établir une liste européenne ne fait que confirmer l'absence de pertinence du motif relatif au pays d'origine sûr. La CNCDH se voit donc une nouvelle fois conduite à rappeler sa ferme opposition à cette notion.
34. Pour ce qui est du motif relatif à la présentation par le demandeur de faux documents d'identité, à la fourniture de fausses indications ou à la dissimulation d'informations ou de documents concernant son identité afin d'induire les autorités en erreur, il doit être rappelé que, pour solliciter et obtenir l'asile dans un pays, il faut pouvoir entrer « inopinément » sur son territoire<sup>393</sup>. L'article 31-1 de la Convention de Genève précise utilement que les Etats n'appliqueront pas à l'encontre des réfugiés de sanctions pénales du fait de leur entrée ou de leur séjour irrégulier « *sous la réserve qu'ils se présentent sans délai aux autorités et leur exposent des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulière* ». Dans ces conditions, dès lors qu'il ne peut en principe être reproché à un demandeur d'asile d'entrer irrégulièrement sur le territoire français, la CNCDH recommande qu'il soit au moins précisé dans le nouveau texte que le fait d'induire les autorités en erreur doit être intentionnel. En outre, du fait d'une double mention, l'appréciation du présent motif relève à la fois de la

---

388 Voir OFPRA, *Rapport d'activité 2013*, op. cit., p. 13.

389 Article L.722-1 alinéa 3 et s. du CESEDA : « *Un pays est considéré comme un pays d'origine sûr lorsque, sur la base de la situation légale, de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales, il peut être démontré que, d'une manière générale et uniformément, il n'y est jamais recouru à la persécution ni à la torture ni à des peines ou traitements inhumains ou dégradants et qu'il n'y a pas de menace en raison d'une violence aveugle dans des situations de conflit armé international ou interne.*

*Le conseil d'administration fixe la liste des pays considérés comme des pays d'origine sûrs dans les conditions prévues par l'article 37 et l'annexe I de la directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale.*

*Il veille à l'actualité et à la pertinence des inscriptions. Il radie de la liste les pays ne remplissant plus les critères mentionnés à l'alinéa précédent et peut, en cas d'évolution rapide et incertaine de la situation dans un pays, en suspendre l'inscription ».*

390 Voir les observations provisoires du HCR sur la proposition de directive du Conseil relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les Etats membres (Document du Conseil 14203/04, Asile 64, 9 novembre 2004).

391 Neuf listes ont été successivement adoptées depuis leur institution en 2005. Elles ont fait l'objet de recours à six reprises et donné lieu cinq fois à annulation, en tout ou partie, par le Conseil d'Etat.

392 J.-Y. Leconte et C.-A. Frassa, *Rapport d'information n° 130 sur la procédure de demande d'asile, au nom de la commission des lois (...)*, Sénat 2012, p. 80.

393 J.-M. Belorgey, *Le droit d'asile*, LGDJ 2013, p. 83.

compétence de l'OFPRA et de celle de l'autorité préfectorale (cf. article L.723-2, II. 1° et III. 2°). Il y a donc lieu de craindre que rien ne change en pratique par rapport à la situation actuelle...

35. Pour les mêmes raisons, la CNCDH est extrêmement réservée à l'égard du placement en procédure accélérée du demandeur d'asile qui, sans raison valable, est entré irrégulièrement en France ou s'y est maintenu irrégulièrement, sans présenter sa demande d'asile dans un délai de 90 jours à compter de la date de son entrée en France (article L.723-2 III., 3° nouveau du CESEDA). Etant donné les difficultés de preuve de cette dernière date et du fait qu'un dépôt tardif de la demande peut résulter d'une multitude de facteurs indépendants de la volonté de l'intéressé<sup>394</sup>, il y a lieu de penser que ce nouveau texte vise avant tout les demandeurs d'asile titulaires d'un visa « court séjour ». La CNCDH craint fortement que la mise en œuvre de ces dispositions n'aboutisse en pratique à une augmentation des entrées irrégulières sur le territoire français et voit à cet endroit une confusion fâcheuse entre les logiques d'asile et d'immigration. Il en est à plus forte raison de même du motif visant la personne présentant une demande d'asile en vue de faire échec à une mesure d'éloignement prononcée ou imminente (article L.723-2 III. 4° nouveau du CESEDA). En conséquence, la CNCDH recommande la suppression de ces dispositions.
36. Au surplus, le placement en procédure accélérée peut être décidé dans le cas où l'intéressé refuse une prise d'empreintes (article L.723-2 III., 1° nouveau du CESEDA). Pour la CNCDH, ce motif n'est pas pertinent, dès lors qu'il est sans lien avec le fond de la demande d'asile. C'est pourquoi elle en recommande également la suppression.
37. Enfin, plusieurs motifs d'application de la procédure accélérée sont définis de manière vague et laissent ainsi aux autorités une marge d'appréciation très étendue. C'est notamment le cas du demandeur qui « *constitue une menace grave pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sûreté de l'Etat* ». Il en est de même de l'appréciation des « *questions sans pertinence au regard de l'examen visant à déterminer s'il remplit les conditions d'octroi de l'asile* » ou du demandeur faisant « *des déclarations manifestement incohérentes et contradictoires, manifestement fausses ou peu plausibles* » ou encore de celui qui « *sans raison valable* » est entré irrégulièrement en France ou s'y est maintenu irrégulièrement sans présenter sa demande d'asile dans un délai de 90 jours à compter de son entrée en France. La CNCDH craint fortement que ce type de dispositions ne permette un recours quasi-systématique à la procédure accélérée, alors que celui-ci devrait impérativement demeurer exceptionnel et non, en pratique, devenir la « procédure de droit commun ». Elle recommande en conséquence de resserrer la définition des motifs. A titre d'exemple, il devrait être précisé que la menace à l'ordre public soit « *actuelle et caractérisée* »<sup>395</sup>.

---

394 De manière non exhaustive : la méconnaissance du système français de l'asile, l'absence de maîtrise de la langue française, l'isolement dès l'entrée sur le territoire français, les difficultés d'ordre médical, la fragilité psychologique.

395 La jurisprudence administrative exige une menace « *actuelle* » à l'ordre public en matière de contentieux relatif aux refus de titres de séjour (voir par exemple CAA Versailles 8 octobre 2009, *Holody*, n° 08VE03868). Le droit dérivé de l'UE insiste également sur le caractère actuel de la menace à l'ordre public en cas de mesure d'éloignement (voir les articles 27 et suivants de la directive n° 2004/38/CE du parlement européen et du conseil du 29 avril 2004 *relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres*).

## II. Le droit au traitement équitable de la demande d'asile

### A. Garantir une aide lors du dépôt de la demande d'asile

38. La directive « Procédures » fait obligation aux Etats d'informer les demandeurs d'asile dans une langue qu'ils comprennent ou dont il est raisonnable de supposer qu'ils la comprennent, de la procédure à suivre et des droits et obligations au cours de la procédure, de leur communiquer ces informations « à temps » pour leur permettre d'exercer les droits garantis par la directive et de bénéficier d'un interprète de manière à pouvoir soumettre leurs arguments aux autorités en charge de l'examen de leur demande (article 12.1 a. et b.).
39. Pour la CNCDH, Il importe donc que ces garanties soient effectivement mises en œuvre dans l'actuelle réforme du CESEDA et ce, pour toutes les demandes d'asile, qu'elles soient déposées sur le territoire, à la frontière ou en rétention. Elle déplore que le projet de loi soit silencieux à ce propos. Pourtant, le renseignement en français d'un formulaire et la rédaction, en français également, de l'exposé des motifs d'une demande d'asile constituent sans nul doute un obstacle pour les personnes qui ne sont pas francophones ou pour celles qui l'étant ne sont pas en mesure de formuler par écrit ce qui est demandé. Au-delà de la transcription des informations, c'est bien la question de la compréhension de la logique de la procédure d'asile qui se pose, en l'absence de remise systématique d'un *Guide du demandeur d'asile* aux intéressés<sup>396</sup>, alors même que la délivrance d'un tel document est exigée par l'article R.741-2 du CESEDA. A ce stade, la préparation de la demande d'asile joue un rôle important, et parfois déterminant, sur l'issue de la procédure. Dans cette perspective, les conditions doivent être réunies pour que, lors du dépôt d'une demande d'asile, l'intéressé puisse bénéficier d'une information et d'une aide effective afin de bien saisir tous les enjeux de la procédure d'asile et du système juridique sur lequel elle repose.
40. Par ailleurs, ce sont à ce jour les plateformes d'accueil pour demandeurs d'asile (PADA) qui ont pour mission d'apporter leur aide aux demandeurs d'asile devant saisir l'OFPRA<sup>397</sup>. Or, elles ne peuvent pas toujours mener à bien cette mission, en raison de contraintes budgétaires et d'une surcharge d'activité liée à l'accroissement de la demande d'asile depuis 2008<sup>398</sup>. Ce sont donc trop souvent les organisations non gouvernementales qui sont sollicitées pour assurer l'aide à la rédaction des demandes d'asile et qui sont elles-mêmes débordées<sup>399</sup>. Cet état de fait conduit à ce que seul un faible pourcentage de personnes a réellement accès à une aide de qualité lors du dépôt de leur demande d'asile. Dans ces conditions, la CNCDH ne peut que rappeler la nécessité pour l'Etat de prévoir des financements suffisants, notamment au profit des associations et des interprètes, pour rendre pleinement effectif le droit à l'information des demandeurs d'asile.

---

396 CFDA, *Droit d'asile en France...*, op. cit., p. 30 et 31.

397 Les PADA gérées par l'OFII ne prennent pas en charge les personnes placées en « procédure Dublin » et les demandeurs en procédure prioritaire, car ils ne sont pas éligibles aux CADA.

398 CFDA, *Droit d'asile en France...*, op. cit., p. 14 et s.

399 *Ibid.*, p. 16 et 17.

## B. Améliorer l'examen de la demande d'asile

### 1. Entourer l'examen des demandes d'asile à la frontière de davantage de garanties

41. Un récent rapport de l'Anafé dépeint le « dédale de l'asile à la frontière » en dénonçant les lacunes et défaillances de cette procédure<sup>400</sup>. Il est donc aujourd'hui plus que nécessaire d'améliorer le dispositif, d'autant que la situation des demandeurs d'asile en zone d'attente est extrêmement préoccupante : « *Les étrangers placés en zone d'attente (...) sont souvent non francophones. La plupart de ceux que rencontre l'Anafé sont perdus : ils ignorent souvent pourquoi ils se retrouvent privés de liberté et ce qui va leur advenir faute d'informations adéquates sur la procédure qui leur est appliquée. Enfermés dans des lieux clos, parfois une cellule obscure en sous-sol, dans des conditions quasi carcérales sous la garde de la police et de caméras de surveillance, ces personnes sont épuisées, effrayées et démunies. Certaines sont déprimées, d'autres en colère de se retrouver dans une telle situation. Elles connaissent l'angoisse et l'incertitude, notamment lorsqu'il s'agit de personnes vulnérables (mineurs, demandeurs d'asile, victimes de violence, personnes malades)* »<sup>401</sup>. L'article 8 du projet de loi propose d'améliorer la procédure d'asile à la frontière. A cet égard la CNCDH souhaite formuler plusieurs observations.
42. En premier lieu, la procédure d'admission sur le territoire au titre de l'asile relève du ministre de l'intérieur compétent pour décider de l'entrée et du séjour des étrangers en France. Toutefois, l'examen des demandes d'asile étant de la compétence exclusive de l'OFPRA, le législateur a prévu son intervention à titre consultatif. L'article 8 du projet de loi introduit dans le CESEDA une innovation positive en exigeant que le ministre se conforme à cet avis<sup>402</sup>. D'une part, il ne faut pas surestimer la compétence liée du ministre, car telle est déjà la pratique existante. D'autre part, cette procédure ne concerne qu'un nombre infime de personnes. Il ressort en effet de l'étude d'impact que seules 1346 personnes ont demandé l'asile à la frontière en 2013 et que ce nombre diminue sensiblement depuis plusieurs années<sup>403</sup>. Par ailleurs, une exception est prévue : lorsque l'accès au territoire de l'intéressé constitue une menace pour l'ordre public, l'avis de l'OFPRA ne lie pas le ministre. Pourtant, la directive « Qualification » rappelle en son article 21 le principe de non-refoulement des demandeurs d'asile et des réfugiés, principe qui s'impose aux Etats « en vertu de leurs obligations internationales » et auquel il ne peut être porté atteinte que si le refoulement n'est pas interdit en vertu de ces obligations et qu'il y a alors « des raisons sérieuses de considérer » l'intéressé comme une « menace pour la sécurité de l'Etat » ou, mais encore faut-il qu'il ait fait l'objet d'une condamnation définitive pour un « crime particulièrement grave » comme une « menace pour la société de l'Etat membre ». Pour la CNCDH, le projet de loi, qui permet au ministre de refuser l'accès au territoire pour simple menace à l'ordre public, n'est pas conforme à cette directive.
43. En deuxième lieu, le projet de loi traite de la pratique importante du filtre à la frontière en amont de la demande d'asile sur le territoire : la procédure d'examen par l'OFPRA du caractère « *manifestement infondé* » de la demande d'admission sur le

---

400 Anafé, *Le dédale de l'asile à la frontière. Comment la France ferme ses portes aux exilés. Rapport d'observations*, décembre 2013.

