



COMITE POUR L'ELIMINATION DE LA DISCRIMINATION RACIALE
RAPPORT ALTERNATIF DE LA LIGUE DES DROITS DE L'HOMME A PROPOS DES DIX-SEPTIEME, DIX-HUITIEME ET DIX-NEUVIEME RAPPORTS PERIODIQUES DE LA FRANCE
11 ET 12 AOUT 2010

Introduction	3
Les organes spécialisés dans la lutte contre les discriminations	4
1. Les commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté	4
2. La HALDE	5
Recommandations	6
Populations autochtones et migrants outre-mer	6
1. La reconnaissance des droits collectifs aux populations autochtones	6
2. du respect des particularismes locaux à l'assimilation	8
3. Le droit à la santé	9
4. Le droit à l'éducation	12
5. La politique migratoire	13
Recommandations	15
Pensions des anciens combattants de nationalité étrangère	16
Recommandations	17
Immigration et droit de se marier et de choisir librement son conjoint	18
Recommandations	20
Roms et gens du voyage	21
1. La situation particulière des Roms	21
1.1 En matière de droit au séjour	22
1.2 En matière de droit à la santé	23
1.3 En matière de scolarisation	24
1.4 En matière de droit au logement	25
Recommandations	26
2. Les gens du voyage	27
2.1 Les titres de circulation	27
2.2 L'accueil et le stationnement	28
2.3 Le droit de vote	29
Recommandations	29
Forces de l'ordre et discrimination raciale	30
Recommandations	32
Football et traitement discriminatoire des demandes de licence amateur	32

L'examen des dix-septième à dix-neuvième rapports périodiques de la France par votre Comité s'effectue dans un contexte français de crise sociale et d'inflation sécuritaire sans précédent, où l'on voit ressurgir la tentation xénophobe jusqu'au sommet du pouvoir politique. Ainsi, les propos tenus par monsieur le ministre de l'Intérieur, en marge de l'université d'été de l'UMP en 2009, alors que lui était présenté Amine, un militant d'origine maghrébine : «*Quand il y en a un, ça va. C'est quand il y en a beaucoup qu'il y a des problèmes*». Ainsi également, dans la circulaire ministérielle adressée aux préfets et ayant pour objet l'«*Organisation du grand débat sur l'identité nationale*», accompagnée d'un *Guide pour la conduite des débats locaux*, il est possible de lire au terme du point 1.7 : «*Comment éviter l'arrivée sur notre territoire d'étrangers en situation irrégulière, aux conditions de vie précaires génératrices de désordres divers (travail clandestin, délinquance) et entretenant, dans une partie de la population, la suspicion vis à vis de l'ensemble des étrangers ?*».

Comme l'analyse Jean-Pierre Dubois, président de la Ligue des droits de l'Homme : «*la négation de l'égalité remet inévitablement en cause les libertés, d'abord celle de ces "autres" que l'on veut "maîtriser" (arrêtés anti-mendicité, expulsions brutales des Roms de leurs campements, [...]) puis de proche en proche celles de tous (extension du ciblage xénophobe aux délinquants de la solidarité, multiplication des lois pénales d'exception [...]).*»¹

Le présent rapport alternatif revient sur les points principaux du travail de notre ONG, et la mise en regard avec les thèmes développés par les rapports périodiques de la France montre, s'il en était encore besoin, combien - au fil des années - les ornières se creusent : politique du chiffre pour une immigration «choisie», systématisation des contrôles d'identité des forces de police fondés sur le profilage racial, etc.

Le rapport alternatif qui vous est remis porte sur :

- un état des lieux des organes spécialisés dans la lutte contre les discriminations ;
- les populations autochtones et migrants outre-mer ;
- les pensions des anciens combattants de nationalité étrangère ;
- l'immigration et le droit de se marier et de choisir librement son conjoint ;
- les Roms et les gens du voyage ;
- les forces de l'ordre et la discrimination raciale ;
- football et traitement discriminatoire des demandes de licence amateur.

Concernant le thème *Immigration et le droit de se marier et de choisir librement son conjoint*, il a été rédigé sur la base du travail du collectif "*Les amoureux au banc public*", créé sous l'impulsion de la Cimade. Nous vous joignons, ci-dessous, les coordonnées de la personne en charge de l'animation et du suivi du collectif ².

¹ L'état des droits de l'Homme en France, La justice bafouée - Edition 2010, Ligue des droits de l'Homme, *in* Introduction - Ed. La Découverte, Collection *Sur le vif*.

² **Nicolas Ferran**, Portable : 00.33.6.08.36.88.62 - Email : nicolas.ferran@cimade.org

1. Les commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté

1. Différents organes spécialisés dans la lutte contre les discriminations ont été mis en place au cours des dix dernières années. Parmi eux, des commissions au niveau départemental chargées de la promotion de l'égalité des chances et de l'accès à la citoyenneté.

Force est de constater qu'au sein des dix-septième à dix-neuvième rapports périodiques de la France, les autorités françaises ne sont pas particulièrement précises sur le fonctionnement concret de ce dispositif (il suffit de se référer notamment au paragraphe 24 du rapport périodique), et aucun bilan n'est joint.

