

***Note de la CNCDH en vue de l'examen du quatrième rapport périodique de la France
par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies***

6 mai 2016

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) est l'Institution nationale de promotion et de protection des droits de l'homme (INDH) française, établie conformément aux Principes de Paris et accréditée de statut A par les Nations unies.

La CNCDH est investie d'une mission générale de conseil et de contrôle auprès du Gouvernement et du Parlement dans le domaine des droits de l'homme, du droit international humanitaire et de l'action humanitaire. Dans ce cadre, elle contribue en toute indépendance au projet de rapport de la France aux instances internationales, et en particulier aux comités conventionnels des Nations unies, et transmet à ces mêmes instances des éléments d'informations sur le respect et l'effectivité des droits de l'homme en France.

Au-delà de ses avis destinés à éclairer la décision politique, la CNCDH est une autorité indépendante d'évaluation des politiques publiques de par ses mandats de Rapporteur national sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie, et sur la lutte contre la traite des êtres humains.

Ces divers travaux constituent, ainsi, le cœur de la contribution de la CNCDH à l'examen de la France par le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies (ci-après « le Comité »).

Dans un souci de synthèse et de pertinence, il a semblé opportun à la CNCDH de revenir dans une note de couverture sur la liste de points concernant le quatrième rapport périodique de la France adressée par le Comité (E/C.12/FRA/Q/4), et d'étudier de manière précise les réponses qui y ont été apportées par le Gouvernement français à la lumière de son quatrième rapport périodique (E/C.12/FRA/4).

Synthèse des recommandations de la CNCDH

Les recommandations formulées par la CNCDH à l'attention du Comité pour l'examen de la France sont reprises ci-dessous. L'ensemble des développements se retrouvent quant à eux à la suite de cette partie introductive.

I) Article 2, paragraphe 2 - Statistiques ethniques (Question n°7)

Il serait intéressant et utile que le Comité recommande à la France de développer 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 développe différents outils de mesure des discriminations dans l'accès aux droits économiques et sociaux, quel que soit le critère de discrimination.

II) Article 2, paragraphe 1 - Coopération internationale (Questions n°5 et 6)

La CNCDH encourage le Comité à rappeler à la France l'obligation qui est la sienne d'atteindre l'objectif de 0,7% de son revenu national brut en faveur de l'aide au développement, et de s'assurer que les mesures qu'elle mettra en œuvre pour y parvenir soient faites en toute transparence, et ce, à l'égard de tous.

La CNCDH estimerait utile pour le Comité de recommander à la France de consacrer une approche du développement fondée sur les droits de l'homme en s'assurant que les actions de développement aient pour objet de renforcer le respect des droits de l'homme et en inscrivant comme principe de la politique de développement la participation des populations concernées.

Il serait utile pour le Comité d'interroger 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. En effet, ces recommandations doivent être dûment prises en compte en ce que leur mise en œuvre permettrait d'assurer une cohérence des politiques publiques d'aide aux entreprises avec les obligations de la France en matière de droits de l'homme.

Le Comité devrait encourager la France à mener une politique sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme afin qu'elle puisse se conformer à ses engagements internationaux, en s'assurant qu'un devoir de vigilance soit effectivement inscrit dans la loi, permettant alors de prévenir les actes commis par les filiales ou les sous-traitantes des entreprises ayant leur siège en France. Cette politique devrait être menée de manière à offrir aux potentielles victimes de violations des droits de l'homme un accès effectif à la justice.

De plus, le Comité pourrait utilement interroger la France sur son intention véritable de participer au groupe de travail des Nations unies pour l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant en cette matière.

III) Problèmes spécifiques dont souffrent les femmes

1) Article 6 - Obstacles à l'emploi des femmes (Question n°12)

Le Comité pourrait demander à la France quels moyens le Gouvernement envisage-t-il de mettre en œuvre pour atteindre l'objectif de création de 275 000 nouvelles solutions de garde des enfants de moins de 3 ans à l'horizon 2017, ce qui permettra alors une meilleure accessibilité des femmes à l'emploi.

2) Article 7 - Représentation des femmes et égalité salariale (Question n°14)

Le Comité pourrait poser une question portant sur l'extension de l'objectif de parité à l'ensemble des organisations citoyennes.

Le Comité pourrait faire préciser à l'Etat français s'il envisage de mettre en place une politique de convergence des rémunérations, visant à résorber les écarts constatés au sein de ses propres services.

Le Comité pourrait formuler une question portant sur la volonté du Gouvernement d'étendre le champ d'application de l'action de groupe aux discriminations en raison du sexe dans et hors du monde du travail.

3) Article 10 - Violences faites aux femmes

Le Comité pourrait interroger la France sur l'éventualité de modifier le code pénal afin de mieux prendre en compte les crimes commis à l'encontre des femmes parce qu'elles sont femmes.

Le Comité pourrait recommander au Gouvernement français la rédaction et la diffusion d'une nouvelle circulaire de politique pénale sur les violences faites aux femmes et le recours à l'ordonnance de protection.

La CNCDH estimerait opportun que le Comité sollicite de la France une présentation des mesures entreprises ou à entreprendre afin que les carences constatées en matière de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes soient résolues.

Le Comité pourrait demander à la France d'explicitier la manière dont elle a pris en compte les recommandations de la CNCDH lui suggérant d'améliorer la collecte de données primaires sur les mutilations sexuelles féminines ; de mener des études quantitatives et qualitatives pour mieux estimer les risques de mutilations sexuelles féminines au sein des deuxième et troisième générations de femmes issues de l'immigration ; de prévoir des programmes de formation à destination des personnels concernés ; et d'améliorer la réponse pénale à ces pratiques.

IV) Problèmes spécifiques dont souffrent les personnes handicapées - Article 2, paragraphe 2 (Question n° 8)

La CNCDH estimerait utile pour le Comité d'interroger la France sur la réelle conformité de sa loi nationale avec la Convention internationale sur le handicap, notamment au vu de la définition qu'elle donne de cette notion. De plus, afin de répondre entièrement à la question posée, le Comité pourrait demander à la France qu'elle précise les échéances et l'état d'avancement des mesures qu'elle énumère, et de manière générale, à quelle échéance elle présentera son rapport initial au Comité pour les droits des personnes handicapées des Nations unies, devant lequel elle atteste un important retard.

V) Problèmes spécifiques dont souffrent les Roms et les Gens du voyage

1) Article 2, paragraphe 2 - Stigmatisation et discrimination à l'égard des populations roms (Question n° 9)

Le Comité pourrait solliciter de la France la mise en place d'un plan de sensibilisation afin d'informer et de former les agents de l'Etat et des collectivités territoriales, les responsables politiques et les élus locaux, mais aussi l'ensemble des citoyens, afin de lutter, de manière pédagogique, sur les préjugés et idées reçues qui persistent à l'égard des Roms. Cependant, pour être efficaces et pertinentes, les mesures prises en ce sens doivent faire l'objet d'un véritable partenariat avec les populations concernées.

Le Comité pourrait solliciter de la part de la France une clarification des conditions d'accès aux prestations pour demandeurs d'emploi (tant auprès de la population que des services concernés) ainsi qu'à l'ensemble des dispositifs d'insertion professionnelle. A ce titre, les agents d'accueil devraient pouvoir bénéficier d'une formation à la prise en charge des populations allophones peu qualifiées.

2) Article 11 - Droit au logement et populations roms (Question n°24)

Le Comité pourrait solliciter du Gouvernement une application effective et complète de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 devant se traduire, en partenariat avec les collectivités territoriales et les associations, par des propositions systématiques de relogement dignes et pérennes avant chaque évacuation. Ces propositions doivent être fondées sur une phase de diagnostic, global et individualisé, des situations des personnes. Au-delà de cet aspect, le Comité pourrait s'assurer auprès du Gouvernement de la mise en place de dispositifs effectifs de domiciliation pour les populations vivant en bidonvilles, condition préalable à l'accès au panel des droits économiques et sociaux.

Le Comité pourrait recommander au Gouvernement de rappeler le droit applicable en matière d'ouverture des droits à la couverture maladie pour les ressortissants de l'Union Européenne ainsi que le droit applicable en matière de domiciliation. L'affiliation à la couverture maladie doit être permise dans les conditions prévues par la loi, et sans restriction supplémentaire.

Le Comité pourrait également solliciter de la part de la France qu'elle supprime les entraves à l'accès aux soins et aux prestations sociales entretenues par certains organismes sociaux ainsi que la systématisation des dispositifs de médiation sanitaires.

Le Comité pourrait recommander à la France de s'assurer que les préfets et les recteurs d'académie rappellent aux maires leurs obligations en matière de scolarisation des enfants présents sur le territoire de leur commune :

- tous les enfants en âge d'être scolarisés doivent être autorisés à s'inscrire à l'école, sans que soit opposée l'absence de domiciliation ou de vaccination ;
- les enfants inscrits doivent être effectivement accueillis au sein d'un établissement scolaire et ils doivent pouvoir bénéficier de tous les aspects de la vie scolaire (cantine, étude surveillée, activités périscolaires, sorties...).

3) Article 11 - Droit au logement et gens du voyage (Question n°25)

Le Comité pourrait utilement solliciter de la France la mise en œuvre effective de la loi Besson, de manière à ce que la question des aires illégales de stationnement ne se pose

plus. À ce titre, le Comité pourrait s'assurer auprès de la France de ce que les préfetures remplissent leur mission d'aménagement des aires d'accueil et d'accompagnement des collectivités, et pour 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.

Le Comité pourrait également demander à la France l'abrogation de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 dont les dispositions sont discriminatoires vis-à-vis des gens du voyage qui constituent la seule catégorie de citoyens français à devoir posséder un "passeport de l'intérieur" et qui l'identifie sur le champ comme appartenant à un groupe "ethnique" supposé. À ce titre le Comité pourrait interroger la France sur l'avenir législatif de la proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, adoptée à l'Assemblée nationale en juin 2015 et bloquée depuis au Sénat.