401 B. Espuche, déléguée générale de l'Anafé, *Pour aller plus vite, on expédie ?*, Courrier de l'ACAT 2014 (326), p. 49.

402 Article L.213-8 alinéa 7 nouveau du CESEDA : « *Sauf si l'accès au territoire français de l'étranger constituerait une menace pour l'ordre public, l'avis de l'office, s'il est favorable à l'entrée en France de l'intéressé au titre de l'asile, lie le ministre chargé de l'immigration* ».

403 *Etude d'impact*, op. cit. annexe n° 4.

territoire au titre de l'asile<sup>404</sup>. L'article 8 prévoit d'intégrer dans le CESEDA une définition de cette notion ainsi formulée : « *Constitue une demande d'asile manifestement infondée une demande qui, au regard des déclarations faites par l'étranger et des documents le cas échéant produits, notamment du fait de leur caractère incohérent, contradictoire, faux ou peu plausible, est manifestement dénuée de pertinence au regard des conditions d'octroi de l'asile ou manifestement dépourvue de toute crédibilité en ce qui concerne le risque de persécutions ou d'atteintes graves* » (article L.213-8-1 alinéa 4 nouveau du CESEDA)<sup>405</sup>. La CNCDH regrette que cette définition, qui se rattache en partie aux critères prévus pour la reconnaissance d'une protection internationale, puisse conduire à une appréciation au fond de la demande d'asile, en raison de l'emploi de l'adverbe « notamment ». Or, la procédure de recevabilité des demandes à la frontière va, à ce jour, déjà bien au-delà de l'évaluation du simple caractère « manifestement infondé » de la demande ; elle implique un véritable pré-examen au fond réalisé dans des conditions qui ne respectent pas les garanties minimales attachées à la procédure normale d'examen d'une demande de protection, du fait notamment de la brièveté des délais<sup>406</sup>. Il peut ainsi arriver qu'un étranger dont la demande a été déclarée « manifestement infondée » à la frontière se voie ultérieurement reconnaître la qualité de réfugié sur le territoire par l'OFPRA ou la CNDA<sup>407</sup>. Il est à craindre que la rédaction adoptée dans le projet de loi ne mette pas fin, en pratique, à ce risque sérieux d'erreur d'appréciation. La CNCDH ne peut donc que réitérer sa recommandation aux termes de laquelle l'appréciation de la recevabilité des demandes à la frontière ne doit pas excéder l'évaluation du simple caractère « manifestement infondé » de la demande et ne peut en aucun cas relever d'un examen au fond des craintes de persécution invoquées par l'intéressé<sup>408</sup>.

44. En troisième lieu, l'article 8 du projet de loi permet de déterminer à la frontière l'Etat responsable de la demande d'asile en vertu du chapitre III. du règlement Dublin III<sup>409</sup>. Au-delà de ce qui a déjà été recommandé plus haut (§ 25 et s.) dans le sens d'un renforcement des garanties au profit des personnes placées en procédure Dublin, la CNCDH s'étonne que le projet de loi soit totalement silencieux sur l'articulation des modalités du transfert vers l'Etat membre compétent pour traiter de la demande d'asile avec la durée légale du maintien en zone d'attente. La CNCDH recommande une amélioration du texte sur ce point.

---

404 Article L. 213-8-1 nouveau du CESEDA : « *Une décision de refuser l'entrée en France à un étranger qui se présente à la frontière et demande à bénéficier du droit d'asile, ne peut être prise par le ministre chargé de l'immigration que si (...) 3° Sa demande d'asile est manifestement infondée (...)* ».

405 Ces nouvelles dispositions reprennent la jurisprudence du Conseil d'Etat (voir CE 28 novembre 2011, n° 343248).

406 CNCDH, *Etude sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, La Documentation Française 2006 ; CNCDH 20 septembre 2007, *Avis sur le projet de loi relatif à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr)

407 Ibid.

408 Dans le même sens, voir J.-M. Delarue, *Conclusions sous CE 18 septembre 1996, Rogers*, n° 160856, qui a énuméré les caractéristiques de l'examen dont « *l'importance des déclarations de l'intéressé, non pour vérifier leur véracité ou leur précision mais pour relever leur « incrédibilité » manifeste (erreurs, appréciations ou des relations de circonstances par le demandeur d'une évidence telle qu'elles ne laissent la place, ni à aucune interprétation personnelle, pas plus qu'à une hésitation du raisonnement pour établir que la demande est manifestement infondée)* ».

409 Article L. 213-8-1 nouveau du CESEDA : « *Une décision de refuser l'entrée en France à un étranger qui se présente à la frontière et demande à bénéficier du droit d'asile, ne peut être prise par le ministre chargé de l'immigration que si :*

1° *L'examen de sa demande d'asile relève de la compétence d'un autre Etat en application du règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (...)* ».

45. En quatrième lieu, l'article 8 du projet de loi élargit les motifs de refus d'entrée en donnant compétence au ministre chargé de l'immigration de refuser l'entrée en France si la demande d'asile est irrecevable (article L.213-8-1 alinéa 4 nouveau du CESEDA). La CNCDH s'étonne d'une telle possibilité qui révèle une confusion entre les demandes d'asile à la frontière et celles présentées sur le territoire. Elle recommande en conséquence une clarification du texte.
46. En cinquième et dernier lieu, la CNCDH regrette le silence du projet de loi sur la présence en zone d'attente du secteur associatif et du barreau, qui constituent pour les demandeurs d'asile, une garantie essentielle par l'information, l'aide et l'assistance effectives qu'ils leur apportent. Elle recommande donc à l'Etat l'organisation d'une permanence d'information et d'une permanence d'avocat au titre de l'aide juridictionnelle. Des financements suffisants devront être prévus.

## 2. Renforcer la qualité des auditions

47. L'article 14 de la directive « Procédures » consacre le principe d'un entretien individuel au cours de la procédure consécutive au dépôt de la demande d'asile. Les motifs de dérogation à la conduite d'une audition personnelle sont limités ; seuls sont maintenus les cas de décisions positives manifestes et les raisons liées à la santé du demandeur (article 14.2). L'article 7 du projet de loi reprend intégralement ces dispositions (voir le nouvel article L.723-6 alinéas 1 à 3 du CESEDA)<sup>410</sup>. A ce propos, il convient de rappeler que le juge administratif fait de cet entretien une garantie de la procédure d'asile, dont la violation « *eu égard à son caractère essentiel et à sa portée* » entache d'illégalité la décision de l'OFPRA. L'article 10 du projet de loi consacre cette jurisprudence en prévoyant que la CNDA peut annuler une décision du directeur général de l'OFPRA et lui renvoyer l'examen de la demande d'asile « *lorsqu'elle juge que l'office a pris cette décision (...) en se dispensant, en dehors des cas prévus par la loi d'un entretien personnel avec le demandeur et qu'elle n'est pas en mesure de prendre immédiatement une décision positive sur la demande dont elle est saisie* ».
48. L'article 7 du projet de loi prévoit que le demandeur « *est entendu dans une langue de son choix, sauf s'il existe une autre langue qu'il comprend et dans laquelle il est à même de communiquer clairement* » (nouvel article L.723-6 alinéa 4 du CESEDA). De manière à assurer la pleine effectivité de l'entretien, la CNCDH recommande soit de supprimer la seconde partie de cette phrase, soit de remplacer « *clairement* » par « *couramment* ». De plus, si le requérant en fait la demande, les auditions doivent, dans la mesure du possible, être menées par un agent du même sexe et avec l'aide d'un interprète du même sexe (article 15.3.b et c de la directive « Procédures »). Cette possibilité est certes déjà offerte en pratique aux personnes déposant leur demande d'asile en France, mais la CNCDH estime néanmoins qu'il est nécessaire de la consacrer dans le CESEDA en prévoyant que les intéressés en soient dûment informés. Par voie de conséquence, la rédaction de l'alinéa 8 du nouvel article L.723-6 du CESEDA, qui prévoit que « *les modalités d'organisation de l'entretien sont définies par le directeur général de l'OFPRA* », n'est pas satisfaisante.
49. Par ailleurs, aux termes de l'article 16 de la directive « Procédures », le demandeur doit avoir, lors de l'entretien sur le fond, « *la possibilité concrète* » de présenter les

---

410 Article L.723-6 nouveau du CESEDA : « *L'office convoque le demandeur à un entretien personnel. Il peut s'en dispenser s'il apparaît que :*

a) *L'office s'apprête à prendre une décision reconnaissant la qualité de réfugié à partir des éléments en sa possession ;*  
b) *Des raisons médicales, durables et indépendantes de la volonté de l'intéressé, interdisent de procéder à l'entretien.* »

éléments nécessaires pour étayer sa demande « *de manière aussi complète que possible* », ce qui inclut la possibilité d'expliquer des éléments qui pourraient manquer et/ou toute incohérence ou contradiction dans les déclarations. Ces dispositions devraient permettre de renforcer la qualité des auditions et donc des décisions. Elles introduisent l'idée que l'audition doit être un échange constructif entre le demandeur d'asile, dont le rôle est central, et la personne en charge de l'examen de sa situation. A cet égard, la CNCDH recommande aux praticiens d'interpréter le nouvel alinéa 4 de l'article L.723-6 du CESEDA<sup>411</sup> dans ce sens. Elle rappelle en outre que la préparation à l'entretien fait partie intégrante de l'accompagnement des demandeurs d'asile et doit, à ce titre, être inscrite dans le cahier des charges des plateformes d'accueil<sup>412</sup>. Elle recommande enfin que soit engagée une réflexion sur la mise en œuvre des méthodes d'entretien privilégiant notamment les questions ouvertes<sup>413</sup>.

### 3. Renforcer la qualité du compte rendu d'audition

50. Le compte rendu d'entretien constitue une pièce maîtresse du dossier, dès lors que l'audition fonde dans une large mesure la décision prise par l'OFPPRA<sup>414</sup>. A cet égard, la directive « Procédures » introduit un certain nombre de garanties. Pour chaque audition, les Etats doivent établir un rapport « détaillé et factuel » ou une retranscription (article 17.1) ou bien prévoir un enregistrement audio voire audio-visuel (article 17.2). Avant qu'une décision ne soit prise, le demandeur doit avoir la possibilité de faire des commentaires et/ou d'apporter des précisions, oralement et/ou par écrit, concernant toute erreur de traduction ou tout malentendu dans le rapport ou la retranscription ; il doit ensuite confirmer que le contenu du rapport ou de la retranscription reflète correctement l'audition (article 17.3)<sup>415</sup>. Il est à noter que si un refus de confirmation ne fait pas obstacle à la prise de décision, les motifs de ce refus doivent être inscrits dans le dossier du demandeur. Par ailleurs, le demandeur et son conseil juridique doivent avoir accès, avant la prise de décision, au rapport, à la retranscription ou à l'enregistrement (article 17.5), ainsi qu'aux informations<sup>416</sup> sur lesquelles s'est fondé l'agent en charge de l'examen de la demande.

51. L'article 7 du projet de loi prévoit d'intégrer un nouvel article 723-7 qui dispose : « *Dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, l'entretien personnel mené avec le demandeur fait l'objet d'une transcription versée au dossier de l'intéressé. La transcription est communiquée à leur demande à l'intéressé ou à son avocat ou au représentant de l'association avant qu'une décision soit prise sur la demande. Dans le cas où il est fait application de l'article L. 723-2 (procédure accélérée), cette communication peut être faite lors de la notification de la décision* ». Pour la CNCDH, le principe du contradictoire exige que la discussion sur la transcription de l'entretien et sa communication aient systématiquement lieu avant la prise de décision et ce, que la procédure soit normale ou accélérée. Elle recommande donc une modification du nouvel article L.723-7 du CESEDA. En outre, elle souhaite que l'intégralité des

---

411 « *Le demandeur se présente à l'entretien et répond personnellement aux questions qui lui sont posées par l'agent de l'office* ».