2. Par une circulaire du 20 septembre 2004, les commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC) ont été remplacées par les commissions pour la promotion de l'égalité des chances et de la citoyenneté (COPEC). Ces nouvelles commissions départementales ont un champ d'intervention plus vaste que celui dévolu aux CODAC. Deux priorités leur sont assignées :

- la prévention de toute forme de discrimination, en particulier dans le champ de l'insertion professionnelle ;
- la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie.

Dans la majorité des cas, le préfet préside la réunion. Plus rarement, il s'agit du sous-préfet, du secrétaire général de la préfecture, de l'Inspecteur d'académie ou encore du procureur de la République. Sont invités des représentants de l'administration, des syndicats et des associations.

3. Cependant, il est à constater que, outre une installation lente des COPEC dans les départements, dans certains départements leur activité est quasi inexistante. Le ministère de l'Intérieur n'avait d'ailleurs pas manqué de relever cette inertie, près de deux ans après la création des COPEC. Par une circulaire du 7 avril 2006³, le ministère avait en effet demandé aux préfets de "*valoriser les axes de travail des COPEC dans la perspective de la Grande cause nationale 2006 relative à l'égalité des chances.*" Par ce même texte, le ministère de l'Intérieur leur demandait également la transmission du rapport d'activité des COPEC pour l'année 2005. Or, dans une circulaire du 21 juillet 2006⁴, l'autorité ministérielle constatait "*qu'une vingtaine de départements seulement ont transmis les comptes rendus demandés, beaucoup moins encore ayant évoqué des actions susceptibles d'être présentées au niveau national.*"

4. En 2008, notre organisation, par le biais du groupe de travail sur les discriminations, a lancé une enquête auprès des sections portant sur l'activité des COPEC. Le groupe de travail de la LDH n'a reçu que 32 réponses. Sur ces 32 réponses, 12 sections nous apprennent que la commission ne s'est pas réunie dans le département pour l'année 2007. Dans certains cas, comme le département de l'Isère ou des Landes, un travail avait été produit par la COPEC antérieurement. Pour les 20 autres réponses, le rythme des réunions de la commission est variable, parfois une seule réunion a eu lieu dans l'année.

5. Certaines COPEC ne sont que des instances d'information. C'est le cas dans le département des Yvelines. Mais, quelques fois, la commission est une instance de débats. Paris en est un exemple. Les autres commissions semblent répondre à leur mission.

6. Par cette même enquête en interne à notre organisation, il nous a été transmis qu'en plus des réunions plénières, des groupes de travail ont été mis en place portant sur différents thèmes : "*service public et emploi*", "*accès aux droits, accès au logement, et aux loisirs*", "*lutte contre le racisme, le sexisme, la xénophobie*", "*accueil des enfants handicapés dans les centres de loisirs*", "*lutte contre l'homophobie*", "*discrimination entre filles et garçons en milieu scolaire*".

³ Circulaire NOR/INT/A/06/00042/C du 7 avril 2006 du ministère de l'Intérieur.

⁴ Circulaire NOR/INT/A/0600070/C du 21 juillet 2006 du ministère de l'Intérieur ayant pour objet "*Fonctionnement des COPEC - Relations avec la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité*".

7. Il arrive que des travaux aboutissent à des actions de type très divers : journée de la citoyenneté avec animations de stands, plaquette de sensibilisation à destination du grand public ou annuaires d'associations, parrainage de jeunes pour des concours d'accèsion à des emplois publics, enquête auprès des bailleurs sociaux sur les délais entre le dépôt d'une demande et l'obtention d'un logement, création d'un site Internet, élaboration de fiches pédagogiques pour lutter contre les discriminations, rédaction d'une charte pour les discothèques, etc.

Il est toutefois regrettable que ces initiatives ne fassent l'objet d'aucune évaluation.

8. En outre, il est également à relever que les liens entre les COPEC et la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) sont rares. Ils consistent souvent en une réunion d'information. Rarement, un membre de la préfecture sert de correspondant.

9. Ainsi après six années de fonctionnement, les COPEC ne semblent pas jouer réellement le rôle dévolu par la circulaire du 20 septembre 2004.

2. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité

10. Lors des observations finales de votre Comité en date du 18 avril 2005, vous aviez noté parmi les aspects positifs de l'examen de la France la loi du 30 décembre 2004 portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

De leur côté, les autorités françaises - au sein des rapports périodiques remis aux membres de votre Comité - font état du rôle joué par cette autorité administrative indépendante.

11. Pourtant, le Sénat a adopté en première lecture, le 3 juin 2010, le projet de loi organique qui instaure le Défenseur des droits. Cette nouvelle institution englobe et absorbe la HALDE.