Enfin, le Comité pourrait solliciter une réflexion, absente pour l'instant des différents travaux parlementaires, sur la reconnaissance de la caravane comme véritable logement, avec les aides afférentes, dans les cas où le fait de vivre en caravane relève bien d'un choix non contraint.

VI) Problèmes spécifiques dont souffrent les autres groupes particulièrement vulnérables

1) Article 6 - Discrimination à l'emploi pour les personnes appartenant à des minorités (Question n° 11)

Le Comité pourrait encourager la France à développer et étendre les quelques initiatives déjà mises en place. De plus, il pourrait préconiser de décliner, à terme, le module de sensibilisation à la lutte contre les discriminations en action de formation continue des agents de l'Etat et de le déployer dans le cadre de la formation initiale et continue des agents de la fonction publique hospitalière et territoriale.

2) Article 9 - Accès aux mécanismes de protection sociale pour les migrants et demandeurs d'asile (Question n° 17)

La CNCDH estimerait opportun que le Comité sollicite la France sur l'extension du bénéfice de l'ADA aux mineurs, ainsi qu'aux personnes qui refusent les conditions matérielles d'existence proposées par l'OFII. La Commission souhaiterait également que la France soit interrogée sur la nécessité de réévaluer le montant de cette allocation.

La CNCDH estimerait opportun que le Comité demande des éclaircissements sur la politique menée par la France en matière d'accès effectif des personnes étrangères, dont le séjour est régulier, à l'assurance maladie. En outre, il conviendrait que le Comité interroge la France sur l'accès des demandeurs d'asile aux dispositifs PUMA et CMU-C, ainsi que sur le renforcement de l'information et de l'accompagnement des migrants en transit pour l'ouverture des droits à l'AME.

3) Article 11 - Lutte contre la pauvreté (Question n° 20)

Le Comité pourrait ainsi utilement interroger la France sur son intention de poursuivre l'engagement qui était le sien d'inscrire 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, ou à défaut de lui demander d'exposer les raisons du retard pris dans l'adoption de cette loi.

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 fait par les autorités publiques de la mise en œuvre des mesures inscrites dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

4) Article 11 - Pratiques discriminatoires dans l'accès au logement (Question n° 22)

Le Comité pourrait saluer les efforts entrepris par le Gouvernement, néanmoins, compte tenu du décalage souvent constaté entre les textes et les pratiques, il pourrait appeler à la vigilance sur les facteurs de discrimination, les mécanismes d'exclusion, ainsi que les divers blocages susceptibles de nuire à l'accès au logement des personnes vulnérables.

VII) Articles 13 et 14 - Scolarisation des enfants appartenant à des groupes vulnérables (Question n° 28)

1) Application des trois circulaires d'octobre 2012 : Elèves allophones

Le Comité pourrait appeler à une application effective et complète des trois circulaires d'octobre 2012 concernant la scolarisation des enfants en situation de précarité et d'itinérance. Plus particulièrement, le Comité pourrait requérir du Gouvernement une présentation précise du dispositif de suivi des élèves allophones nouvellement arrivés, ainsi que les principales tendances qui ressortent de l'enquête nationale portant sur la scolarisation de ces élèves.

2) La scolarisation des enfants handicapés

Le Comité pourrait utilement interroger la France sur les mesures mises en œuvre pour favoriser la scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés, en s'assurant qu'une attention particulière soit apportée aux modalités de mise en place des projets de scolarisation afin qu'ils tendent vers toujours plus d'individualisation et d'égalité de traitement.

VIII) Article 10 - La traite des êtres humains (Question n° 19)

La CNCDH estimerait opportun que le Comité sollicite de la France une présentation des mesures entreprises ou à entreprendre afin que les carences constatées en matière d'hébergement des victimes de traite des êtres humains soient résolues, et qu'elle s'engage à effectivement mettre en œuvre les mesures du Plan qui y sont relatives.

Le Comité pourrait interroger la France sur les mesures envisagées pour assurer l'effectivité du droit d'accès à la santé pour les victimes de la traite, il pourrait notamment sonder le gouvernement pour savoir si des dispositions spécifiques relatives à la santé seront incluses dans un futur Plan d'action national post 2016.

La CNCDH estimerait opportun que le Comité sollicite de la France une présentation des mesures entreprises ou à entreprendre afin que les lacunes constatées dans l'accès à l'emploi et à la formation professionnelle des victimes de traite des êtres humains soient comblées.

La CNCDH entend attirer l'attention du Comité sur la gravité de la situation rencontrée par les mineurs victimes de traite des êtres humains et la faiblesse de leur prise en charge. Pour y remédier, le Comité pourrait utilement interroger la France sur les mesures qu'elle entend prendre afin de mettre en œuvre les recommandations formulées par la CNCDH sur cette problématique particulière, en qualité de rapporteur national sur le sujet.

Pour s'assurer que la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains en France dispose de moyens pertinents et suffisants, le Comité pourrait interroger le Gouvernement sur les efforts en termes humains et financiers qu'il entend entreprendre en ce sens.

I) **Article 2, paragraphe 2 - Statistiques ethniques** (Question n°7)

Dans son *avis sur les statistiques « ethniques »* du 22 mars 2012¹, 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.

Il serait intéressant et utile que le Comité recommande à la France de développer 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 développe différents outils de mesure des discriminations dans l'accès aux droits économiques et sociaux, quel que soit le critère de discrimination.

¹ CNCDH, 22 mars 2012, *Avis sur les statistiques ethniques*.

II) Article 2, paragraphe 1 - Coopération internationale (Questions n° 5 et 6)

Au titre de l'article 2 du Pacte, la France a des obligations extraterritoriales qui impliquent la mise en place de politique et de législation en matière de coopération et de solidarité internationales. Dans le cadre de ces obligations, la France a adopté le 8 juillet 2014 une loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, sur laquelle la CNCDH a rendu un avis². Bien que la CNCDH salue cette initiative, elle ne peut que constater que le contenu de la loi revêt une nature avant tout symbolique, se cantonnant à la présentation d'aspirations et d'objectifs.

1. L'aide publique au développement

Tant dans le quatrième rapport périodique que dans les réponses à la liste des questions, la CNCDH constate que le montant de l'aide publique au développement alloué chaque année par la France connaît des baisses successives, des tentatives vaines d'augmentation, et par conséquent, un manque certain de stabilité. Or la CNCDH rappelle l'engagement de la France de porter le montant de l'aide publique au développement à 0,7% de son revenu national brut.

De plus, la CNCDH rappelle qu'une aide publique au développement doit être assortie d'une obligation de transparence. En effet, la France 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. Pour se conformer à cette obligation, elle doit rendre des comptes et être parfaitement transparente 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 Etats récipiendaires. Or, force est de constater que la loi de 2014 reste occulte quant à l'obligation, tant pour les Etats donateurs que pour les Etats récipiendaires, de rendre publiquement des comptes s'agissant de l'aide publique au développement.

La CNCDH encourage le Comité à rappeler à la France l'obligation qui est la sienne d'atteindre l'objectif de 0,7% de son revenu national brut en faveur de l'aide au développement, et de s'assurer que les mesures qu'elle mettra en œuvre pour y parvenir soient faites en toute transparence, et ce, à l'égard de tous.

2. L'application de la politique de développement et de solidarité internationale

- *Une politique pensée en dehors de l'approche par les droits de l'homme*

Pour la CNCDH, la politique de développement de la France devrait placer les droits de l'homme, tels qu'ils résultent des conventions internationales auxquelles la France est partie, au cœur de son action. Autrement dit, l'approche du développement fondée sur les droits devrait constituer le cadre conceptuel et opérationnel des politiques de développement et de solidarité internationale.

Or, la CNCDH considère que l'objectif de la seule « *promotion* » des droits de l'homme contenu dans la loi apparaît insuffisamment ambitieux pour traduire une véritable

² CNCDH, 30 janvier 2014, *Avis sur le projet de loi d'orientation et de programmation relatif à la politique de développement et de solidarité internationale*, JORF n°0038 du 14 février 2014, texte n°104.

approche par les droits de l'homme. Une telle approche, en visant à prévenir les atteintes aux droits de l'homme et à en renforcer le respect, est pourtant garante de l'efficacité, de la pertinence et de la durabilité des projets de développement.

L'autre volet de l'approche par les droits de l'homme suppose la participation active des populations concernées. Elle permet ainsi de mettre 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. Or, sur ce point, la CNCDH est préoccupée que ce prérequis indispensable ne soit pas pris en compte dans la loi. En effet, la CNCDH regrette que la politique de développement de la France ne soit par irriguée par le principe de participation des populations concernées. Par exemple, bien que certains acteurs soient mentionnés à l'article 4 de la loi, rien n'est dit sur les moyens de mise en œuvre des différents partenariats, rendant alors cette disposition ineffective.

La CNCDH estimerait utile pour le Comité de recommander à la France de consacrer une approche du développement fondée sur les droits de l'homme en s'assurant que les actions de développement aient pour objet de renforcer le respect des droits de l'homme et en inscrivant comme principe de la politique de développement la participation des populations concernées.

- *La responsabilité des acteurs économiques publics*

Les dispositions du Pacte comme celles des Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme insistent sur l'importance de la mise en cohérence des politiques étatiques envers les entreprises avec les principes prônés de protection des droits de l'homme. Un constat s'impose pourtant : la prise en compte des risques relatifs aux droits de l'homme en matière d'assurance publique à l'exportation est très insuffisante. En outre, il apparaît très clairement que les politiques publiques d'aide aux entreprises nécessitent une mise en cohérence indispensable avec les principes de protection des droits de l'homme.