412 Voir CFDA, *Droit d'asile en France...*, op. cit., p. 71 et s., qui évoque qu'à ce jour le cahier des charges de l'OFII exclut la préparation à l'entretien.

413 Dans ce sens J.-Y. Leconte et C.-A. Frassa, *Rapport d'information n° 130*, op. cit., p. 62.

414 Voir CNCDH, *Etude sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, op. cit., p. 123.

415 En cas d'enregistrement audio, aucune confirmation n'est demandée.

416 Ces informations peuvent être des informations précises et actualisées obtenues auprès de différentes sources, telles que le BEAA et le HCR ainsi que les organisations internationales compétentes en matière de droits de l'homme, sur la situation générale existant dans les pays d'origine des demandeurs et, le cas échéant, dans les pays par lesquels les demandeurs ont transité ou des informations reçues suites à des demandes de conseil adressées à des experts, le cas échéant, sur des matières particulières comme les questions médicales, culturelles, religieuses, ou celles liées aux enfants ou au genre.

garanties énumérées à l'article 17 de la directive « Procédures » soit introduite dans le CESEDA à l'occasion de l'élaboration des décrets d'application.

#### 4. Garantir la présence d'un conseil lors de l'entretien

52. A ce jour, le CESEDA ne prévoit pas la présence d'un conseil lors de l'audition menée par l'agent de l'OFPRA. La directive « Procédures » va entraîner un réel bouleversement des pratiques en prévoyant que les Etats sont tenus d'autoriser un demandeur à se présenter à l'entretien personnel accompagné d'un conseil juridique ou d'un autre conseiller (article 23.3). Ils peuvent toutefois choisir de limiter l'intervention de ce dernier « à la fin de l'entretien » (alinéa 3). L'article 7 du projet de loi intègre dans le CESEDA un nouvel article L.723-6 alinéa 5 ainsi rédigé : « *Le demandeur peut se présenter à l'entretien accompagné d'un avocat ou d'un représentant d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile. Au cours de l'entretien l'avocat ou le représentant de l'association peut prendre des notes. A la fin de l'entretien, l'avocat ou le représentant de l'association peut, à sa demande, formuler des observations* ».
53. La CNCDH regrette le choix d'une transposition *a minima* des dispositions de la directive « Procédures » rappelées plus haut. Elle entend rappeler que la présence d'un conseil garantit un déroulement contradictoire et transparent de l'entretien individuel dont la qualité ne pourra qu'en être améliorée. La CNCDH recommande en conséquence que :
- le demandeur soit informé avant l'entretien de la possibilité d'être assisté par un conseil ;
  - le demandeur puisse se présenter à l'entretien accompagné d'un avocat ou d'un représentant d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, étant précisé que l'effectivité de cette garantie dépendra des moyens consacrés à cette assistance ;
  - le conseil puisse jouer un rôle actif au cours de l'entretien et non uniquement à la fin de celui-ci.

#### 5. Réduire la durée de la procédure

54. L'article 31.2 de la directive « Procédures » consacre le principe du délai raisonnable de la procédure d'asile en posant que les Etats membres veillent à ce que la procédure d'examen soit menée à terme dans les meilleurs délais, sans préjudice d'un examen approprié et exhaustif. Aux termes de l'article 31.3, les Etats membres veillent à ce que l'examen de la demande d'asile soit mené à terme dans les six mois à compter de l'introduction de la demande. Ils ont cependant la possibilité de prolonger ce délai jusqu'à 18 mois (article 31.5)<sup>417</sup>, voire 21 mois en cas de gel de la procédure (article 31.4). A cet égard, la CNCDH s'étonne de la possibilité offerte aux Etats de geler le traitement des demandes au vu « d'une situation incertaine dans le pays d'origine qui devrait être temporaire » (article 31.4 directive « Procédures »). Outre le caractère vague et précisément incertain du critère d'un tel gel, de la durée potentielle de celui-ci (jusqu'à 21 mois à partir de l'introduction de la demande), il n'est assorti d'aucune autre garantie pour le demandeur que celle d'une « *information, dans un délai raisonnable, des raisons du report* ». Si la CNCDH peut comprendre les difficultés du traitement de demandes d'asile en cas d'afflux massif, elle ne peut en revanche que

---

417 Le délai de 6 mois peut être prolongé de neuf mois supplémentaires en cas de questions factuelles et/ou juridiques complexes ou du fait qu'un grand nombre de ressortissants de pays tiers demandent simultanément une protection internationale (article 31.3). Par ailleurs, les Etats peuvent « *exceptionnellement* », « *dans des circonstances dûment justifiées* », dépasser de trois mois au maximum les délais prescrits « *lorsque cela est nécessaire pour assurer un examen approprié et exhaustif* » de la demande, soit 18 mois au total.

s'étonner du silence gardé par le projet de loi sur la procédure de protection temporaire instituée par l'UE pour répondre à la tension liée à la situation dans certains pays sans différer alors l'octroi d'une protection<sup>418</sup>.

55. Le nombre et l'imprécision de ces dérogations laissent aux Etats membres une grande marge d'interprétation et de gestion des délais de procédure. La CNCDH entend rappeler que les délais mentionnés dans la directive visent des durées maximales et que la procédure d'asile devant l'OFPRA doit être impérativement encadrée dans un délai de 6 mois<sup>419</sup>. Elle recommande en conséquence la consécration de ce principe dans le CESEDA.
56. Par ailleurs, l'article 10 du projet de loi prévoit d'intégrer dans le CESEDA un nouvel article L.731-2 fixant des délais d'examen des recours par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)<sup>420</sup>, étant rappelé qu'à ce jour, le délai moyen de la procédure devant cette juridiction est de 9 mois environ<sup>421</sup>. En vertu des nouvelles dispositions, la CNDA statue en formation collégiale dans le délai de droit commun de 5 mois. Toutefois, en cas de décision d'irrecevabilité ou de rejet prise dans le cadre d'une procédure accélérée, elle statue à juge unique dans un délai de 5 semaines. Si les mesures d'amélioration de la qualité de la procédure conduite devant l'OFPRA recommandées par la CNCDH devaient être rapidement mises en œuvre, la phase contentieuse serait inévitablement moins fréquente<sup>422</sup>. Dans ces conditions, la CNCDH estime que l'efficacité pratique de la réduction des délais prévue au nouvel article L.731-2 du CESEDA dépendra de la qualité de la procédure menée devant l'OFPRA.
57. De plus, la réduction des délais de procédure ne saurait dispenser du respect des garanties procédurales devant la CNDA<sup>423</sup>. A cet égard, la CNCDH déplore l'extension dans le projet de loi des procédures à juge unique un peu plus d'un an après une

---

418 Directive n° 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 *relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil*.

419 Dans ce sens J.-Y. Leconte et C.-A. Frassa, *Rapport d'information n° 130, op.cit.*, p. 58.

420 Article L.731-2 nouveau du CESEDA : « La Cour nationale du droit d'asile statue, dans un délai de cinq mois à compter de sa saisine, sur les recours formés contre les décisions de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides, prises en application des articles L. 711-1 à L. 711-4, L. 712-1 à L. 712-3, L. 713-1 à L. 713-4, L. 723-1 à L. 723-14. A peine d'irrecevabilité, ces recours doivent être exercés dans le délai d'un mois à compter de la notification de la décision de l'office.

Toutefois, sans préjudice de l'application des dispositions de l'article L. 733-2, lorsque la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides a été prise en application des articles L. 723-2 ou L. 723-10, le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de la formation de jugement qu'il désigne à cette fin, après avoir vérifié, le cas échéant d'office, à toute étape de la procédure, que la demande relève de l'un des cas prévus par ces deux articles, statue dans un délai de cinq semaines à compter de sa saisine. Si le président de la Cour nationale du droit d'asile ou le président de la formation de jugement désigné à cette fin estime que la demande ne relève pas de l'un de ces cas, la Cour nationale du droit d'asile statue, en formation collégiale, dans les conditions prévues au 1er alinéa.

Le bénéfice de l'aide juridictionnelle peut être demandé dans le délai de recours contentieux et au plus tard lors de l'introduction du recours. Son bénéfice est de plein droit ».

421 Le délai constaté est de 8 mois et 26 jours, alors que le délai prévisible est de 6 mois et 24 jours.

422 Voir P. Mazeaud, *Pour une politique des migrations transparente, simple et solidaire, op. cit.*, p. 86 et s., qui propose d'améliorer les pratiques administratives pour faire une économie de contentieux en matière de droit des étrangers.

423 La France a fait l'objet d'une condamnation par la Cour européenne des droits de l'homme pour n'avoir pas permis à un demandeur d'asile, placé en procédure prioritaire et retenu, de faire valoir le bien-fondé de ses griefs du fait notamment du « *traitement extrêmement rapide, voire sommaire de sa demande par l'OFPRA* » et du « *caractère extrêmement bref du délai de quarante-huit heures* » qui lui a été imparti pour préparer son recours. Pour la Cour, la procédure prioritaire violait l'article 13 combiné à l'article 3, dès lors qu'en pratique le requérant n'avait pas disposé de recours effectifs lui permettant de faire valoir le bien-fondé du grief de l'article 3 alors que son éloignement vers le Soudan était en cours (Cour EDH 2 février 2012, *I.M. c. France*, req. n° 9152/09).

réforme du code de justice administrative qui en a fait autant en matière de contentieux portant sur les droits sociaux<sup>424</sup>. Elle y voit l'émergence insidieuse d'une « justice administrative à deux vitesses » et se doit de rappeler qu'il ne peut être toléré que les pauvres ou les personnes « particulièrement défavorisées et vulnérables » que sont les demandeurs d'asile<sup>425</sup>, bénéficient de garanties procédurales au rabais. Le traitement par un juge unique de la CNDA va également conduire à écarter le HCR de l'instance juridictionnelle alors que sa présence constitue un élément fondateur du dispositif français d'asile. Marquant son profond attachement au principe de collégialité, la CNCDH recommande en conséquence une modification du nouvel article L.731-2 du CESEDA. Enfin, le libre choix d'un défenseur doit être garanti, y compris au titre de l'aide juridictionnelle. Un temps suffisant pour la préparation de la défense doit être assuré, conformément aux exigences des articles 13 de la CESDH et 21 de la directive « Procédures ».

## 6. Garantir au demandeur d'asile le droit au bénéfice du doute

58. La doctrine la plus autorisée souligne que le contentieux du droit d'asile n'est pas un contentieux de type pénal, ni même un contentieux de la preuve, mais un contentieux de l'accréditation d'une situation<sup>426</sup>. En effet, la Convention de Genève ne comporte aucune disposition relative à la procédure de détermination de la qualité de réfugié et à la preuve de la crainte de persécution invoquée<sup>427</sup>. Une telle preuve s'avère au demeurant quasiment impossible à rapporter, comme le précise très justement le HCR dans son *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié* : « Il est possible qu'après que le demandeur se sera efforcé d'établir l'exactitude des faits qu'il rapporte, certaines de ses affirmations ne soient cependant pas prouvées à l'évidence (...) Un réfugié peut difficilement prouver tous les éléments de son cas et si c'était là une condition absolue, la plupart des réfugiés ne seraient pas reconnus comme tels. Il est donc nécessaire de donner au demandeur le bénéfice du doute »<sup>428</sup>. Ainsi, les agents de l'OFPRA et les juges de la CNDA devront se forger une intime conviction sur la crédibilité du récit formulé par le demandeur d'asile à partir non de preuves, mais d'un simple faisceau d'indices<sup>429</sup>. Cet infléchissement de la charge de la preuve est consacré par la directive « Qualification » aux termes de laquelle « Il appartient à l'Etat membre d'évaluer en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande » (article 4.1). Le projet de loi transpose utilement cette dernière disposition dans un nouvel article L.723-4 du CESEDA<sup>430</sup>, qui

424 Voir Décret n° 2013-730 du 13 août 2013 portant modification du code de justice administrative, JORF du 15 août 2013, p. 13960.

425 Cour EDH 21 janvier 2011, M.S.S. c. Belgique et Grèce, op. cit., § 251.

426 J.-M. Berlorgey, op. cit., p. 143 et s.

427 Ibid., p. 159. Voir également CNCDH, *Etude sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, op. cit., p. 110.

428 UNHCR, *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, HCR/1P/4/FRE/REV.1, UNHCR 1979, réédition Genève 1992, § 196 et 203.

429 Dans ce sens J.-M. Berlorgey, op. cit., p. 161. Voir également A. Le Pors, *Juge de l'asile*, Michel Houdiard Editeur 2010, p. 132 et s.

430 Article L.723-4 nouveau du CESEDA : « L'office se prononce, au terme d'une instruction unique, sur la reconnaissance de la qualité de réfugié ou sur l'octroi de la protection subsidiaire.

Il appartient au demandeur de présenter, aussi rapidement que possible, tous les éléments nécessaires pour étayer sa demande d'asile. Ces éléments correspondent à ses déclarations et à tous les documents dont il dispose concernant son âge, son histoire personnelle, y compris celle de sa famille, son identité, sa ou ses nationalités, ses titres de voyage, les pays ainsi que les lieux où il a résidé auparavant, ses demandes d'asile antérieures, son itinéraire ainsi que les raisons justifiant sa demande.

Il appartient à l'office d'évaluer, en coopération avec le demandeur, les éléments pertinents de la demande. L'office statue sur la demande en tenant compte de la situation prévalant dans le pays d'origine à la date de sa décision, de la situation personnelle et des déclarations du demandeur, des éléments de preuve et d'information qu'il a présentés ainsi que, le cas échéant, des activités qu'il a exercées depuis le départ de son

exige cependant curieusement, à plusieurs reprises, du demandeur d'asile, qu'il apporte de véritables éléments de preuve. La reconnaissance de la qualité de réfugié apparaît alors comme une véritable « épreuve de vérité »<sup>431</sup>. Pour la CNCDH, la référence à la preuve dans le nouvel article L.723-4 du CESEDA est contraire à l'esprit de la Convention de Genève et à celui de la directive « Qualification ». Elle en recommande donc la modification par la suppression des termes « preuve » et « probant ».

59. Par ailleurs, les alinéas 4, 5 et 6 du nouvel article L.723-4 fixent des directives pour l'appréciation par l'OFPRA de la demande d'asile. A titre d'exemple, l'alinéa 5 du nouvel article L.723-4 du CESEDA établit clairement une hiérarchie entre les « craintes de persécution » et les « persécutions déjà subies »<sup>432</sup>. A cet égard, la CNCDH entend rappeler que le principe d'intime conviction s'oppose à la fixation de toute règle gouvernant l'appréciation d'une demande d'asile et interdit de fixer *a priori* la valeur probatoire d'un indice ou de tout autre élément de fait. Elle recommande donc une modification du projet de loi sur ce point.

## 7. Entourer les décisions d'irrecevabilité de garanties sérieuses

60. Transposant l'article 33 de la directive « Procédures », un nouvel article L.723-10 du CESEDA prévoit la possibilité de déclarer, sans examen au fond, une demande d'asile irrecevable notamment :

- lorsque le demandeur bénéficie du statut de réfugié et d'une protection effective dans un Etat tiers et y est effectivement réadmissible ;
- lorsque le demandeur bénéficie d'une protection au titre de l'asile dans un Etat membre de l'UE.

La CNCDH note avec satisfaction que, dans la première hypothèse, l'OFPRA a l'obligation de vérifier que le demandeur bénéficie dans l'Etat tiers d'une protection effective et qu'il y est effectivement réadmissible. En revanche, rien de tel n'est prévu dans la seconde hypothèse, alors même que le Conseil d'Etat pose que la présomption de protection effective d'une personne reconnue réfugiée dans un Etat membre de l'UE est réfragable, le demandeur ayant la possibilité d'établir l'incapacité de l'Etat membre concerné à lui assurer une protection efficace<sup>433</sup>. Dans ces conditions, la CNCDH recommande d'harmoniser la rédaction du nouvel article L.723-10 du CESEDA en imposant à l'OFPRA de vérifier, avant la décision d'irrecevabilité, l'effectivité de la protection dans l'Etat membre de l'UE concerné et la possibilité d'une réadmission.

---

*pays d'origine et qui seraient susceptibles de l'exposer dans ce pays à des persécutions ou des atteintes graves. L'office tient compte également, le cas échéant, du fait qu'il est raisonnable de considérer que le demandeur peut se prévaloir de la protection d'un autre pays dont il est en droit de revendiquer la nationalité.*

*Le fait que le demandeur a déjà fait l'objet de persécutions ou d'atteintes graves ou de menaces directes de telles persécutions ou atteintes constitue un indice sérieux du caractère fondé des craintes du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que ces persécutions ou atteintes graves ne se reproduiront pas.*

*Lorsqu'une partie de ses déclarations n'est pas étayée par des éléments de preuve, il n'est pas exigé du demandeur d'autres éléments de justification si, ayant présenté dès que possible, sauf motif légitime avéré, sa demande, il s'est réellement efforcé de l'étayer en présentant tous les éléments à sa disposition et en expliquant de façon satisfaisante l'absence d'autres éléments probants et si, la crédibilité générale du demandeur étant établie, ses déclarations sont considérées comme cohérentes et plausibles et ne sont pas contredites par des informations dont dispose l'office ».*

431 Voir E. d'Halluin-Mabillot, *Les épreuves de l'asile...*, op. cit.

432 « Le fait que le demandeur a déjà fait l'objet de persécutions ou d'atteintes graves ou de menaces directes de telles persécutions ou atteintes constitue un indice sérieux du caractère fondé des craintes du demandeur d'être persécuté ou du risque réel de subir des atteintes graves, sauf s'il existe de bonnes raisons de penser que ces persécutions ou atteintes graves ne se reproduiront pas ».

433 CE 13 novembre 2013, *CIMADE*, n° 349735.

61. Le nouvel article L.731-2 du CESEDA prévoit que les décisions d'irrecevabilité peuvent faire l'objet d'un recours non suspensif devant la CNDA. Ainsi que cela a déjà été précisé (voir § 31), le nouvel article L.733-4 du même code énonce que la CNDA, qui statue normalement en plein contentieux, peut néanmoins annuler une décision de l'office et lui renvoyer l'examen de la demande dans deux hypothèses limitativement énumérées, au rang desquelles ne figurent pas les décisions d'irrecevabilité. Celles-ci sont donc soustraites au contrôle de la légalité, alors même qu'elles ont des conséquences très lourdes sur la situation du demandeur d'asile, en raison de l'absence d'examen au fond de sa demande. L'intéressé peut au surplus se voir privé de son droit au maintien sur le territoire (article L.743-2 nouveau du CESEDA). En conséquence, la CNCDH recommande de modifier alinéa 2 de l'article L.733-4 du CESEDA en permettant à la CNDA d'annuler la décision de l'OFPPRA et de lui renvoyer l'examen de la demande d'asile en cas de décision d'irrecevabilité affectée d'un vice de légalité.

## 8. Améliorer le régime des décisions de clôture

62. Transposant les articles 27 et 28 de la directive « Procédures », le projet de loi introduit dans le CESEDA deux articles relatifs au retrait ou à la renonciation à une demande d'asile. Un nouvel article L.723-11 énumère les cas dans lesquels l'OFPPRA peut rendre une décision dite « de clôture d'examen »<sup>434</sup>. S'agissant du motif relatif au dépôt tardif de la demande (article L.723-11 c. nouveau), la CNCDH relève que des raisons parfaitement légitimes peuvent expliquer cette situation, comme notamment la méconnaissance du système français de l'asile, l'absence de maîtrise de la langue française, l'isolement dès l'entrée sur le territoire français, les difficultés d'ordre médical ou la fragilité psychologique du demandeur d'asile. En outre, un dépôt tardif, n'est pas de nature à exclure un besoin de protection internationale. La CNCDH recommande donc qu'il soit précisé dans le texte que l'absence de présentation de la demande dans les délais impartis n'est justifiée par aucune raison valable. Par ailleurs, une décision de clôture peut également intervenir « lorsque le demandeur a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il était hébergé (...) ou astreint à résider ou n'a pas respecté ses obligations de présentation et de communication aux autorités » (article L.723-11 d. nouveau). Pour la CNCDH, le non-respect par le demandeur de ces obligations est sans rapport avec l'examen du besoin d'une protection internationale<sup>435</sup>. Elle recommande en conséquence la suppression de ces dispositions.
63. Un nouvel article L.723-12 du CESEDA définit les modalités de réouverture du dossier<sup>436</sup>, celle-ci pouvant être sollicitée par le demandeur dans un délai de 9 mois. La CNCDH exprime sa plus vive opposition aux dispositions du dernier alinéa en vertu

---

434 Article L. 723-11 nouveau du CESEDA : « L'office peut prendre une décision de clôture d'examen dans les cas suivants :

a) Le demandeur a informé l'office du retrait de sa demande d'asile ;  
b) Le demandeur, de manière délibérée et caractérisée, refuse de fournir des informations essentielles au traitement de sa demande, en particulier concernant son identité ;  
c) Le demandeur n'a pas introduit sa demande à l'office dans les délais impartis ou, sans justifier de raison valable, ne s'est pas présenté à l'entretien à l'office ;  
d) Le demandeur a fui ou quitté sans autorisation le lieu où il était hébergé en application de l'article L. 744-3 ou astreint à résider, ou n'a pas respecté ses obligations de présentation et de communication aux autorités, sauf s'il a informé lesdites autorités dans un délai raisonnable ou justifie de motifs indépendants de sa volonté ».

435 UNHCR, Note précitée, p. 12.

436 Article L. 723-12 nouveau du CESEDA : « Si, dans un délai inférieur à neuf mois suivant la décision de clôture, le demandeur sollicite la réouverture de son dossier ou présente une nouvelle demande, l'office rouvre le dossier et reprend l'examen de la demande au stade auquel il avait été interrompu. La décision de clôture ne peut être remise en cause que par le dépôt d'une demande de réouverture du dossier.

Le dossier d'un demandeur ne peut être rouvert en application du premier alinéa qu'une seule fois. Passé le délai de neuf mois, la décision de clôture est définitive et la nouvelle demande est considérée comme une demande de réexamen ».

desquelles, au-delà des 9 mois, la demande de réouverture du dossier est considérée comme une demande de réexamen traitée en procédure accélérée. En effet, il est difficilement concevable d'envisager un quelconque réexamen, dès lors qu'il n'y a pas eu, au préalable, rejet d'une première demande d'asile. En l'absence d'un tel rejet, l'appréciation d'éléments nouveaux fondant le réexamen s'avère au surplus totalement impossible. Par ailleurs, il doit être relevé qu'aux termes du projet de loi, l'OFPRA peut, dans une telle hypothèse, ne pas procéder à un entretien (article L.723-14 nouveau du CESEDA), qui est pourtant une garantie essentielle de la procédure d'asile. Pour toutes ces raisons, la CNCDH recommande la suppression des nouvelles dispositions.

## 9. Garantir un recours suspensif de plein droit dans l'ensemble des procédures relatives à l'asile

64. Les dispositions de la nouvelle directive « Procédures » (article 46-5) posent le principe selon lequel les Etats membres autorisent les demandeurs d'asile à rester sur leur territoire jusqu'à l'expiration du délai d'introduction d'un recours, et si ce dernier a été formé, jusqu'à son issue. Une série d'exceptions limitent cependant ce droit. Dans ces hypothèses, une juridiction doit décider du caractère suspensif du recours, soit d'office, soit en étant saisie de cette question par un demandeur d'asile (article 46.6 et s.). Dans les deux cas, l'intervention de la juridiction n'est prévue par la directive que si la décision de rejet de la demande d'asile « *a pour conséquence de mettre un terme au droit du demandeur de rester sur le territoire de l'Etat membre* » (article 46.6 *in fine*).
65. A ce jour, le seul recours suspensif dont disposent les demandeurs d'asile sur le territoire français est celui disponible devant le juge de la reconduite à la frontière qui est chargé de contrôler la légalité de la mesure d'éloignement (obligation de quitter le territoire français) et d'en vérifier notamment la compatibilité avec les articles 3 et 8 de la CESDH. Le recours devant la CNDA dans le cadre de la procédure normale n'est quant à lui pas directement suspensif<sup>437</sup>, même si l'étranger débouté de sa demande ne peut être reconduit à la frontière dans la mesure où il bénéficie d'un droit au séjour provisoire jusqu'à la décision de la Cour. Mais surtout, les recours formés par les demandeurs en procédure prioritaire ne sont pas suspensifs<sup>438</sup>. Il en est de même des recours formés contre la décision de transfert prise en application du Règlement Dublin.
66. Pour la CNCDH, la condamnation du caractère non suspensif de ces recours par les deux cours européennes<sup>439</sup> impose une réforme à laquelle invitent la directive « Procédures » et le règlement « Dublin III »<sup>440</sup>. Le projet de loi innove très heureusement en prévoyant que les demandeurs d'asile peuvent, de plein droit, se maintenir sur le territoire jusqu'à une décision définitive de l'OFPRA ou de la CNDA, dès lors qu'ils sont placés en procédure normale ou en procédure accélérée (article L.743-5 nouveau du

---

437 CE 29 janvier 1986, *Kodia*, n° 72001.

438 Le caractère non suspensif du recours pour les procédures prioritaires est d'autant plus problématique que la directive « Procédures » pérennise le concept de « pays d'origine sûrs » (article 36).