Aussi, pour permettre à la France d'agir en Etat exemplaire lorsqu'elle finance ou se porte garant de projets, la CNCDH avait formulé, en 2013³, les recommandations suivantes qui sont toujours d'actualité :

- 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 *due diligence* en matière de droits de l'homme, qui devrait être rendu public de manière générale ainsi que pour chaque projet qu'elle garantit ;
- Le processus d'information et d'évaluation des impacts sur les droits de l'homme des opérations garanties par la COFACE devrait relever d'un ministère dont les services sont en mesure de fournir une analyse en la matière pour chaque pays, comme par exemple le Ministère des affaires étrangères et du développement international qui publie des « informations aux voyageurs » ;

³ CNCDH, 24 octobre 2013, *Avis Entreprises et droits de l'homme : sur les enjeux de l'application par la France des Principes directeurs des Nations unies*, JORF n°0266 du 16 novembre 2013, Texte n°56.

- La France 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 potentiels sur les droits de l'homme d'un projet soutenu par l'Agence française du développement, il devrait être 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.

Il serait utile pour le Comité d'interroger 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. En effet, ces recommandations doivent être dûment prises en compte en ce que leur mise en œuvre permettrait d'assurer une cohérence des politiques publiques d'aide aux entreprises avec les obligations de la France en matière de droits de l'homme.

- *La responsabilité des acteurs économiques privés*

La loi de 2014 vise directement les entreprises et leur responsabilité sociétale et environnementale à l'article 8, en adoptant néanmoins une lecture limitée de cette responsabilité. Cependant, la CNCDH regrette que la politique de la France à l'égard des entreprises ayant leur siège sur son territoire ne soit encore que balbutiante.

En effet, la France a marqué son positionnement sur la scène internationale en votant contre la résolution du Conseil des droits de l'homme visant l'élaboration de nouvelles normes internationales contraignantes sur les entreprises multinationales et les droits de l'homme. Néanmoins, cette opposition ne semble pas ferme car la France a fait part de son intention d'assister, en tant qu'observateur, aux travaux du groupe intergouvernemental chargé de l'élaboration d'un tel instrument, qui a été établi par le Conseil des droits de l'homme. Cependant, elle ne jouera son rôle d'observateur que si les exigences de l'Union européenne conditionnant sa participation sont accueillies favorablement. La France a donc assisté à la première réunion du groupe de travail pour y faire valoir les critères posés par l'Union européenne.

De plus, elle n'a toujours pas publié son plan national d'action visant à mettre en œuvre les Principes directeurs des Nations unies sur les entreprises et les droits de l'homme.

Enfin, bien qu'une proposition de loi soit en cours d'examen sur l'instauration d'un devoir de vigilance à l'égard des sociétés mères et des donneuses d'ordre, celle-ci n'est toujours pas adoptée et n'apparaît pas suffisamment ambitieuse pour combler le quasi-vide juridique existant actuellement en France.

Le Comité devrait encourager la France à mener une politique sur la responsabilité des entreprises en matière de droits de l'homme afin qu'elle puisse se conformer à ses engagements internationaux, en s'assurant qu'un devoir de vigilance soit effectivement inscrit dans la loi, permettant alors de prévenir les actes commis par les filiales ou les sous-traitantes des entreprises ayant leur siège en France. Cette politique devrait être menée de manière à offrir aux potentielles victimes de violations des droits de l'homme un accès effectif à la justice.

De plus, le Comité pourrait utilement interroger la France sur son intention véritable de participer au groupe de travail des Nations unies pour l'élaboration d'un instrument international juridiquement contraignant en cette matière.

III) Problèmes spécifiques dont souffrent les femmes

1. Article 6 - Obstacles à l'emploi des femmes (Question n° 12)

- *Accueil des jeunes enfants*

Le lien entre un accueil adapté et de qualité des jeunes enfants et l'emploi des femmes n'est plus à démontrer. À cet égard, il y a lieu de rappeler que la France s'est engagée à rapprocher le taux d'emploi des femmes et celui des hommes jusqu'à l'alignement à l'horizon 2025, étant précisé que cet écart est actuellement de 9 points. L'accueil des jeunes enfants permet de lutter contre la précarité des femmes et favorise leur accès aux responsabilités et leur autonomisation.

Or en France, il subsiste un déficit conséquent de solutions d'accueil pour la petite enfance, laissant alors bien souvent la charge de la garde aux parents, qui dans l'écrasante majorité incombe aux mères. Cette mise en retrait de la vie professionnelle pendant la petite enfance de leurs enfants impacte la carrière de ces femmes et pèse sur leur niveau futur de retraite.

Il y a lieu de souligner que la Convention d'Objectifs et de Gestion signée entre l'Etat et la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) pour la période 2013-2017 prévoit la création de 275 000 nouvelles solutions de garde pour les enfants de moins de 3 ans, ce qui revient à 55 000 créations de places de garde par an. Or, en 2014, la CNAF a indiqué qu'il n'y avait eu que 3 500 nouvelles solutions d'accueil et ce sont les derniers chiffres disponibles. L'écart avec l'objectif est donc considérable.

Le Comité pourrait demander à la France quels moyens le Gouvernement envisage-t-il de mettre en œuvre pour atteindre l'objectif de création de 275 000 nouvelles solutions de garde des enfants de moins de 3 ans à l'horizon 2017, ce qui permettra alors une meilleure accessibilité des femmes à l'emploi.

2. Article 7 - Représentation des femmes et égalité salariale (Question n° 14)

- *Parité dans le champ social*

Depuis la réforme constitutionnelle de 1999 qui fixait l'objectif de parité, la France a étoffé son arsenal législatif et réglementaire, en vue d'atteindre un partage du pouvoir à égalité entre les femmes et les hommes. Cet objectif concerne non seulement le champ politique mais encore le champ économique.

Neuf lois sont intervenues depuis lors en matière politique, permettant que les conseils municipaux de plus de 1 000 habitants, les conseils départementaux et régionaux soient composés d'autant de femmes que d'hommes.

Deux lois sont intervenues en matière économique. Une progression significative de la part des femmes dans les conseils d'administration des entreprises privées et publiques a ainsi pu être enregistrée, même si la marge de progression est encore très importante.

Concernant le champ social, la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a renforcé et étendu ce principe du partage du pouvoir à des organisations intervenant dans la sphère sociale, telles que les fédérations sportives. L'extension de la

parité à l'ensemble des organisations citoyennes est un enjeu majeur pour la reconnaissance de la place des femmes dans l'ensemble de la société.

Le Comité pourrait poser une question portant sur l'extension de l'objectif de parité à l'ensemble des organisations citoyennes.

- *L'égalité salariale*

Plus précaires, plus vulnérables, les femmes sont l'objet de nombreuses discriminations. De nombreuses initiatives, tout à fait louables ont été menées en lien avec les acteurs privés. Les marges de progrès restent encore conséquentes. Concernant, les services de l'Etat, peu de mesures ont été prises pour éviter les discriminations, pour réduire les écarts de salaire, ou réduire le plafond de verre. Or, il existe, dans les services de l'Etat, des écarts de rémunérations, à travail égal, qui sont parfois plus importants que dans certaines entreprises.

Le Comité pourrait faire préciser à l'Etat français s'il envisage de mettre en place une politique de convergence des rémunérations, visant à résorber les écarts constatés au sein de ses propres services.

- *Lutte contre les discriminations*

La loi du 17 mars 2014 relative à la consommation a introduit l'action de groupe. Toutefois, cette avancée juridique conséquente ne permet pas aujourd'hui de lutter contre les discriminations en raison du sexe.

Pour lutter efficacement contre le sexisme, le harcèlement sexuel, et les inégalités salariales, il serait très opportun de permettre à des associations, comme des associations féministes, et organisations syndicales de représenter un groupe de personnes victimes de discriminations directes et/ou indirectes dans le monde du travail. Il serait également très utile d'autoriser des associations à mener des actions de groupe en dehors des relations professionnelles, comme par exemple pour dénoncer les publicités sexistes ou encore dans le champ de l'accès aux biens, pour dénoncer les « women tax », qui sont des surcoûts imposés aux produits de consommation à destination d'un public féminin. Il a été ainsi constaté que bien qu'ayant des revenus très inférieurs à ceux des hommes, les femmes sont amenées à dépenser davantage que les hommes pour obtenir les biens et services dont le marché a été segmenté en fonction du genre.

Le Comité pourrait formuler une question portant sur la volonté du Gouvernement d'étendre le champ d'application de l'action de groupe aux discriminations en raison du sexe dans et hors du monde du travail.

3. Article 10 - Violences faites aux femmes (Question n° 18)

a) Violences faites aux femmes - généralités

En France, la prise de conscience de l'importance du phénomène des violences de genre a conduit à l'adoption de nombreuses lois⁴. Parallèlement, des actions volontaristes de la part des pouvoirs publics ont permis l'adoption, depuis 2005, de quatre plans interministériels de lutte contre les violences faites aux femmes. Néanmoins, ces avancées, aussi réelles et considérables qu'elles soient, restent insuffisantes. La CNCDH s'attachera à développer quelques pistes de réflexion que le Gouvernement pourrait utilement mener afin d'encore améliorer son arsenal législatif.

- *Introduction d'une circonstance aggravante à raison du genre en droit interne*

Il n'existe pas en droit français de reconnaissance spécifique des meurtres sexistes, au même titre que pour les meurtres homophobes ou racistes par exemple. Or, ne pas reconnaître la spécificité de certains homicides sexistes contribue à masquer certains rapports de sexe et une construction sociale fondée sur le genre qui est largement défavorable aux femmes. Aussi, la CNCDH recommande de modifier l'alinéa 7 de l'article 221-4 du code pénal afin d'introduire une circonstance aggravante « à raison du sexe de la victime ». Une telle modification permettrait de mieux saisir et sanctionner les meurtres de femmes parce qu'elles sont femmes qui interviennent dans et hors de la sphère conjugale.

Le Comité pourrait interroger la France sur l'éventualité de modifier le code pénal afin de mieux prendre en compte les crimes commis à l'encontre des femmes parce qu'elles sont femmes.

- *L'ordonnance de protection*

L'ordonnance de protection est un outil très complet mais encore insuffisamment utilisé parce qu'insuffisamment compris. Encore trop souvent, les magistrats exigent une plainte comme élément de vraisemblance du danger. En outre, le délai moyen actuel de délivrance des ordonnances de protection (37 jours) est trop long pour un dispositif d'urgence. La CNCDH recommande d'améliorer l'application de l'ordonnance de protection, en raccourcissant ses délais de délivrance, et en favorisant son usage en adressant une nouvelle circulaire ministérielle aux juges aux affaires familiales, pour une utilisation plus fréquente et adaptée de l'ordonnance de protection.

Le Comité pourrait recommander au Gouvernement français la rédaction et la diffusion d'une nouvelle circulaire de politique pénale sur les violences faites aux femmes et le recours à l'ordonnance de protection.

- *Dialogue et coopération entre les différents acteurs judiciaires du signalement des faits à la prise en charge des victimes et des auteurs*

Le développement d'une véritable politique de juridiction, associant l'ensemble des acteurs judiciaires, est essentiel pour que chacun dispose en temps utile d'une information complète sur la situation de l'auteur de violences et de la victime. À cet égard c'est en premier lieu au procureur, qui reçoit l'ensemble des signalements, de veiller à l'existence de ces échanges d'informations, notamment avec le juge aux affaires familiales. La coordination des agents de l'État, favorisée par une clarification des circuits de signalement et de communication sous l'impulsion du procureur de la République, est de

⁴ Loi du 4 avril 2006 ; loi du 9 juillet 2010 ; loi du 6 août 2012 ; loi du 5 août 2013 ; loi du 4 août 2014 ; loi du 29 juillet 2015.

nature à accroître les garanties d'une réponse pénale adaptée et délivrée dans un délai raisonnable.

- *Sensibilisation et formation aux violences de genre*

Si un effort significatif est fait dans ce domaine, les actions mises en place sur le terrain sont hétérogènes suivant les professions et les territoires, de sorte que des mesures pour rendre effective la formation initiale et continue des professionnels sont nécessaires. Le premier accueil de la victime doit notamment faire l'objet d'une attention particulière. La CNCDH recommande donc un effort accru pour former policiers et gendarmes à la réception des plaintes des femmes victimes de violences, en respectant notamment la confidentialité de la déposition.

La CNCDH estimerait opportun que le Comité sollicite de la France une présentation des mesures entreprises ou à entreprendre afin que les carences constatées en matière de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes soient résolues.

b) Cas particulier de la recrudescence des mutilations sexuelles féminines

Dans son avis de 2013⁵, la CNCDH constate que « *des progrès avaient été réalisés en France dans la lutte contre les mutilations sexuelles féminines* ». Pour autant de nombreuses jeunes filles, dont la grande majorité habite habituellement sur le territoire national, sont toujours en situation de danger. Il semble que la pratique de l'excision sur le territoire français ait diminué, les jeunes filles étant le plus souvent excisées au cours d'un séjour dans leur pays d'origine.

La CNCDH formule dans son avis plusieurs recommandations soulignant notamment l'importance de la collecte de données pour adapter la politique de sensibilisation des populations à risque en fonction des évolutions des prévalences dans les territoires d'origine des familles issues de la migration ; et la nécessité de renforcer la formation et la sensibilisation sur la pratique des mutilations sexuelles féminines des différents acteurs concernés, y compris le personnel médical, les travailleurs sociaux, la police et gendarmerie ou encore les magistrats.

Le Comité pourrait demander à la France d'explicitier la manière dont elle a pris en compte les recommandations de la CNCDH lui suggérant d'améliorer la collecte de données primaires sur les mutilations sexuelles féminines ; de mener des études quantitatives et qualitatives pour mieux estimer les risques de mutilations sexuelles féminines au sein des deuxième et troisième générations de femmes issues de l'immigration ; de prévoir des programmes de formation à destination des personnels concernés ; et d'améliorer la réponse pénale à ces pratiques.

IV) Problèmes spécifiques dont souffrent les personnes handicapées - Article 2, paragraphe 2 (Question n° 8)

La CNCDH entend revenir sur les affirmations faites par la France dans son rapport périodique⁶ sur la conformité de la loi du 11 février 2005 avec la Convention internationale relative aux droits des personnes handicapées. En effet, ce fait, bien que contesté par

⁵ CNCDH, 28 novembre 2013, *Avis sur les mutilations sexuelles féminines*, JORF n° 0287 du 11 décembre 2013, texte n° 81.

⁶ E/C.12/FRA/4, §47

nombre d'associations spécialisées, est avancé sans que ne soit précisé si une évaluation de cette conformité a effectivement été réalisée.

De plus, la CNCDH ne souscrit pas à l'affirmation selon laquelle « *cette loi a donné une définition légale du handicap en France qui rejoint largement l'article 1^{er} de la Convention* ». En effet, alors que la Convention internationale place le handicap dans une dynamique à dimension sociale et sociétale, la loi française de 2005, bien qu'elle constitue néanmoins un progrès par rapport aux lois antérieures, reste sur une lecture donnant la primauté au regard médical. Or pour mener des politiques cohérentes visant à lutter contre les discriminations à raison du handicap, il est indispensable d'appréhender correctement cette notion, ce qui n'est pas le cas en France.

Enfin, bien que les objectifs avancés par la France dans ses réponses à la liste de questions paraissent répondre en partie aux manquements existants en matière de handicap, force est de constater que cette liste est issue d'une Conférence nationale du handicap, donc n'ayant qu'une force déclarative, et au-delà de cet aspect, qu'aucune priorisation n'en est faite, ce qui rend difficile la connaissance de la réalisation éventuelle de ces actions.

La CNCDH estimerait utile pour le Comité d'interroger la France sur la conformité de sa loi nationale avec la Convention internationale sur le handicap, notamment au vu de la définition qu'elle donne de cette notion. De plus, afin de répondre entièrement à la question posée, le Comité pourrait demander à la France qu'elle précise les échéances et l'état d'avancement des mesures qu'elle énumère, et de manière générale, à quelle échéance elle présentera son rapport initial au Comité pour les droits des personnes handicapées des Nations unies, devant lequel elle accuse un important retard.

V) Problèmes spécifiques dont souffrent les Roms et les Gens du voyage

1. Article 2, paragraphe 2 - Stigmatisation et discrimination à l'égard des populations roms (Question n°9)

- *La lutte contre la stigmatisation et la discrimination à l'égard des populations roms en France*

La CNCDH souligne depuis plusieurs années la détérioration constante de l'image des Roms en France, à laquelle participent les discours de haine proférés dans la sphère politique et médiatique à leur encontre, ce qui contribue à banaliser la parole raciste. Il convient de souligner que la majeure partie de la classe politique française rejette cette rhétorique raciste, cependant, il est préoccupant que des responsables politiques puissent encore y avoir recours, sans toujours être poursuivis et condamnés.

À noter cependant que si préjugés, stéréotypes, connaissances erronées, sentiments de peur et d'hostilité continuent à se mêler avec une force et une intensité particulières dans le cas des Roms, comparés aux autres groupes marginalisés, la tendance est néanmoins en train de s'améliorer⁷.

⁷ CNCDH, Rapport sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme 2015, Partie II « le regard des chercheurs sur les phénomènes de racisme », chapitre 5 « des sentiments envers les Roms plus nuancés » : Fin 2013, plus de 87 % de la population considérait les Roms comme un « groupe à part » dans la société, soit une augmentation de 21 points depuis janvier 2011. En janvier 2016, seuls 74 % des sondés sont concernés. De même, seulement 57,4 % des sondés du Baromètre CNCDH pensent que les Roms, et plus spécifiquement les roms migrants, ne veulent pas s'intégrer : ils étaient 77 % en décembre 2014.

D'une manière générale, il ne saurait être fait l'économie d'un travail de fond sur les perceptions et les préjugés pour lutter contre les stigmatisations et les discriminations dont ils font parfois l'objet.

Le Comité pourrait solliciter de la France la mise en place d'un plan de sensibilisation afin d'informer et de former les agents de l'Etat et des collectivités territoriales, les responsables politiques et les élus locaux, mais aussi l'ensemble des citoyens, afin de lutter, de manière pédagogique, sur les préjugés et idées reçues qui persistent à l'égard des Roms. Cependant, pour être efficaces et pertinentes, les mesures prises en ce sens doivent faire l'objet d'un véritable partenariat avec les populations concernées.

- *L'accès aux droits des populations roms migrants depuis la levée des mesures transitoires pour les personnes ressortissantes de Roumanie et de Bulgarie*

La levée des mesures transitoires applicables aux ressortissants roumains et bulgares depuis le 1^{er} janvier 2014 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 plus 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. Néanmoins, la CNCDH constate avec regret que des difficultés administratives entravent toujours l'insertion des populations roms sur le marché du travail. Les services de Pôle emploi ne sont pas toujours au fait de la réglementation en vigueur s'agissant de ces ressortissants, et demandent des formalités qui n'ont plus lieu d'être.

Le Comité pourrait solliciter de la part de la France une clarification des conditions d'accès aux prestations pour demandeurs d'emploi (tant auprès de la population que des services concernés) ainsi qu'à l'ensemble des dispositifs d'insertion professionnelle. A ce titre, les agents d'accueil devraient pouvoir bénéficier d'une formation à la prise en charge des populations allophones peu qualifiées⁸.