439 Cour EDH 2 février 2012, *I.M. c. France*, req. n° 9152/09 ; Cour EDH, 21 janvier 2011, *M.S.S. c. Belgique et Grèce*, n° 30696/09 ; CJUE 21 décembre 2011, *N.S. & autres*, n° C-411/10.

440 Un recours conférant le droit de rester sur le territoire en attendant l'issue de ce recours (article 27.3 a), une suspension automatique du transfert pendant un délai raisonnable au cours duquel une juridiction peut décider de l'effet suspensif ou non du recours (article 27.3 b), une possibilité de demander à la juridiction saisie pour déterminer si le transfert est légal, de suspendre ce transfert en attendant l'issue de son recours (article 27.3 c).

CESEDA<sup>441</sup>). S'agissant des demandeurs placés en procédure Dublin, ils bénéficient également du droit de se maintenir en France jusqu'au terme de la procédure de détermination de l'Etat responsable et, le cas échéant, jusqu'à leur transfert effectif vers celui-ci (article L.743-3 nouveau du CESEDA<sup>442</sup>), le recours devant la juridiction administrative étant suspensif de la décision de transfert (article L.742-5 alinéa 2 nouveau du CESEDA<sup>443</sup>). En cas de demande d'asile en rétention, le président du tribunal administratif a la faculté de permettre à une personne ayant fait l'objet d'une décision d'irrecevabilité ou de rejet, de se maintenir sur le territoire jusqu'à la décision de la CNDA, s'il estime que la demande d'asile n'a pas été présentée « *dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement* » (article L.556-1 nouveau du CESEDA). En revanche, le projet de loi ne prévoit de recours suspensif ni pour les décisions de clôture (article L.723-12 nouveau du CESEDA) ni pour les décisions d'irrecevabilité (article L.743-2 nouveau du CESEDA<sup>444</sup>). Dans ces deux hypothèses, les nouvelles dispositions prévoient en effet la possibilité de mettre fin au droit du demandeur d'asile de se maintenir sur le territoire (voir plus haut § 23). Dans ces conditions, la CNCDH ne peut qu'une nouvelle fois rappeler qu'il est impératif d'instituer un recours suspensif de plein droit dans le cadre de l'ensemble des procédures d'asile, étant précisé que le régime juridique de la contestation de l'obligation de quitter le territoire français (article L.512-1 et suivants du CESEDA) n'a, en la matière, aucune incidence sur ces procédures.

67. Par ailleurs, il découle de l'article 13 de la CESDH que la personne concernée doit pouvoir exercer son recours dans un « délai raisonnable », ce qui implique la définition légale d'un délai suffisant pour préparer, rédiger et déposer une requête comprenant un exposé détaillé des moyens de fait et de droit. Le projet de loi prévoit que les recours devant la CNDA sont, en principe, exercés dans un délai d'un mois, que la procédure soit normale ou accélérée (article L.731-2 alinéa 1<sup>er</sup> nouveau du CESEDA). Ce délai est inférieur au délai de droit commun pour les recours contentieux devant le juge administratif, qui est de 2 mois. Il convient de rappeler qu'un délai trop bref met en cause l'effectivité même du recours<sup>445</sup>. Ainsi en est-il du délai de 7 jours pour les recours contre les décisions de transfert des « Dublinés » (article L. 742-4 nouveau du CESEDA) et, à plus forte raison, du délai de 48 heures pour les recours contre les

---

441 Article L.743-5 nouveau du CESEDA : « *Sans préjudice des articles L. 556-1 et L. 743-2, lorsque l'étranger sollicitant l'enregistrement d'une demande d'asile a fait l'objet, préalablement à la présentation de sa demande, d'une mesure d'éloignement prise en application des dispositions prévues dans le livre V du présent code, celle-ci ne peut être mise à exécution avant la notification de la décision de l'office, lorsqu'il s'agit d'une décision de rejet, d'irrecevabilité ou de clôture, ou si un recours est formé devant la Cour nationale du droit d'asile contre une décision de rejet, avant la notification de la décision de la Cour* ».

442 Article L.743-3 nouveau du CESEDA : « *Le demandeur d'asile qui fait l'objet de la procédure mentionnée à l'article L. 742-1 bénéficie du droit de se maintenir en France jusqu'au terme de la procédure de détermination de l'Etat responsable de l'examen de sa demande et, le cas échéant, jusqu'à son transfert effectif à destination de cet Etat.*

*Le demandeur d'asile qui se soustrait de manière intentionnelle ou systématique aux convocations ou contrôles de l'autorité administrative en vue de faire obstacle à l'exécution d'une décision de transfert perd le bénéfice de son droit à se maintenir en France* ».

443 Article L.742-5 alinéa 2 nouveau du CESEDA : « *La décision de transfert ne peut faire l'objet d'une exécution d'office ni avant l'expiration d'un délai de sept jours ou, si une décision de placement en rétention prise en application de l'article L. 551-1 ou d'assignation à résidence prise en application de l'article L. 561-2 a été notifiée avec la décision de transfert, avant l'expiration d'un délai de quarante-huit heures, ni avant que le tribunal administratif n'ait statué s'il a été saisi* ».

444 Article L.556-1 alinéa 4 nouveau du CESEDA : « *En cas de décision d'irrecevabilité ou de rejet de l'office, et saisi d'une demande en ce sens dans le délai de quarante-huit heures suivant la notification de cette décision par l'étranger maintenu en rétention qui entend former un recours contre elle devant la Cour nationale du droit d'asile, le président du tribunal administratif, s'il estime que la demande d'asile n'a pas été présentée dans le seul but de faire échec à l'exécution de la mesure d'éloignement, peut ordonner que l'intéressé soit autorisé à se maintenir sur le territoire français jusqu'à ce que la cour ait statué* ».

445 Sur le délai raisonnable dans l'exercice des voies de recours, voir CNCDH/Médiateur de la République, *Communication commune sur l'affaire Gebremedhin contre France*.

décisions de refus d'entrée sur le territoire français (article L.213-9 du CESEDA) et contre les décisions d'irrecevabilité ou de rejet prononcées à l'encontre d'un demandeur d'asile en rétention (article L. 556-1 nouveau du CESEDA). En conséquence, la CNCDH recommande l'allongement de ces délais et la transformation des délais d'heure à heure en délais à jours ouvrés.

68. S'agissant de la procédure d'asile à la frontière, la CNCDH recommande tout particulièrement de fixer pour point de départ du délai de recours contre les décisions de refus d'entrée, la date de remise des notes d'entretien de l'OFPPRA<sup>446</sup>, afin que le demandeur soit mis à même de motiver son recours contre la décision de rejet de l'office. Elle réitère à cet égard les préconisations déjà exprimées pour les demandes sur le territoire relatives à l'organisation et au financement d'une permanence d'information, ainsi que d'une permanence d'avocat au titre de l'aide juridictionnelle.

### **III. Le droit à des conditions matérielles d'accueil**

#### **A. Améliorer l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement**

69. A la suite de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne faisant obligation aux Etats d'accorder des conditions minimales d'accueil aux demandeurs d'asile placés en procédure Dublin, la nouvelle directive « Accueil » précise qu'elle s'applique « à tous les stades et tous les types de procédures relatives aux demandes de protection internationale », sans distinguer entre les différentes catégories de demandes d'asile (article 17.1). La France doit dès lors, pour se conformer aux exigences de cette directive, proposer des conditions matérielles d'accueil dignes à toutes les personnes qui sollicitent une protection internationale. L'alignement devra se faire sur les standards les plus protecteurs, les Etats pouvant adopter ou maintenir des conditions plus favorables que celles prévues par le droit de l'Union. La CNCDH rappelle à cet égard que les conditions matérielles d'accueil ne sauraient constituer une variable d'ajustement mise à la disposition des autorités pour dissuader les étrangers ayant des craintes de persécution de demander une protection internationale en France.

70. La CNCDH réitère ses constats et recommandations au sujet du dispositif national d'accueil (DNA) qui crée des inégalités de traitement, en raison de sa sous-dotation structurelle<sup>447</sup>. Aussi, toute réforme du dispositif national d'accueil doit-elle poursuivre l'objectif du 11<sup>e</sup> considérant de la directive « Accueil », en adoptant des normes qui garantissent aux demandeurs d'asile un niveau de vie digne. La CNCDH souhaite ainsi que l'objectif d'optimisation de la prise en charge des demandeurs d'asile dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), gérés par des structures

---

446 Dans ce sens CE 28 novembre 2011, *Ministre de l'intérieur*, n° 344248.

447 Ce dispositif comprend aujourd'hui environ 22000 places d'accueil en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) mais ne permet la prise en charge annuelle que de 13000 nouvelles personnes. Les autres demandeurs d'asile se reportent sur l'hébergement d'urgence pour demandeurs d'asile (HUDA), l'hébergement social de droit commun, les dispositifs de solidarité des collectivités locales ou la solidarité de proches. Ce système à double vitesse est un facteur de grande précarisation d'une partie des demandeurs d'asile, alors que l'allocation temporaire d'attente (ATA), en ne permettant pas de couvrir leurs besoins élémentaires, compromet les perspectives d'intégration de ceux qui seront autorisés à demeurer sur le territoire. Ce système est également une aberration financière dès lors que le dispositif CADA coûte finalement moins cher que les HUDA, l'ATA et les plates-formes réunis. Une telle gestion à court terme a pour conséquence de confier l'hébergement à des dispositifs plus onéreux, moins adaptés et dépourvus d'accompagnement, alors que le total des crédits alloués aux dispositifs d'urgence et aux CADA permettrait aisément un hébergement de tous ceux qui le souhaitent en CADA. Enfin, il est surtout source d'inégalités en termes d'accès à une protection internationale. Ainsi, les demandeurs d'asile hébergés en CADA y bénéficient d'un accompagnement social, administratif et juridique et ont davantage de chance d'être placés sous la protection de la France. Par conséquent, même si les directives s'y intéressent peu, la question d'une assistance sociale, administrative et juridique de qualité et indépendante ne peut être détachée de celle de l'accueil et de l'hébergement.

associatives, soit privilégié pour répondre à l'augmentation de la demande d'asile et que de nouvelles places soient créées<sup>448</sup>. De plus, il est impératif que les missions d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile comprennent un accompagnement administratif, social et juridique. Pour la CNCDH, les pouvoirs publics devront assurer la qualité de cet accompagnement en dépit de l'accélération de la procédure voulue par le projet de loi.

71. Enfin, la CNCDH se doit tout particulièrement de saluer le travail considérable et le dévouement exemplaire des associations impliquées au premier chef dans l'accueil, l'orientation, l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile. Ces dernières travaillent fréquemment dans des conditions très difficiles. En raison de moyens insuffisants, elles sont trop souvent contraintes de « gérer la pénurie ». La CNCDH ne peut donc que recommander aux pouvoirs publics de valoriser le savoir-faire associatif et de prévoir des financements permettant à ces structures de remplir leurs missions dans de bonnes conditions.

## **B. Améliorer le dispositif de l'allocation pour demandeur d'asile**

72. Il ressort de plusieurs décisions de juges nationaux<sup>449</sup> et européens<sup>450</sup> que tous les demandeurs d'asile, sans distinction, doivent pouvoir bénéficier d'une telle allocation. L'article 17.1 de la directive « Accueil » dispose en effet que : « *Les Etats membres font en sorte que les demandeurs aient accès aux conditions matérielles d'accueil lorsqu'ils présentent une demande de protection internationale* », sans distinguer entre les différentes catégories de demandeurs. Le projet de loi prévoit d'intégrer dans le CESEDA un nouvel article L.744-9 qui réserve le bénéfice de l'allocation pour demandeurs d'asile versée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) aux seules personnes satisfaisant à des critères d'âge et de ressources et acceptant l'offre globale de prise en charge, notamment son volet hébergement<sup>451</sup>.