2. Article 11 - Droit au logement et populations roms (Question n°24)

- *Les actions entreprises pour favoriser l'accès des roms migrants au logement et pour mettre fin aux évacuations forcées en absence de solution de relogement décent et adéquat*

Le Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme a publiquement dénoncé en septembre 2015 « une politique nationale systématique d'expulsion de force des roms »⁹ en France depuis 2012. En effet, pour la CNCDH, 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 est inquiétante, d'autant plus que le volet répressif a supplanté les actions d'insertion et d'accompagnement social. Les propositions de relogement et d'accompagnement social ne sont en effet pas systématiquement faites, ni mises en œuvre, ni même transmises aux

⁸ CNCDH, 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 »*. 20 novembre 2014, *Avis sur le respect des droits fondamentaux des populations vivant en bidonvilles*, JORF n°0034 du 10 février 2015, texte n° 92.

⁹ Haut-commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme, communiqué de presse, « Zeid Ra'ad Al Hussein exhorte la France et la Bulgarie à arrêter les expulsions forcées de Roms », 11 septembre 2015.

personnes concernées. De plus, cette situation est d'autant plus préoccupante pour les filles et femmes roms qui sont particulièrement touchées par cette précarité pouvant entraîner une absence de scolarisation, des mariages forcés et des violences de genre.

Les installations qualifiées de « campements illicites » par les pouvoirs publics constituent des occupations par défaut, conséquence du manque d'hébergement et de logements accessibles aux personnes à très faible revenu et aux blocages administratifs à l'entrée dans les hébergements sociaux. Or les discriminations dans l'accès à l'éducation, à l'emploi et à la santé dont peuvent être victimes les Roms résultent en partie de leurs conditions d'hébergement difficiles. En effet, la précarité de leur logement a d'importantes conséquences, la stabilité du logement étant, en France, un prérequis pour l'exercice de nombreux droits.

Plus spécifiquement, le non-respect du droit à la domiciliation reste un des obstacles majeurs à l'intégration des populations roms. La CNCDH relève de nombreux cas où ce droit n'est pas effectif : certains centres communaux d'action sociale (CCAS) refusent la domiciliation, d'autres ont des délais de réponse très longs ou ne répondent pas aux demandes. Il arrive également que les organismes agréés, débordés, ne prennent plus de nouvelles demandes.

En la matière, l'Etat a incontestablement un rôle à jouer, tant pour mobiliser les acteurs locaux à agir, que pour soutenir les efforts déjà déployés sur le terrain par certaines associations et les collectivités territoriales, dont certaines déplorent la « *démision organisée de l'Etat* »¹⁰ en la matière.

Le Comité pourrait solliciter du Gouvernement une application effective et complète de la circulaire interministérielle du 26 août 2012 devant se traduire, en partenariat avec les collectivités territoriales et les associations, par des propositions systématiques de relogement dignes et pérennes avant chaque évacuation. Ces propositions doivent être fondées sur une phase de diagnostic, global et individualisé, des situations des personnes. Au-delà de cet aspect, le Comité pourrait s'assurer auprès du Gouvernement de la mise en place de dispositifs effectifs de domiciliation pour les populations vivant en bidonvilles, condition préalable à l'accès au panel des droits économiques et sociaux.

- *Les mesures prises afin de favoriser l'accès des populations roms aux soins de santé*
La France dispose d'un arsenal législatif conforme au droit international s'agissant de l'accès des populations précaires étrangères aux soins de santé. Néanmoins, cette protection est loin d'être effective. En effet, la CNCDH a constaté qu'une majorité de roms migrants ne dispose 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.

De même, les pratiques de certains organismes sociaux et les obstacles à la domiciliation viennent entraver l'accès aux soins des populations vivant en bidonvilles. Ainsi, certaines caisses primaires d'assurance maladie (CPAM) pratiquent des conditions plus restrictives

¹⁰ *Ledauphine.com*, « Bidonville à Grenoble : Eric Piolle alerte François Hollande », 8 juillet 2015.

que la loi ne le prévoit (notamment demande de certificat de radiation dans le pays d'origine), et certains CCAS refusent de domicilier les personnes habitant en bidonvilles ou formulent des conditions abusives, tandis que les préfets ne jouent pas leur rôle de coordination de l'offre de domiciliation sur leur territoire, créant alors une situation discriminatoire qui ne permet pas un accès effectif aux soins.

Le diagnostic préalable, global et individualisé prévu par la circulaire du 26 août 2012, lequel devait garantir le principe de continuité des parcours de soins, se réduit à un simple procédé de recensement inopérant. Les actions d'accompagnement adaptées, prévues consécutivement au diagnostic, reposent uniquement sur le travail de médiation mené par les quelques associations et collectifs présents sur le terrain.

Le Comité pourrait recommander au Gouvernement de rappeler le droit applicable en matière d'ouverture des droits à la couverture maladie pour les ressortissants de l'Union Européenne ainsi que le droit applicable en matière de domiciliation. L'affiliation à la couverture maladie doit être permise dans les conditions prévues par la loi, et sans restriction supplémentaire.

Le Comité pourrait également solliciter de la part de la France qu'elle supprime les entraves à l'accès aux soins et aux prestations sociales entretenues par certains organismes sociaux ainsi que la systématisation des dispositifs de médiation sanitaires.

- *Les mesures pour mettre fin aux pratiques des municipalités qui entravent la scolarisation des enfants roms*

Le droit à l'éducation est 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* ». Les problèmes d'exclusion scolaire des enfants roms allophones ou nouvellement arrivés vivant dans des bidonvilles sur le territoire français sont en ce sens préoccupants.

Les demandes exorbitantes de documents de la part des mairies et les refus d'inscription, au motif de l'instabilité de domiciliation de ces populations ou du fait que de l'impossibilité pour les familles de produire de certificats de domiciliation ou de carnets de vaccination sont problématiques. Elles constituent des entraves volontaires de la part des municipalités à la scolarisation des enfants vivant en bidonvilles.

Des recours sont possibles auprès du préfet¹¹ ou directement auprès des directeurs d'école habilités à procéder à l'admission provisoire de l'enfant¹² () et ont effectivement permis à plusieurs enfants d'être scolarisés alors même que le maire refusait leur inscription. Cependant, ce n'est pas systématique et les délais d'attente peuvent être particulièrement dommageables pour ces enfants étant déjà en situation précaire.

¹¹ Article L.2122-34 du code général des collectivités territoriales

¹² Circulaire n°2014-088 du 9 juillet 2014

Le Comité pourrait recommander à la France de s'assurer que les préfets et les recteurs d'académie rappellent aux maires leurs obligations en matière de scolarisation des enfants présents sur le territoire de leur commune :

- tous les enfants en âge d'être scolarisés doivent être autorisés à s'inscrire à l'école, sans que soit opposée l'absence de domiciliation ou de vaccination ;
- les enfants inscrits doivent être effectivement accueillis au sein d'un établissement scolaire et ils doivent pouvoir bénéficier de tous les aspects de la vie scolaire (cantine, étude surveillée, activités périscolaires, sorties...).

3. Article 11 - Droit au logement et gens du voyage (Question n° 25)

La CNCDH estime que la mise en œuvre de la loi Besson reste encore très partielle, 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.

Si les capacités en matière d'aires d'accueil ont été augmentées, elles restent inférieures aux prévisions¹³. Le pouvoir de substitution des préfets pour la réalisation de ces aires n'a d'ailleurs à ce jour pas été mis en œuvre. La réalité de l'accueil des gens du voyage repose donc bien trop souvent sur la bonne volonté supposée de la commune voisine et crée d'importantes inégalités territoriales. Dans une logique d'équilibre et dans un souci d'égalité, il doit être envisagé de renforcer le cadre légal donnant les pouvoirs de substitution des préfets en matière de construction d'aires d'accueil lorsqu'une commune s'y refuse. L'aménagement des aires d'accueil prévues dans les schémas départementaux doit donc 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 forte 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. Il s'avère que les besoins de logement des gens du voyage ont considérablement évolué durant ces dix dernières années, tant pour des raisons économiques que par commodité. Il est aujourd'hui nécessaire de prendre en compte les terrains familiaux locatifs dans le système de logement français afin d'adapter la réponse des pouvoirs publics au besoin « d'ancrage » des gens du voyage. Les schémas départementaux devraient par conséquent prendre en compte ces évolutions et proposer des solutions de logement alternatives sans se limiter à la simple multiplication des places de stationnement dans des espaces d'aires d'accueil.

La prise en compte des terrains familiaux dans les dispositifs d'urbanisme de droit commun est donc nécessaire à la fois dans les outils publics de programmation d'urbanisme comme

¹³ À la fin de l'année 2013 le bilan de réalisation des schémas départementaux recensait 1.084 aires d'accueil permanentes représentant 25.886 places, et un taux de réalisation des places par rapport aux prescriptions de 67%

les plans locaux d'urbanisme (PLU) et dans le plan d'accès au logement des personnes défavorisées (PDALD). De plus, les dispositions introduites par la loi ALUR restent insuffisantes, si le texte ouvre des pistes pour la prise en compte de l'ensemble des modes d'habitat installés de façon permanente sur le territoire, il ne fait pas entrer l'habitat léger/mobile dans le droit commun en lui reconnaissant son statut de logement.

Par ailleurs, la CNCDH 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 subsiste encore, surtout au regard du manque et des difficultés d'accès aux aires d'accueil, liés notamment à la mise en œuvre partielle de la loi, ainsi que des obstacles pratiques à l'exercice de leur droit de vote et à l'éducation.

Le Comité pourrait utilement solliciter de la France la mise en œuvre effective de la loi Besson, de manière à ce que la question des aires illégales de stationnement ne se pose plus. À ce titre, le Comité pourrait s'assurer auprès de la France de ce que les préfectures remplissent leur mission d'aménagement des aires d'accueil et d'accompagnement des collectivités, et pour 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.

Le Comité pourrait également demander à la France l'abrogation de la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 dont les dispositions sont discriminatoires vis-à-vis des gens du voyage qui constituent la seule catégorie de citoyens français à devoir posséder un "passeport de l'intérieur" et qui l'identifie sur le champ comme appartenant à un groupe "ethnique" supposé. À ce titre le Comité pourrait interroger la France sur l'avenir législatif de la proposition de loi relative au statut, à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage, adoptée à l'Assemblée nationale en juin 2015 et bloquée depuis au Sénat.

Enfin, le Comité pourrait solliciter une réflexion, absente pour l'instant des différents travaux parlementaires, sur la reconnaissance de la caravane comme véritable logement, avec les aides afférentes, dans les cas où le fait de vivre en caravane relève bien d'un choix non contraint.

VI) Problèmes spécifiques dont souffrent les autres groupes particulièrement vulnérables

1. Article 6 - Discrimination à l'emploi pour les personnes appartenant à des minorités (Question n° 11)

Des pistes d'action intéressantes pour lutter contre les discriminations dans l'accès à l'emploi ont été mises en avant lors des comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté, et dans le cadre du projet de loi « Egalité et Citoyenneté ». Le Gouvernement a particulièrement centré ses efforts sur les mécanismes discriminatoires au moment du recrutement. Il faudrait que des dispositifs soient également mis en place pour assurer une réelle égalité des chances lors de l'affectation et dans le déroulement des carrières.

Par ailleurs, la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique et la Délégation interministérielle à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme mènent depuis avril 2013 un travail visant à mettre en place un module de sensibilisation à la lutte contre les discriminations de tous les nouveaux agents de la fonction publique d'Etat, insistant

particulièrement sur les discriminations liées à l'origine et aux convictions religieuses. Pour la CNCDH, cette formation peut représenter une réelle plus-value, la formation des biais inconscients présents en chaque individu pouvant permettre de prendre conscience des préjugés et, à terme, d'agir sur les pratiques discriminatoires directes ou indirectes qui en découlent¹⁴.

Le Comité pourrait encourager la France à développer et étendre les quelques initiatives déjà mises en place. De plus, il pourrait préconiser de décliner, à terme, le module de sensibilisation à la lutte contre les discriminations en action de formation continue des agents de l'Etat et de le déployer dans le cadre de la formation initiale et continue des agents de la fonction publique hospitalière et territoriale.

2. Article 9 - Accès aux mécanismes de protection sociale pour les migrants et demandeurs d'asile (Question n° 17)

- *S'agissant de l'allocation spécifique versée aux demandeurs d'asile*

L'allocation pour demandeur d'asile (ADA) a été créée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. Elle a remplacé, à compter du 1er novembre 2015, l'allocation temporaire d'attente (ATA) et l'allocation mensuelle de subsistance (AMS). Aux termes des articles L. 744-9 et L. 744-10 du CESEDA, peuvent désormais prétendre au bénéfice de l'ADA : tout demandeur d'asile ayant formulé sa demande d'asile en France, tout demandeur d'asile relevant de la procédure définie par le règlement Dublin III., et toute personne étrangère victime de la traite des êtres humains bénéficiaire d'une carte de séjour temporaire en application de l'article L. 316-1 du CESEDA.

En premier lieu, la CNCDH, profondément attachée au libre choix de leur mode d'hébergement par les demandeurs d'asile, regrette que le nouveau dispositif ne soit réservé qu'aux seules personnes ayant accepté les conditions matérielles d'accueil proposées par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) après l'enregistrement de la demande d'asile par l'autorité administrative¹⁵. En effet, la Cour de justice de l'UE ne formule explicitement aucune limitation de ce type dans son interprétation de la directive « Accueil »¹⁶.

En deuxième lieu, les articles L. 744-9, L. 744-10 et D. 744-18 du CESEDA disposent que pour bénéficier de l'ADA, les intéressés doivent être âgés de « 18 ans révolus ». Pour autant, il ressort des jurisprudences nationale¹⁷ et européenne¹⁸ que tous les demandeurs d'asile, sans distinction, doivent pouvoir bénéficier d'une telle allocation. Dans ces conditions, la CNCDH ne peut que regretter, comme elle l'a fait à plusieurs reprises à

¹⁴ Bilan de la Charte pour la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations dans la fonction publique signée le 17 décembre 2013 par la ministre de la Décentralisation de la Fonction publique et le Défenseur des droits, édition 2015 (<http://urlz.fr/2OGL>).

¹⁵ CNCDH 20 novembre 2014, *Avis sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, JORF n°0005 du 7 janvier 2015, texte n° 57, § 76.

¹⁶ Voir CJUE 27 février 2014, *Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile c. Selver Saciri & autres*, n° C-79/13.

¹⁷ CE 16 juin 2008, *CIMADE*, n° 300636 ; CE 7 avril 2011, *CIMADE et GISTI*, n° 335924 ; CE17 avril 2013, *CIMADE et GISTI*, n° 335924.

¹⁸ CJUE, 4^{ème} chambre, 27 septembre 2012, *CIMADE et GISTI*, C-179/11.

propos de l'ATA¹⁹, que les mineurs ne puissent pas accéder à l'ADA. Il est donc absolument nécessaire de supprimer la condition d'âge.

En troisième lieu, en vertu des nouvelles dispositions, il est désormais tenu compte de la composition familiale pour calculer le montant de l'ADA, ainsi que l'avait recommandé la CNCDH²⁰. Cela étant, le chiffrage de l'ADA ne répond pas aux exigences de l'article 17.5 de la directive « Accueil », qui 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. En effet, le décret n° 2015-1329 du 21 octobre 2015 relatif à l'allocation pour demandeur d'asile a fixé le barème de l'ADA en son article 2, or, pour la CNCDH, il est patent que ces montants ne permettent pas aux demandeurs d'asile de subvenir à leurs besoins élémentaires. Le fait qu'ils soient ou non hébergés importe peu, vu l'extrême faiblesse du chiffrage. Il convient donc de réévaluer les montants de l'ADA. À ce propos, il doit surtout être noté que du fait de la saturation des dispositifs d'hébergement (CADA/HUDA)²¹, les demandeurs d'asile ne seront pas en mesure de survivre avec la seule ADA, alors pourtant que la Cour de justice de l'UE a récemment posé que l'allocation financière doit leur permettre de trouver, le cas échéant, un logement sur le marché locatif privé²².

La CNCDH estimerait opportun que le Comité sollicite la France sur l'extension du bénéfice de l'ADA aux mineurs, ainsi qu'aux personnes qui refusent les conditions matérielles d'existence proposées par l'OFII. La Commission souhaiterait également que la France soit interrogée sur la nécessité de réévaluer le montant de cette allocation.

- *S'agissant de l'accès à une couverture maladie*

En l'état actuel du droit, les accès à la « Protection Universelle Maladie » (PUMA) et à la Couverture Maladie Universelle Complémentaire (CMU/C) supposent la régularité du séjour. Un dispositif est néanmoins réservé aux étrangers ne remplissant pas cette condition : il s'agit de l'aide médicale d'Etat (AME), dont l'accès est conditionné à une ancienneté de présence en France de trois mois ; condition cependant écartée pour les mineurs²³.

Première observation, s'agissant de la PUMA, la CNCDH a été informée de ce qu'un projet de décret relatif au contrôle des personnes bénéficiant des prestations de sécurité sociale prévoirait que les droits à la protection maladie ne seraient plus ouverts systématiquement pour une année, dès lors que la durée d'ouverture des droits serait calquée sur la durée des titres de séjour (certains ayant une durée de validité de 3 mois). La mise en œuvre des nouvelles dispositions risquerait également d'entraîner d'innombrables ruptures de droits

¹⁹ CNCDH 27 novembre 2013, *Avis sur le régime d'asile européen commun*, JORF n°0287 du 11 décembre 2013, texte n° 82, § 96 ; CNCDH 20 novembre 2014, *Avis précité sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, § 73.

²⁰ CNCDH 27 novembre 2013, *Avis précité sur le régime d'asile européen commun*, § 98.

²¹ Après avoir relevé la sous-dotation structurelle des dispositifs d'accueil (CNCDH 15 décembre 2011, *Avis sur l'accueil des demandeurs d'asile en France*, en ligne sur www.cncdh.fr ; CNCDH 28 novembre 2013, *Avis précité sur le régime d'asile européen commun*, §§ 89-94), la CNCDH a salué la création de nouvelles places, même si les efforts lui sont parus très insuffisants (CNCDH 2 juillet 2015, *Avis sur la situation des migrants à Calais et dans le Calais*, JORF n° 0157 du 9 juillet 2015, texte n° 102, § 19).

²² Voir CJUE 27 février 2014, affaire précitée.

²³ CE 7 octobre 2006, *Association Aides & autres*, n° 285576.

lors des renouvellements des titres de séjour, notamment la suppression de la couverture accident du travail.

Deuxième observation, la CNCDH a estimé, à plusieurs reprises, que la spécificité du droit d'asile n'est pas compatible avec la condition d'ancienneté de présence en France pour le bénéficiaire de l'aide médicale d'Etat²⁴. La CNCDH rappelle que les obligations définies à l'article 19 de la directive « Accueil » n'imposent que des obligations minimales et que tous les demandeurs d'asile, sans distinction, doivent pouvoir d'emblée être affiliés au régime général de l'assurance maladie et bénéficier d'une couverture complémentaire²⁵.

La troisième et dernière observation concerne l'AME. La CNCDH a été informée que les migrants en transit présents notamment à Calais ou à Grande-Synthe ne bénéficient que rarement d'une couverture maladie. Quand bien même ils pourraient accéder à l'AME, peu d'entre eux entament des démarches à cette fin²⁶. Le dispositif d'accompagnement existant doit donc absolument être renforcé. En effet, à défaut d'une couverture maladie, ces personnes n'ont pas accès au système de santé de droit commun et ne sont éligibles qu'aux seuls soins urgents, ce qui exclut le traitement de toute affection de longue durée.