---

448 Dans ce sens R. Karoutchi, *L'allocation temporaire d'attente. Rapport n° 105 (2013-2014) fait au nom de la commission des finances du Sénat déposé le 30 octobre 2013*, p. 36.

449 CE 16 juin 2008, *CIMADE*, n° 300636 ; CE 7 avril 2011, *CIMADE & GISTI*, n° 335924 ; CE17 avril 2013, *CIMADE & GISTI*, n° 335924.

450 CJUE, 4ème chambre, 27 septembre 2012, *CIMADE et GISTI*, n° C-179/11.

451 Article L.744-9 nouveau du CESEDA : « *Le demandeur d'asile, qui a accepté les conditions matérielles d'accueil proposées en application de l'article L. 744-1 du présent code, peut bénéficier d'une allocation pour demandeur d'asile, s'il satisfait à des critères d'âge et de ressources. Cette allocation lui est versée par l'Office français de l'immigration et de l'intégration dans l'attente de la décision définitive lui accordant ou lui refusant une protection au titre de l'asile ou jusqu'à son transfert effectif vers un autre Etat membre si sa demande d'asile relève de la compétence de cet Etat.*

*Le versement de l'allocation prend fin au terme du mois qui suit celui de la notification de la décision définitive concernant cette demande. Son montant est révisé, le cas échéant, une fois par an, en fonction de l'évolution des prix hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances de l'année.*

*L'allocation pour demandeur d'asile est incessible et insaisissable. Pour son remboursement, en cas de versement indu, l'Office français de l'immigration et de l'intégration peut procéder par retenue sur les échéances à venir dues à quelque titre que ce soit. Le montant des retenues ne peut dépasser un plafond dont les modalités sont fixées par voie réglementaire, sauf en cas de remboursement intégral de la dette en un seul versement si le bénéficiaire opte pour cette solution.*

*Les blocages de comptes courants de dépôts ou d'avances ne peuvent avoir pour effet de faire obstacle à son insaisissabilité.*

*Un décret définit le barème de l'allocation pour demandeur d'asile, en prenant en compte les ressources de l'intéressé, sa situation familiale, son mode d'hébergement et, le cas échéant, les prestations offertes par son lieu d'hébergement.*

*Ce décret précise en outre les modalités de versement de l'allocation pour demandeur d'asile. Il prévoit également qu'une retenue peut être effectuée à chaque versement, aux fins de constituer une caution dont le montant est restitué à la sortie du centre, déduit le cas échéant des sommes dues par son bénéficiaire au titre de son hébergement ».*

73. La CNCDH regrette que le nouveau dispositif soit réservé aux seules personnes ayant accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'OFII après l'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité administrative. Dans son interprétation de la directive « Accueil », la Cour de justice de l'UE ne formule explicitement aucune limitation de ce type<sup>452</sup>. En outre, le nouveau texte prévoit qu'il puisse être tenu compte de l'âge de l'intéressé pour le versement de l'allocation. A cet égard, la CNCDH recommande que les mineurs disposent de la faculté d'accéder à la nouvelle allocation pour demandeur d'asile.

74. Par ailleurs, l'article 17.5 de la directive « Accueil » prévoit que, lorsque des Etats octroient les conditions matérielles d'accueil sous forme d'allocations financières, le montant de celles-ci est fixé en fonction du niveau établi dans l'Etat membre pour garantir un niveau de vie adéquat à ses ressortissants. Comme le Conseil d'Etat l'a souligné à de multiples reprises<sup>453</sup>, le montant de l'actuelle allocation temporaire d'attente (ATA) est insuffisant<sup>454</sup> et ne permet pas de survivre en l'absence d'hébergement. Pour sa part, la Cour de justice de l'UE a récemment posé que l'allocation financière accordée aux demandeurs d'asile doit permettre à ceux-ci de trouver, le cas échéant, un logement sur le marché locatif privé<sup>455</sup>. La CNCDH recommande en conséquence une réévaluation du montant de l'allocation versée aux demandeurs d'asile.

### C. Garantir la liberté de choix du lieu de résidence

75. La directive « Accueil » offre aux Etats la possibilité de limiter la liberté de circulation des demandeurs d'asile au sein d'un pays et de leur imposer une obligation de résidence dans un lieu déterminé, d'en sanctionner la violation par la privation des conditions matérielles d'accueil et de soumettre à autorisation provisoire le droit de quitter le lieu de résidence qui leur est imparti (articles 7.2 et suivants). Transposant ces dispositions, l'article 15 du projet de loi instaure un dispositif reposant sur un double mécanisme :

- une répartition nationale des places d'hébergement déclinée par région et incluant l'ensemble des dispositifs actuels (voir les nouveaux articles L.744-1 et suivants du CESEDA) ;
- une orientation nationale et directive des demandeurs d'asile vers les lieux d'hébergement avec un retrait des conditions matérielles d'accueil en cas de refus exprimé par les intéressés ou de manquement à leurs obligations (voir les nouveaux articles L.744-7 et suivants du CESEDA).

C'est à l'OFII qu'il revient de mettre en œuvre ce dispositif (article L.744-1 du CESEDA).

76. Confronté à la concentration de la demande d'asile en Ile-de-France, l'Etat est tenté de procéder à une répartition obligatoire des demandeurs d'asile sur le territoire national<sup>456</sup>. Pour la CNCDH, un tel système ne peut fonctionner en pratique que si un

---

452 Voir CJUE 27 février 2014, *Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile c. Selver Saciri & autres*, n° C-79/13.

453 Voir notamment CE 19 juillet 2010, n° 341289 ; CE référés 19 novembre 2010, n° 344286 ; CE référés 21 juillet 2011, n° 350760 ; CE référés 10 août 2011, n° 351324.

454 Le montant de l'ATA était de 11, 01 euros par jour en 2012 et de 11, 17 euros en 2013. En 2014, la prévision PLF s'élève à 11, 35 euros.

455 Voir CJUE 27 février 2014, *Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile c. Selver Saciri & autres*, n° C-79/13.

456 Voir R. Karoutchi, *L'allocation temporaire d'attente*, op. cit., p. 36, qui propose une répartition régionale systématique des demandeurs d'asile dès le dépôt de la demande en fonction des places disponibles. Voir également I.G.F./I.G.A.S./I.G.A., *Rapport sur l'hébergement et la prise en charge financière des demandeurs d'asile*, avril 2013, annexe II.

hébergement et un accompagnement adaptés sont prévus pour tous dès le début de la procédure. Elle relève en outre que le libre choix du lieu de résidence est à ce jour déjà contraint dès lors qu'en cas de refus du demandeur d'asile d'être pris en charge en CADA, celui-ci perd le bénéfice de l'ATA (article L.5423-9, 3° du code du travail). Or, le constat d'une mauvaise répartition résulte avant tout de la pénurie de places en CADA et de l'absence de solidarité nationale, auxquelles il doit être impérativement remédié. Dans ces conditions, la CNCDH confirme son profond attachement au libre choix de leur mode d'hébergement par les demandeurs d'asile, étant entendu que l'exercice de cette liberté de choix ne saurait nuire au bénéfice des autres conditions d'accueil, et notamment à l'octroi d'une allocation ainsi qu'à l'accompagnement du demandeur d'asile. Elle recommande tout particulièrement, à l'instar d'un récent rapport parlementaire<sup>457</sup>, de laisser à chaque demandeur d'asile la faculté d'être hébergé par un tiers sans être pénalisé par la perte de son droit à une allocation. A tout le moins, si le principe d'un hébergement directif devait être maintenu, la CNCDH estime qu'il est nécessaire de recueillir le consentement du demandeur d'asile. L'OFII pourrait ainsi dans un premier temps proposer à l'intéressé un lieu d'hébergement et l'inviter à s'y rendre, sans sanction en cas de refus.

77. Par ailleurs, les dispositions du nouvel article L.744-8 du CESEDA, fixant les conditions dans lesquelles l'autorité administrative peut limiter ou suspendre le bénéfice des conditions matérielles d'accueil<sup>458</sup>, constituent pour la CNCDH un objet de vive inquiétude dès lors qu'elles autorisent à mettre en place un système de contrôle des demandeurs d'asile s'apparentant à un régime d'assignation à résidence. A cela s'ajoute le nouvel article L.744-4 alinéa 3 du CESEDA qui oblige les structures d'hébergement à alerter l'autorité administrative compétente « *en cas d'absence injustifiée et prolongée des personnes qui y ont été orientées pendant la procédure* ». La CNCDH craint fortement que ces nouvelles dispositions n'aboutissent en pratique à mettre en place un système de surveillance généralisée. C'est pourquoi, elle tient à rappeler son opposition de principe à un contrôle des demandeurs d'asile, un tel contrôle méconnaissant le fait que ceux-ci ne font qu'exercer leur droit fondamental de demander l'asile.

78. Enfin, un nouvel article L.744-5 du CESEDA aménage la procédure du référé, mesure utile, en cas d'occupation indue d'un lieu d'hébergement par une personne dont la demande d'asile a été définitivement rejetée. Il prévoit de supprimer la condition d'urgence, dont la preuve doit normalement être apportée par le requérant aux termes

---

457 J. Dubié et A. Richard, *Rapport d'information n° 1879 sur l'évaluation de la politique d'accueil des demandeurs d'asile*, Assemblée nationale 10 avril 2014.

458 Article L.744-8 nouveau du CESEDA « *L'autorité administrative peut limiter ou suspendre le bénéfice des conditions matérielles d'accueil si le demandeur d'asile :*

1° *A abandonné sans autorisation, alors que cette dernière était requise, son lieu d'hébergement déterminé en application de l'article L. 744-7 ;*

2° *N'a pas respecté l'obligation de se présenter aux autorités, n'a pas répondu aux demandes d'information ou ne s'est pas rendu aux entretiens personnels concernant la procédure d'asile ;*

3° *A dissimulé ses ressources financières ou a fourni des informations mensongères relatives à sa situation familiale ;*

4° *A présenté une demande de réexamen de sa demande d'asile ;*

5° *Sans motif légitime, n'a pas sollicité l'asile dès qu'il était en mesure de le faire après son entrée en France.*

*La décision de limitation ou de suspension des conditions d'accueil prévue dans les conditions énumérées au 1° à 5° est prise individuellement, sur le fondement de critères objectifs et motivée. Elle prend en compte, le cas échéant, la vulnérabilité du demandeur.*

*La décision est prise après que l'intéressé a été en mesure de présenter ses observations écrites dans les délais impartis.*

*Dans les cas prévus aux 1°, et 2° l'autorité administrative statue sur le rétablissement éventuel du bénéfice des conditions matérielles d'accueil lorsque le demandeur d'asile est retrouvé ou se présente volontairement aux autorités compétentes ».*

de l'article L.521-3 du CJA<sup>459</sup>. Les nouvelles dispositions organisent une procédure exorbitante du droit commun en dispensant l'administration de la preuve de l'urgence. Le principe d'égalité devant la loi est, dans ces conditions, mis à mal. En conséquence, la CNCDH recommande la suppression de ce régime dérogatoire. A tout le moins, si celui-ci devait être maintenu, l'intéressé devrait bénéficier de l'aide juridictionnelle.