La CNCDH estimerait opportun que le Comité demande des éclaircissements sur la politique menée par la France en matière d'accès effectif des personnes étrangères, dont le séjour est régulier, à l'assurance maladie. En outre, il conviendrait que le Comité interroge la France sur l'accès des demandeurs d'asile aux dispositifs PUMA et CMU-C, ainsi que sur le renforcement de l'information et de l'accompagnement des migrants en transit pour l'ouverture des droits à l'AME.

3. *Article 11 - Lutte contre la pauvreté* (Question n° 20)

La CNCDH fait état dans un avis de 2013²⁷, de discriminations non saisies par le droit pénal, fondées sur les préjugés à l'encontre des personnes en situation de pauvreté. Pour répondre à cette situation, elle recommande d'insérer, à l'article L. 225-1 du Code pénal et dans la loi du 27 mai 2008 *portant diverses dispositions d'adaptation du droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations*, le critère de discrimination au motif de la « précarité sociale ». L'ajout d'un vingt-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. Or, bien qu'une proposition de loi ait été déposée en ce sens en 2015, elle est actuellement restée lettre morte après son adoption par le Sénat.

²⁴ CNCDH 27 novembre 2013, *Avis précitée sur le régime d'asile européen commun*, §§ 108-109 ; CNCDH 20 novembre 2014, *Avis précité sur le projet de loi relatif à la réforme de l'asile*, § 82.

²⁵ 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 ».

²⁶ Défenseur des droits, *Exilés et droits fondamentaux : la situation sur le territoire de Calais*, octobre 2015, p. 34. Voir également M. Abt, *Recours à la médecine générale des patients migrants en Nord-Pas-de-Calais : attentes, déterminants et résultats de consultation somatiques et psychologiques*, thèse Lille 2, 2015.

²⁷ CNCDH, 26 septembre 2013, *Avis sur les discriminations fondées sur la précarité sociale*, JORF n° 0235 du 9 octobre 2013, Texte n° 40.

Le Comité pourrait ainsi utilement interroger la France sur son intention de poursuivre l'engagement qui était le sien d'inscrire 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, ou à défaut de lui demander d'exposer les raisons du retard pris dans l'adoption de cette loi.

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 personnes 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.

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 fait par les autorités publiques de la mise en œuvre des mesures inscrites dans le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

4. Article 11 - Pratiques discriminatoires dans l'accès au logement (Question n° 22)

De par les nombreuses lois adoptées en la matière, le Gouvernement a fait preuve de sa volonté de faire du droit à un logement décent une priorité de l'action publique.

Cet engagement va encore plus loin, en effet, pour accroître l'effectivité des textes en vigueur, plusieurs mesures, visant à lutter de manière effective contre les discriminations et à favoriser la mixité sociale, ont été annoncées lors des trois comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté. De plus, le projet de loi « Egalité et Citoyenneté », en cours de discussion au Parlement, comporte des dispositions qui devraient permettre d'accroître significativement l'effectivité de la législation. Cette politique s'articule autour de trois axes : mieux piloter les attributions de logement sociaux ; créer une offre nouvelle de logements sociaux à bas loyers ; et mieux répartir l'offre de logements sociaux

Enfin, la France a institué un délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, qui est notamment chargé de mobiliser les capacités foncières de l'Etat et d'appuyer les préfets dans la mise en œuvre des mesures prévues par la loi du 13 décembre 2000²⁸. Il convient de noter que, pour la première fois, dans une démarche de transparence, le bilan de la loi précitée et la liste des communes carencées est accessible à tous.

²⁸ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

Pour autant, plusieurs études menées soulignent la persistance des discriminations dans l'accès au logement. La pénurie de logements, et notamment de logements sociaux à coûts abordables, est source de discriminations puisqu'elle oblige à faire un tri, dont les personnes vulnérables sont bien souvent les premières victimes. Les discriminations s'expriment lors du processus de reconnaissance du statut prioritaire urgent DALO et tout au long de la chaîne d'attribution d'un logement social :

- baisse du taux de reconnaissance des DALO ;
- Inégalité dans le traitement des dossiers : motifs de refus peu légitimes ; hétérogénéité des pratiques entre les commissions d'attributions ; phase de pré-sélection des dossiers par les services instructeurs opaque, arbitraire et non réglementée, etc.

Sans remettre en cause l'avancée que représentent les dispositifs en vigueur, notamment ceux issus des lois DALO et ALUR, la CNCDH souligne que plusieurs d'entre eux ne sont pas ou peu appliqués, par exemple :

- Non-respect des quotas par les réservataires : à titre d'illustration, Action logement ne remplit pas son objectif de relogement des publics prioritaires fixé à 25 % ;
- Abandon de la garantie universelle des loyers (GUL), prévue par la loi ALUR, au profit de dispositifs qui excluent une partie de la population (notamment les chômeurs) ;
- Certaines dispositions de la loi ALUR sont peu connues et peu appliquées, notamment l'article 99 consistant à mobiliser le supplément de loyer de solidarité (SLS) perçu par les organismes HLM de manière à minorer la quittance de loyer des populations vulnérables ;
- L'encadrement des loyers dans les zones tendues, prévu par la loi ALUR, ne s'applique qu'à Paris où il demeure en partie théorique dans la mesure où il est facilement contourné par les propriétaires .

En outre, il convient de souligner que l'accès au droit est difficile pour les personnes mal-logées. Les procédures sont complexes pour ces ménages qui doivent souvent s'appuyer sur les associations pour faire valoir leurs droits (reconnaissance DALO, demande d'attribution d'un logement social, recours contentieux injonction et recours indemnitaire). Les demandeurs sont peu actifs dans le processus d'attribution et il manque bien souvent des points d'accueil à même d'informer et d'accompagner les ménages dans leurs démarches. La dématérialisation est par ailleurs susceptible de constituer un risque de non recours pour ceux qui ne maîtrisent pas les outils informatiques.

Le Comité pourrait saluer les efforts entrepris par le Gouvernement, néanmoins, compte tenu du décalage souvent constaté entre les textes et les pratiques, il pourrait appeler à la vigilance sur les facteurs de discrimination, les mécanismes d'exclusion, ainsi que les divers blocages susceptibles de nuire à l'accès au logement des personnes vulnérables.

VII) Articles 13 et 14 - Scolarisation des enfants appartenant à des groupes vulnérables (Question n°28)

1. Application des trois circulaires d'octobre 2012 : Elèves allophones

Dans son avis de 2012²⁹, la CNCDH est revenue sur les facteurs d'explication des atteintes répétées au droit à l'éducation, tels que les refus de certaines communes de les inscrire dans les établissements scolaires, l'éloignement des terrains d'accueil des écoles, les évacuations forcées entraînant une rupture dans la scolarisation plus ou moins longue.

Le travail de suivi de la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) en septembre 2013 permet d'estimer que seulement un tiers des enfants en âge d'être scolarisés 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.

La loi de refondation du 8 juillet 2013, et les trois circulaires ministérielles du 11 octobre 2012 sur la scolarisation des élèves allophones, promeuvent une école inclusive pour tous les élèves aux besoins éducatifs particuliers, l'objectif à atteindre étant celui d'une scolarisation en milieu ordinaire. Afin de mesurer ces processus de scolarisation et d'assurer le suivi de l'inclusion scolaire, le ministère de l'Education nationale a décidé de mener une enquête portant sur la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés (EANA), vouée à être régulièrement renouvelée.

Cependant, pour la CNCDH, ce suivi ne permettra pas de distinguer les élèves en fonction de leur nationalité, mais offrira des informations précieuses sur le parcours scolaire des enfants allophones. Pourront ainsi être distingués le pourcentage d'enfants n'étant pas encore scolarisés, leur répartition par classe et dispositifs particuliers type « unité pédagogique pour élèves allophones arrivants » (UPE2A).

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* ».

Des dispositifs adaptés existent bel et bien, mais la CNCDH estime qu'ils sont en nombre insuffisant pour répondre à la demande, et elle constate que cette situation de saturation entraîne des délais d'attente d'inscription et d'affectation des enfants vivant en bidonvilles.

De plus, lorsqu'elles ont lieu, les affectations à l'école se font parfois dans des classes inadaptées qui ne permettent pas à ces élèves d'apprendre dans de bonnes conditions et qui risquent de les rendre responsables d'en perturber le fonctionnement et d'attiser, voire conforter, le rejet dont ils sont déjà victimes.

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. Ces dispositifs dérogatoires au droit commun sont ouvertement discriminatoires et stigmatisant.

Enfin, les obstacles matériels auxquels sont confrontées les familles vivant en situation de grande précarité sont également un facteur non négligeable participant au faible taux de scolarisation. 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

²⁹ CNCDH, 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 ».

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.

Face à ces constats, le Comité pourrait appeler à une application effective et complète des trois circulaires d'octobre 2012 concernant la scolarisation des enfants en situation de précarité et d'itinérance. Plus particulièrement, le Comité pourrait requérir du Gouvernement une présentation précise du dispositif de suivi des élèves allophones nouvellement arrivés, ainsi que les principales tendances qui ressortent de l'enquête nationale portant sur la scolarisation de ces élèves.

2. La scolarisation des enfants handicapés

Dans un avis³⁰, la CNCDH regrette que la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 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, la CNCDH estimait à l'époque 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 scolarisation 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.