#### D. Renforcer l'accès aux droits sociaux

79. L'effectivité et la rapidité d'accès à ces droits doivent être renforcées. Les demandeurs d'asile attendent souvent très longtemps pour pouvoir en bénéficier en raison soit de difficultés d'accès à la procédure d'asile, soit de « tracasseries administratives » injustifiées ou contraires à la réglementation.
80. L'article 15.1 de la directive « Accueil » invite les Etats à veiller à ce que les demandeurs d'asile aient accès au marché du travail dans un délai maximum de 9 mois à compter de la date d'introduction de leur demande de protection internationale. Si les Etats sont habilités à fixer les conditions dans lesquelles l'accès au marché du travail leur est octroyé, l'accès effectif à ce marché doit néanmoins être garanti (article 15.2). La possibilité d'accorder la priorité aux citoyens de l'UE, aux ressortissants de l'espace économique européen, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier « *pour des motifs liés à leur politique de marché du travail* », est toutefois consacrée à l'article 15.2 et déjà mise en œuvre par le code du travail.
81. La CNCDH regrette que le projet de loi reste totalement silencieux sur ce droit au travail. Pourtant, il est de l'intérêt de tous de permettre aux demandeurs d'asile d'accéder légalement au marché de l'emploi dans la mesure où il s'agit là d'un facteur d'autonomisation. Cet accès devrait être ouvert à tout demandeur d'asile après le dépôt de sa demande. Par ailleurs, l'accès aux dispositifs de formation professionnelle et d'apprentissage de la langue française devrait être possible dès que le demandeur est autorisé à séjourner sur le territoire français, afin de favoriser l'intégration de ceux qui se verront reconnaître une protection internationale.
82. L'accès aux soins médicaux est également prévu par la directive « Accueil » comme faisant partie des garanties minimales qui doivent être octroyées aux demandeurs d'asile (article 15). La CNCDH recommande une augmentation des moyens alloués aux CADA pour répondre aux besoins médicaux et paramédicaux des demandeurs d'asile. A ce jour, les accès à l'assurance maladie et à la couverture maladie universelle complémentaire (CMU/C) supposent la régularité du séjour (articles L. 380-1 et R. 380-1 du code de la sécurité sociale). Un dispositif est néanmoins réservé aux étrangers ne

---

459 Article L.744-5 nouveau du CESEDA : « *Les lieux d'hébergement mentionnés à l'article L. 744-3 accueillent les demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur demande d'asile ou jusqu'à leur transfert effectif vers un autre Etat européen. Cette mission prend fin à l'expiration du délai de recours contre la décision de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides ou à la date de la notification de la décision de la Cour nationale du droit d'asile ou à la date du transfert effectif vers un autre Etat membre si sa demande relève de la compétence de cet Etat.*

*Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions dans lesquelles les personnes s'étant vu reconnaître la qualité de réfugié ou accorder le bénéfice de la protection subsidiaire et les personnes ayant fait l'objet d'une décision de rejet définitive peuvent être maintenues dans un lieu d'hébergement mentionné à l'article L. 744-3 à titre exceptionnel et temporaire.*

*Lorsqu'après une décision de rejet définitive, le délai de maintien dans un lieu d'hébergement mentionné à l'article L. 744-3 prend fin, l'autorité administrative compétente peut, après mise en demeure restée infructueuse, demander en justice qu'il soit enjoint à cet occupant sans titre d'évacuer ce lieu.*

*La demande est portée devant le président du tribunal administratif qui statue sur le fondement de l'article L. 521-3 du code de justice administrative et dont l'ordonnance est immédiatement exécutoire. La condition d'urgence prévue à cet article L. 521-3 n'est pas requise. Le président du tribunal administratif peut prononcer, même d'office, une astreinte pour l'exécution de son ordonnance ».*

remplissant pas cette condition : il s'agit de l'aide médicale d'Etat (AME) réglementée dans le code de l'action sociale et de la famille (articles L. 251-1 et suivants du CASF) et dont l'accès est conditionné à une ancienneté de la présence en France de trois mois, condition écartée à l'égard des mineurs par le Conseil d'Etat<sup>460</sup>. La spécificité du droit d'asile ne paraît pas compatible avec la condition d'ancienneté de la présence en France pour le bénéfice de l'aide médicale d'Etat. La CNCDH rappelle que les obligations définies à l'article 19 de la directive « Accueil » n'imposent aux Etats membres que des obligations minimales<sup>461</sup> et que tous les demandeurs d'asile doivent pouvoir être affiliés au régime général de l'assurance maladie et bénéficier de la CMU complémentaire<sup>462</sup>.

#### IV. Le droit à la prise en compte de l'état de vulnérabilité

83. La notion de vulnérabilité recouvre des situations extrêmement diverses dans lesquelles des personnes se trouvent dans un état de grande fragilité. L'article 21 de la directive « Accueil » énumère les personnes vulnérables « *telles que les mineurs, les mineurs non accompagnés, les handicapés, les personnes âgées, les femmes enceintes, les parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, les victimes de la traite des êtres humains, les personnes ayant des maladies graves, les personnes souffrant de troubles mentaux et les personnes qui ont subi des tortures, des viols ou d'autres formes graves de violence psychologique, physique ou sexuelle* ». Le projet de loi semble cependant, dans plusieurs de ses dispositions, consacrer une vision moins large de la vulnérabilité en la restreignant aux mineurs et aux personnes victimes de tortures ou de traitements inhumains ou dégradants (voir les nouveaux articles L.213-8-2, L.723-2 et L.723-3 du CESEDA). La CNCDH recommande que l'ambiguïté soit levée sur ce point, afin que les nouveaux textes ne puissent être interprétés par ceux qui les mettront en œuvre comme cantonnant la vulnérabilité à ces deux hypothèses.

84. L'article 11 de la directive « Accueil » permet le placement en rétention des personnes vulnérables. A ce sujet, la directive reprend à son compte un certain nombre de principes concernant les femmes, les familles, les personnes dont l'état de santé nécessite un suivi ou un soutien particulier. Les problèmes de « santé mentale » ne constituent pas un cas d'exclusion de cette mesure privative de liberté (article 11.1). La CNCDH ayant réitéré ses réserves à l'égard de la pérennisation en Europe d'un système d'internement administratif pour les demandeurs d'asile, celles-ci valent, à plus forte raison, à l'égard des personnes vulnérables. S'agissant plus spécifiquement des mineurs, l'approche est encore plus préoccupante dès lors que la directive « Accueil » n'exclut pas la possibilité d'une privation de liberté à titre dérogatoire (articles 11.2 et 11.3). A cet égard, l'article 8 du projet de loi prévoit la possibilité, certes exceptionnelle, de placer en zone d'attente des mineurs non accompagnés (article L.213-8-2 nouveau du CESEDA), alors pourtant qu'en application des articles 31 et 33 de la Convention de Genève, les enfants isolés en quête de protection, comme

---

460 CE 7 octobre 2006, *Association Aides & autres*, n° 285576.

461 Article 19 de la Directive « Accueil » : « 1. Les Etats membres font en sorte que les demandeurs reçoivent les soins médicaux nécessaires qui comportent au minimum les soins urgents et le traitement essentiel des maladies et des troubles mentaux.

2. Les Etats membres fournissent l'assistance médicale ou autre nécessaire aux demandeurs ayant des besoins particuliers en matière d'accueil, y compris, s'il y a lieu, des soins de santé mentale appropriés ».

462 Voir CJUE 30 mai 2013, *Arslan*, n° C-534/11, qui souligne que le demandeur d'asile ne saurait être considéré comme étant en séjour irrégulier : « (...) il ressort clairement des termes, de l'économie et de la finalité des directives 2005/85 et 2008/115 qu'un demandeur d'asile a (...) le droit de demeurer sur le territoire de l'Etat membre concerné à tout le moins jusqu'à ce que sa demande ait été rejetée en premier ressort et ne saurait donc être considéré comme étant en « séjour irrégulier » au sens de la directive 2008/115, celle-ci visant à l'éloigner du territoire ».

tous les demandeurs d'asile, ne doivent jamais se voir refuser l'accès au territoire, être refoulés à la frontière ou être détenus pour cause d'immigration. La CNCDH tient à rappeler sa ferme opposition, régulièrement répétée depuis de nombreuses années, au prononcé de mesures privatives de liberté à l'égard de mineurs isolés demandeurs d'asile, opposition qui est fondée sur la sauvegarde de « l'intérêt supérieur de l'enfant » (article 3.1 de la CIDE)<sup>463</sup>. Ces mineurs doivent recevoir immédiatement une protection judiciaire et le soutien de l'aide sociale à l'enfance<sup>464</sup>.

85. Par ailleurs, la directive « Accueil » instaure une évaluation des besoins particuliers en matière d'accueil des personnes vulnérables (article 22). Aux fins de transposition de ce texte, l'article 15 du projet de loi prévoit d'intégrer dans le CESEDA un article L.744-6 ainsi rédigé : « *Suite à la présentation d'une demande d'asile, l'Office français de l'immigration et de l'intégration est chargé de procéder dans un délai raisonnable à un examen de la vulnérabilité du demandeur d'asile afin de déterminer le cas échéant ses besoins particuliers en matière d'accueil. Ces besoins particuliers sont également pris en compte s'ils deviennent manifestes à une étape ultérieure de la procédure d'asile. Les informations attestant d'une situation particulière de vulnérabilité, après accord du demandeur d'asile, sont transmises par l'Office français de l'immigration et de l'intégration à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides* ».

86. Si la CNCDH se félicite de voir prise en compte la situation des personnes vulnérables, l'évaluation ne doit en aucun cas se faire au détriment des demandeurs d'asile ne répondant pas aux critères de vulnérabilité exposés plus haut. En d'autres termes, l'évaluation de la « vulnérabilité » ne doit pas être un motif d'exclusion d'un hébergement, d'un accompagnement ou d'une prise en charge<sup>465</sup>. La CNCDH rappelle à

---

463 Voir CNCDH, 3 juillet 1998, *Avis portant sur les dispositions nécessaires pour l'accueil des mineurs demandeurs d'asile non accompagnés*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr) ; CNCDH 21 septembre 2000, *Avis relatif à la situation des étrangers mineurs isolés*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr) ; CNCDH 24 avril 2003, *Avis sur le projet de décret relatif aux modalités de désignation et d'indemnisation des administrateurs ad hoc représentant les mineurs étrangers isolés*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr) ; CNCDH 29 juin 2006, *Avis sur les conditions d'exercice du droit d'asile en France*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr) ; CNCDH 5 juillet 2010, *Avis sur le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration, la nationalité*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr) ; CNCDH 22 novembre 2011, *Avis sur le projet de loi relatif à la retenue pour vérification du droit au séjour*, en ligne sur : [www.cncdh.fr](http://www.cncdh.fr) ; CNCDH 28 nov. 2013, *Avis sur le régime d'asile européen commun, op. cit.* ; CNCDH 26 juin 2014, *Avis sur la situation des mineurs isolés étrangers présents sur le territoire national*, *JORF* du 8 juillet 2014, texte n° 92.

464 *Ibid.*

465 Le Conseil d'Etat apprécie l'atteinte au droit à des conditions matérielles d'accueil en fonction de la situation personnelle de l'intéressé et de sa vulnérabilité (CE 13 août 2010, *Ministre de l'immigration c. M.*, n° 342330). Un demandeur d'asile considéré comme plus vulnérable serait prioritaire pour accéder à des conditions d'hébergement dignes. Le raisonnement du Conseil d'Etat revient en définitive à admettre qu'un demandeur d'asile ne présentant aucune vulnérabilité particulière (de sexe masculin, seul, en bonne santé, etc.), dans une région où les moyens manquent, peut être hébergé en tente, à même le sol, dans des conditions d'hygiène et de sécurité extrêmement précaires (CE 19 novembre 2010, *Ministre de l'immigration c. Panokheel*, n° 344286 ; voir également S. Slama, *Des demandeurs d'asile sous tentes en plein hiver : la protection de l'effectivité du droit d'asile par le juge administratif ne va pas toujours de soi*, *Rec. Dalloz* 2010, p. 2918). Une catégorisation des demandeurs d'asile selon leur situation personnelle entraîne l'exclusion du dispositif national d'accueil de ceux qui ne sont pas considérés comme particulièrement vulnérables (CE 27 octobre 2010, n° 343898 ; CE 22 novembre 2010, n° 344373). La restriction croissante du droit à des conditions matérielles d'accueil, par le biais de l'instauration de priorités dans l'accès à ce droit, a donc pour conséquence de réduire considérablement les obligations pesant sur l'administration. Dans une décision très récente, le Conseil d'Etat a en effet rejeté en référé la demande de désignation d'un centre d'hébergement formée par un couple de ressortissants albanais demandeurs d'asile, dont la femme se trouvait dans un état de santé délicat. Aux termes de l'ordonnance, l'état de santé de la requérante « n'apparaît pas d'une telle gravité qu'il nécessiterait un hébergement d'urgence immédiat ». Elle ajoute que son état de santé est « suffisamment préoccupant pour ne pas laisser Mme D. vivre dans la rue sans bénéficier d'une prise en charge médicale », sans pour autant enjoindre l'administration de lui indiquer un lieu d'hébergement (CE 5 avril 2013, n° 367232 ; voir également K. Michelet, *Le droit des demandeurs d'asile à des conditions matérielles d'accueil décentes : un droit en perte d'effectivité ?*, *AJDA* 2013, p. 1633).

cet égard que l'ensemble des demandeurs d'asile a le droit de bénéficier de conditions matérielles d'accueil garantissant un niveau de vie digne, ce qui nécessite l'allocation par l'Etat de moyens en adéquation avec les besoins de l'ensemble des structures chargées d'assurer cet accueil, cet accompagnement et cette prise en charge.

87. La CNCDH entend s'assurer que les dispositions de la directive n'entraînent pas la création d'un dispositif d'accompagnement social dédié aux seules personnes identifiées comme « vulnérables » et recommande donc avant tout d'améliorer le système national de droit commun, afin qu'il réponde de manière plus adéquate aux besoins réels de tous les demandeurs d'asile. A ce titre, chacun d'eux doit pouvoir rapidement bénéficier d'une visite de prévention auprès de professionnels socio-sanitaires, y compris en santé mentale, s'il en fait la demande et quelle que soit sa vulnérabilité. Le délai de délivrance d'une protection maladie ne doit pas justifier de retard à cette visite librement consentie.
88. En outre, l'utilisation d'outils d'identification de la « vulnérabilité » ne saurait pallier le manque de moyens dédiés à l'accompagnement et à l'offre de soins afférents. Ces outils doivent être appréciés et validés par les instances responsables, en particulier par le ministère de la santé et des affaires sociales ; ils doivent également être discutés au préalable, de manière pluridisciplinaire, avec les institutions référentes sur le sujet (autorités universitaires, sociétés savantes reconnues, etc.), afin d'éviter que ne soit créée une filière spécialisée pour les demandeurs d'asile sous la responsabilité du ministère de l'intérieur. Dans ces conditions, la CNCDH regrette que la détection de la vulnérabilité soit confiée à un organisme public placé sous la tutelle du ministère de l'intérieur. Elle recommande donc une modification de l'article L.744-6 du CESEDA sur ce point.
89. Enfin, la « vulnérabilité » doit pouvoir être identifiée tout au long du parcours du demandeur d'asile, et non exclusivement en amont ou lors du dépôt de la demande. A cet égard, la CNCDH recommande une clarification de l'article L.744-6 du CESEDA, dont la rédaction actuelle, insuffisamment explicite, semble privilégier la détection de la vulnérabilité en début de procédure et non tout au long de celle-ci.

### **Synthèse des principales recommandations**

**Recommandation n° 1** : La CNCDH recommande aux pouvoirs publics de valoriser le savoir-faire associatif et de renforcer les financements permettant aux associations de remplir leurs missions dans de bonnes conditions. Elle se doit tout particulièrement de saluer le travail considérable et le dévouement exemplaire des associations impliquées au premier chef dans l'accueil, l'orientation, l'hébergement et l'accompagnement des demandeurs d'asile.

**Recommandation n° 2** : La CNCDH recommande l'urgente simplification de la législation relative au droit d'asile.

**Recommandation n° 3** : La CNCDH recommande de supprimer du projet de loi toutes formulations et terminologies entretenant une confusion fâcheuse entre les questions d'asile et d'immigration (par exemple, l'emploi du vocable « l'étranger »), ainsi que celles pouvant être interprétées comme l'expression d'une méfiance de principe manifestée à l'égard de ceux qui sollicitent une protection internationale (par exemple, l'emploi récurrent de doubles négations telles que l'exigence que la demande de réexamen ne soit

pas irrecevable ou que la demande d'asile à la frontière ne soit pas manifestement infondée).

**Recommandation n° 4** : La CNCDH recommande de consacrer dans le CESEDA la définition donnée par le HCR des motifs de craintes de persécution tenant à l'appartenance à un certain groupe social.

**Recommandation n° 5** : La CNCDH recommande de faciliter la domiciliation des demandeurs d'asile.

**Recommandation n° 6** : La CNCDH recommande de supprimer le préalable du passage en préfecture. A tout le moins, si celui-ci devait être maintenu, elle en souhaite ardemment l'extrême simplification.

**Recommandation n° 7** : La CNCDH recommande de confier à une autorité qui n'est ni sous la tutelle ni sous le pouvoir hiérarchique de l'exécutif, l'ensemble des questions relatives à l'accès au territoire français des demandeurs d'asile et à la décision à prendre sur l'octroi d'une protection internationale.

**Recommandation n° 8** : La CNCDH recommande qu'il soit procédé à l'enregistrement de la demande d'asile dans un délai de trois jours.

**Recommandation n° 9** : La CNCDH recommande de reconnaître à tous ceux qui sollicitent une protection internationale, sans distinction, un véritable droit au séjour sur le territoire français pendant la durée de la procédure d'asile.

**Recommandation n° 10** : La CNCDH recommande de remédier aux difficultés relatives à l'orientation de la procédure d'asile en garantissant les droits des demandeurs faisant l'objet d'une « procédure Dublin » par l'application systématique des clauses humanitaire et de souveraineté. En outre, la CNCDH est opposée à la possibilité de placer en rétention ces demandeurs d'asile.

**Recommandation n° 11** : La CNCDH recommande d'entourer la décision de placement en procédure accélérée de davantage de garanties en confiant à la seule autorité responsable de la détermination, le soin de décider de l'orientation de la procédure d'asile. Elle recommande également de permettre à la CNDA, en cas de décision de placement en procédure accélérée affectée d'un vice de procédure, d'annuler celle-ci et de renvoyer à l'OFPRA l'examen de la demande d'asile.

**Recommandation n° 12** : La CNCDH recommande d'interdire le placement des mineurs isolés étrangers en procédure accélérée.

**Recommandation n° 13** : La CNCDH recommande de revoir les motifs de placement en procédure accélérée, en rappelant tout particulièrement sa ferme opposition à la notion de « pays d'origine sûr ».

**Recommandation n° 14** : La CNCDH recommande de garantir une aide lors du dépôt de la demande d'asile en :

- informant les demandeurs, dans une langue qu'ils comprennent, de la procédure à suivre et de leurs droits et obligations au cours de la procédure,
- leur permettant de bénéficier gratuitement des services d'un interprète.

**Recommandation n° 15** : La CNCDH recommande d'entourer l'examen des demandes d'asile à la frontière de davantage de garanties en rappelant notamment que l'appréciation

de la recevabilité de ces demandes ne peut en aucun cas relever d'un examen au fond des craintes de persécution invoquées par l'intéressé.

**Recommandation n° 16** : La CNCDH recommande l'organisation en zone d'attente d'une permanence d'information et d'une permanence d'avocat au titre de l'aide juridictionnelle.

**Recommandation n° 17** : La CNCDH recommande d'améliorer l'examen de la demande d'asile sur le territoire en renforçant la qualité des auditions et celle du compte rendu d'audition. En outre, le principe du contradictoire exige que la discussion sur la transcription de l'entretien et sa communication aient systématiquement lieu avant la prise de décision et ce, que la procédure soit normale ou accélérée.

**Recommandation n° 18** : La CNCDH recommande que :

- le demandeur soit informé avant l'entretien de la possibilité d'être assisté par un conseil ;
- le demandeur puisse se présenter à l'entretien accompagné d'un avocat ou d'un représentant d'une association de défense des droits des étrangers ou des demandeurs d'asile, étant précisé que l'effectivité de cette garantie dépendra des moyens consacrés à cette assistance ;
- le conseil puisse jouer un rôle actif au cours de l'entretien et non uniquement à la fin de celui-ci.

**Recommandation n° 19** : La CNCDH recommande de supprimer toute référence à la preuve dans les dispositions du projet de loi relatives à l'appréciation par l'OFPPA de la demande d'asile. Elle entend également rappeler que le principe d'intime conviction s'oppose à la fixation de toute règle gouvernant l'appréciation d'une demande d'asile et interdit de déterminer *a priori* la valeur probatoire d'un indice ou de tout autre élément de fait. Elle recommande tout particulièrement de veiller à ce que les nouvelles dispositions n'établissent aucune hiérarchie entre les « craintes de persécution » et les « persécutions déjà subies ».

**Recommandation n° 20** : La CNCDH recommande de réduire la durée de la procédure d'asile en écartant tout gel du traitement des demandes. La procédure menée devant l'OFPPA doit être encadrée dans un délai de 6 mois, étant précisé que la réduction des délais ne doit aucunement nuire à l'effectivité des garanties procédurales reconnues aux demandeurs d'asile.

**Recommandation n° 21** : La CNCDH recommande que toute décision d'irrecevabilité rendue par l'OFPPA soit conditionnée par l'exigence d'effectivité de la protection dans l'Etat concerné - qu'il soit ou non membre de l'UE - et la possibilité d'une réadmission. La CNCDH préconise également de permettre à la CNDA, en cas de décision d'irrecevabilité affectée d'un vice de légalité, d'annuler celle-ci et de renvoyer à l'OFPPA l'examen de la demande d'asile.

**Recommandation n° 22** : La CNCDH recommande d'améliorer le régime juridique des décisions de clôture.

**Recommandation n° 23** : La CNCDH recommande d'instituer un recours suspensif de plein droit dans le cadre de l'ensemble des procédures d'asile.

**Recommandation n° 24** : La CNCDH recommande d'allonger le délai de recours à l'encontre des décisions de refus d'entrée sur le territoire français, des décisions de transfert des personnes faisant l'objet d'une procédure « Dublin » et des décisions

d'irrecevabilité ou de rejet prononcées à l'encontre d'un demandeur d'asile en rétention. Elle recommande également la transformation des délais d'heure à heure en délais à jours ouvrés.

**Recommandation n° 25** : S'agissant de la procédure d'asile à la frontière, la CNCDH recommande de fixer pour point de départ du délai de recours contre les décisions de refus d'entrée, la date de remise des notes d'entretien de l'OFPRA, afin que le demandeur soit mis à même de motiver son recours contre la décision de rejet de l'office.

**Recommandation n° 26** : La CNCDH recommande que la CNDA statue en formation collégiale, que la procédure soit accélérée ou normale. Devant cette juridiction, le libre choix d'un défenseur doit en outre être préservé, y compris au titre de l'aide juridictionnelle. Un temps suffisant pour la préparation de la défense doit être impérativement garanti.

**Recommandation n° 27** : La CNCDH recommande de garantir des conditions matérielles d'accueil en :

- améliorant l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement, notamment par la création de nouvelles places dans les centres d'accueil pour demandeurs d'asile,
- réévaluant le montant de l'allocation temporaire d'attente,
- renforçant les droits sociaux des demandeurs d'asile, afin de leur permettre d'accéder au marché de l'emploi après le dépôt de la demande, d'être affiliés au régime général de l'assurance maladie et de bénéficier de la couverture maladie universelle complémentaire.

**Recommandation n° 28** : La CNCDH, marquant son attachement au libre choix par les demandeurs d'asile de leur lieu de résidence, recommande aux pouvoirs publics de ne pas opter pour un hébergement directif et surtout de ne pas mettre en place un système de contrôle des demandeurs d'asile proche d'un régime d'assignation à résidence. En effet, chaque demandeur d'asile doit avoir la faculté de pourvoir lui-même à son hébergement ou d'être hébergé par un tiers sans se voir pénalisé par la perte de son droit à une allocation. Si le principe d'un hébergement directif devait néanmoins être retenu, la CNCDH estime qu'il est nécessaire de recueillir le consentement du demandeur d'asile.

**Recommandation n° 29** : La CNCDH recommande de prendre en compte l'état de vulnérabilité des demandeurs d'asile afin de répondre à leurs besoins réels et sans que cela se fasse au détriment de ceux qui ne présentent pas un tel état de vulnérabilité. En outre, l'utilisation d'outils d'identification de la vulnérabilité ne saurait pallier le manque de moyens dédiés à l'accompagnement et à l'offre de soins afférents. Ces outils doivent être appréciés et validés par les instances responsables, en particulier par le ministère de la santé et des affaires sociales ; ils doivent également être discutés au préalable, de manière pluridisciplinaire, avec les institutions référentes sur le sujet (autorités universitaires, sociétés savantes reconnues, etc.), afin d'éviter que ne soit créée une filière spécialisée pour les demandeurs d'asile sous la responsabilité du ministère de l'intérieur. Enfin, la vulnérabilité doit pouvoir être identifiée tout au long du parcours du demandeur d'asile, et non exclusivement en amont ou lors du dépôt de la demande.

**Recommandation n° 30** : La CNCDH recommande l'interdiction de toute privation de liberté pour les mineurs isolés étrangers, ceux-ci ne devant en aucun cas être placés en zone d'attente ou en rétention administrative. Pour la CNCDH, les pouvoirs publics doivent considérer que le fait pour un mineur d'être isolé et étranger emporte une présomption de danger, qui fonde, à son tour, le droit d'accéder à la protection du juge des enfants. En conséquence, les mineurs isolés étrangers doivent recevoir une protection judiciaire et le soutien de l'aide sociale à l'enfance.