Plus récemment, bien que la CNCDH se réjouisse du taux croissant de scolarisation des élèves en situation de handicap, ainsi que des mesures prises pour faire perdurer cette situation, elle émet quelques manquements au sujet de la mise en place des projets personnalisés et adaptés de scolarisation. En effet, s'agissant de l'adaptation des projets de scolarisation, la CNCDH a noté que les Maisons départementales des personnes handicapées, chargées de prendre des décisions de nature pédagogique, rencontraient des difficultés à remplir leur rôle d'évaluation et de définition d'un plan individualisé. Cela résulterait, entre autre, de leur composition, qui favoriserait une approche médicale à une approche pédagogique.

De plus, il a été relevé des inégalités de traitements résultats des pratiques très hétérogènes entre les différents départements.

Aussi, le Comité pourrait utilement interroger la France sur les mesures mises en œuvre pour favoriser la scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés, en s'assurant qu'une attention particulière soit apportée aux modalités de mise en place des projets de scolarisation afin qu'ils tendent vers toujours d'individualisation et d'égalité de traitement.

VIII) Article 10 - Traite des êtres humains (Question n° 19)

³⁰ CNCDH, 6 novembre 2008, *Avis sur la scolarisation des enfants handicapés*.

Pour répondre aux différents défis de la lutte contre la traite et l'exploitation, le Gouvernement français a adopté en mai 2014 un « Plan d'action national contre la traite des êtres humains » dont la CNCDH s'est félicité. La mesure 23 de ce Plan crée un mécanisme de rapporteur national et en confie la mission à la CNCDH. Dans son premier rapport d'évaluation du Plan d'action national - publié en mars 2016 - la CNCDH déplore que la mise en œuvre du Plan soit encore loin d'être effective et que bon nombre de mesures n'ont à ce jour pas été réalisées. Les victimes de traite et d'exploitation ont droit à la sécurité et au plein rétablissement de leurs droits économiques et sociaux. Or la CNCDH a constaté un certain nombre de manquements en la matière, qu'elle s'attachera à développer.

- *Hébergement*

En pratique, l'offre d'hébergement est disparate selon les départements, et bon nombre de personnes, pourtant identifiées comme actuellement victimes ou ayant été victimes de traite, n'ont pas accès à un hébergement sécurisé. Ces dernières années, le nombre global de places d'hébergement a régressé alors même que le nombre de demandes pour une mise à l'abri de personnes victimes de traite en danger est en augmentation.

Afin d'adapter les solutions d'hébergement des victimes de la traite, le Plan prévoyait l'établissement de diagnostics territoriaux pour recenser les besoins en matière de places et d'accompagnement dédiés aux victimes de la traite dans chaque département, sur la base d'une méthode commune élaborée au niveau national. Le Plan prévoyait de plus la mise en place d'un référent traite dans chaque structure qui serait susceptible de recevoir des victimes. Néanmoins, la CNCDH craint que ces dispositions ne soient à ce jour restées lettre morte.

Par ailleurs, si la CNCDH a pu constater que le volet information de renforcement du dispositif Ac.Sé a bien été engagé, elle regrette par contre que l'extension du dispositif Ac.Sé n'ait pas encore été mise en œuvre. Or elle s'avère d'autant plus nécessaire que le dispositif est mieux connu, donc plus souvent sollicité et qu'il arrive désormais à saturation.

À ce sujet, la CNCDH a, entre autre, recommandé dans son rapport : de ne pas conditionner l'octroi de l'hébergement dans un centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) à la régularisation du séjour de la victime ; de ne pas prioriser l'accès à l'hébergement en fonction du type d'exploitation subie ; et de créer des places supplémentaires au sein des CHRS pour répondre à la saturation des dispositifs d'accueil existants et pour offrir un hébergement adapté et sécurisé aux victimes dans un délai raisonnable.

La CNCDH estimerait opportun que le Comité sollicite de la France une présentation des mesures entreprises ou à entreprendre afin que les carences constatées en matière d'hébergement des victimes de traite des êtres humains soient résolues, et qu'elle s'engage à effectivement mettre en œuvre les mesures du Plan qui y sont relatives.
--

- *Droit à la santé*

La CNCDH constate avec inquiétude que le Plan d'action national passe largement sous silence la question du droit à la santé des victimes de traite et d'exploitation.

Soumises au droit commun, les victimes étrangères de traite ou d'exploitation financièrement démunies rencontrent de nombreuses difficultés pour accéder aux soins et ouvrir leurs droits, en particulier lorsqu'elles sont en situation irrégulière. Les conditions pour prétendre à la Couverture maladie universelle (CMU) comme à l'Aide médicale de l'Etat (AME), régimes de santé de droit commun, paraissent incompatibles avec la spécificité des victimes de traite et d'exploitation des êtres humains. En effet, la personne concernée doit en premier lieu établir son identité ; or, l'absence de documents d'identité (souvent confisqués par les réseaux) ou des documents normalement délivrés par les préfectures (en raison d'un long délai d'obtention) est courante. En second lieu, elle doit prouver sa résidence en France depuis plus de trois mois et mentionner le montant de ses ressources, conditions qu'une personne victime de traite peut difficilement remplir. Quand bien même certaines victimes bénéficieraient de l'un ou l'autre des régimes de santé énoncés ci-dessus, celui-ci ne permet pas de couvrir l'ensemble des dépenses de santé qu'appellerait l'état dans lequel se trouve la victime à cause des faits de traite subis. De même, l'assistance psychologique qui devrait leur être fournie est rarement assurée et ce pour une raison principale : les consultations proposées dans certaines langues étrangères se font rares.

Le Comité pourrait interroger la France sur les mesures envisagées pour assurer l'effectivité du droit d'accès à la santé pour les victimes de la traite, il pourrait notamment sonder le gouvernement pour savoir si des dispositions spécifiques relatives à la santé seront incluses dans un futur Plan d'action national post 2016.

- *Droit d'accès à la formation professionnelle et au marché du travail*

Le Plan est presque tout aussi silencieux sur les parcours de sortie de l'exploitation et de réinsertion sociale, la mesure 9 étant uniquement dédiée aux parcours de sortie de la prostitution, oubliant toutes les autres formes d'exploitation. Or l'accès au marché du travail des victimes de traite est fortement limité. L'attention particulière portée à un parcours de sortie de la prostitution nuit à la lutte globale qu'il faut mener contre la traite et l'exploitation des êtres humains sous toutes ses formes. Il conviendrait donc d'étendre les mesures de prise en charge à l'ensemble des victimes de traite et d'exploitation, quelle que soit la forme que prend l'exploitation.

Aussi, la CNCDH recommande de favoriser l'autonomie des victimes de traite en leur garantissant un accès au marché du travail, à la formation professionnelle et à l'enseignement, notamment du français, sur le modèle du régime applicable aux réfugiés, afin de ne pas les maintenir dans une situation de vulnérabilité ou de dépendance.

Pour ce faire, la CNCDH recommande, entre autre : la mise en place d'un accompagnement individualisé pour chaque victime de traite afin qu'elle devienne un acteur à part entière de la construction et la réalisation de son projet de réinsertion ; d'octroyer le bénéfice de l'ensemble des mesures d'assistance et de protection prévues par le Plan d'action national à toutes les personnes victimes de traite, sans discrimination de genre ou de forme d'exploitation ; et de fournir les moyens matériels et financiers aux organisations spécialisées prenant en charge les victimes de traite et d'exploitation.

La CNCDH estimerait opportun que le Comité sollicite de la France une présentation des mesures entreprises ou à entreprendre afin que les lacunes constatées dans l'accès à

l'emploi et à la formation professionnelle des victimes de traite des êtres humains soient comblées.

- *Le cas particulier des mineurs victimes de traite des êtres humains*

La CNCDH entend souligner leur faible prise en charge. En effet, dans le cadre juridique français, ni le dispositif de prise en charge des mineurs isolés étrangers, ni le dispositif de l'Aide sociale à l'enfance, pas plus que le dispositif de protection judiciaire de la jeunesse (PJJ) ne prévoient un accompagnement et une prise en charge spécifiques pour les mineurs victimes de traite et d'exploitation.

En conséquence, la CNCDH demande aux pouvoirs publics :

- d'assurer l'entière protection des mineurs victimes de traite.
- de faire bénéficier ces mineurs d'un accompagnement et d'une prise en charge inconditionnels et adaptés à leur situation. La coordination étroite et constante entre les services publics et les associations travaillant auprès de ces mineurs victimes ou potentielles victimes est impérative ;
- de veiller à mettre en œuvre des dispositifs de réparation pour ces mineurs victimes, et à s'assurer que ceux-ci s'inscrivent dans le long terme.

La CNCDH entend attirer l'attention du Comité sur la gravité de la situation rencontrée par les mineurs victimes de traite des êtres humains et la faiblesse de leur prise en charge. Pour y remédier, le Comité pourrait utilement interroger la France sur les mesures qu'elle entend prendre afin de mettre en œuvre les recommandations formulées par la CNCDH sur cette problématique particulière, en qualité de rapporteur national sur le sujet.

- *Pouvoir la lutte contre la traite des êtres humains de financements adéquats*

Le financement de la politique de lutte contre la traite des êtres humains n'est pas adéquat. La CNCDH estime que l'instance de coordination doit être dotée des moyens humains et financiers nécessaires à son bon fonctionnement. De plus, la CNCDH s'inquiète du fait que pour l'année 2016 la quasi-totalité (80%) des crédits alloués à la lutte contre la traite des êtres humains ne soit en réalité affectée qu'à la seule lutte contre la prostitution et à la prise en charge des personnes prostituées. Aussi, la CNCDH regrette que les pouvoirs publics ne soient pas assez mobilisés pour une lutte effective contre la traite des êtres humains sous toutes leurs formes.

Pour s'assurer que la lutte contre la traite et l'exploitation des êtres humains en France dispose de moyens pertinents et suffisants, le Comité pourrait interroger le Gouvernement sur les efforts en termes humains et financiers qu'il entend entreprendre en ce sens.