12. La HALDE a développé, depuis sa création, une véritable expertise pour assurer la lutte contre toutes les discriminations. Pour preuve, il suffit de se référer aux différentes délibérations mises en lumière dans le présent rapport alternatif, que ce soit sur les pensions des anciens combattants de nationalité étrangère, les Roms et Gens du voyage ou sur la situation en Outre-mer. Comme le souligne la CNCDH, «*la Haute autorité dispose d'un mandat clair et identifié, d'une visibilité réelle, d'une expérience solide.*»

Si toutes ces évolutions positives ont été saluées, nos ONG mesurent encore le chemin qu'il reste à parcourir pour que la lutte contre les discriminations passe du niveau d'action juridique nécessaire à un mieux-être réel des individus dans leur quotidien.

13. Il apparaît pourtant que son expertise agace, d'autant plus qu'après avoir contredit des projets de loi, les menaces sur la HALDE pèsent constamment sur l'autorité administrative, et ce depuis plusieurs mois.

14. Les ONG ont été attentives, dans le projet de loi organique, à la perte de collégialité sur le rendu des délibérations de la HALDE. Il est à noter d'une part, que, seul, le défenseur des droits pourra « **s'écartier des avis émis par le collège** » même si c'est « *après lui en avoir exposé les motifs* ». En d'autres termes, l'actuelle collégialité sera remise en question par l'autorité d'une seule personne. D'autre part, doit être également relevée la disparition de l'article 11 de la loi sur la HALDE qui a pu peser sur des interpellations politiques à travers ses recommandations. Le doute subsiste sur la formulation puisque la HALDE agit aujourd'hui dès qu'« *elle estime [que] des recommandations [tendent] à remédier à tout fait ou à toute pratique qu'elle estime être discriminatoire* ». Or le rapporteur du projet de loi énonce que « *Le Défenseur des droits peut recommander de procéder aux modifications législatives ou réglementaires qui **lui apparaissent utiles*** », tel qu'est énoncé l'article 25.

15. Il est donc concédé sans ménagement la remise en cause de l'impartialité d'une autorité indépendante.

16. Face à cette situation, un certain nombre de questions se pose : Quel intérêt le législateur a-t-il à diluer plusieurs organisations dans une même entité ? Quelles améliorations réelles sont attendues avec cette

réforme ? S'agit-il d'envisager l'invisibilité des discriminations au sein du Défenseur des droits ? Pourquoi le Défenseur des droits dispose-t-il d'un pouvoir supérieur par rapport à celui de la HALDE ?

RECOMMANDATIONS

La Ligue des droits de l'Homme demande aux autorités françaises que :

- la HALDE, dont le rôle déterminant dans la lutte contre les discriminations est largement reconnu tant au niveau interne qu'au niveau international, ne soit pas intégrée et diluée au sein du Défenseur des droits.
- le dispositif départemental de promotion de l'égalité des chances et de l'accès à la citoyenneté fonctionne pleinement, et non pas en demi-teinte comme cela est le cas actuellement.

POPULATIONS AUTOCHTONES ET MIGRANTS OUTRE-MER

17. Au préalable, il convient de relever que les dix-septième à dix-neuvième rapports périodiques de la France font l'objet de développement concernant l'application de la Convention dans les départements et territoires d'outre-mer, a contrario du précédent rapport, présenté le 13 mai 2004, qui se résumait à une présentation juridique des collectivités d'outre-mer. Néanmoins, certains points et non des moindres sont laissés sous silence, tels que le droit à l'éducation et le droit des migrants en outre-mer, ou encore restent insuffisamment développés.

1. La reconnaissance des droits collectifs aux populations autochtones

18. En dépit des situations diversifiées de chaque communauté autochtone, un constat général peut être établi : les peuples autochtones sont les principales victimes de discriminations en tout genre, vecteurs de violations de leurs droits fondamentaux.

19. Aussi, aux fins de lutter contre toutes ces formes de discrimination, la communauté internationale a adopté la Convention 169 de l'OIT, le 27 juin 1989 relative aux peuples indigènes et tribaux, entrée en vigueur le 5 septembre 1991⁵. A titre liminaire, il convient de rappeler au gouvernement français que la Convention 169 n'a pas pour objet ou effet juridique de promouvoir le séparatisme. Elle consacre une garantie effective de l'intégrité physique et spirituelle des peuples autochtones vivant sur les territoires des Etats souverains en luttant pour ce faire contre toutes formes de discriminations à leur égard.

20. A ce jour encore, la France refuse de ratifier cette Convention en justifiant, pour l'essentiel, de son incompatibilité avec la Constitution française du 4 octobre 1958, plus particulièrement avec ses articles 1^{er} et 2 consacrant le principe d'indivisibilité du peuple français. A cet égard, le gouvernement français considère les populations vivant de manière traditionnelle et selon le droit coutumier sur le même plan que les autres citoyens français.

21. De surcroît, le second argument soulevé par la France contre la reconnaissance des droits collectifs aux peuples autochtones relève de la consécration du principe de la discrimination positive. Or, tant en droit international qu'en droit français, le concept de la discrimination positive est reconnu. Argument d'autant plus

⁵ Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, du 27 juin 1989 - Site : www2.ohchr.org

surprenant que la France a adhéré à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale dont l'article 1^{er} alinéa 4 et l'article 2 alinéa 2 prévoit la discrimination positive.

22. Enfin en droit interne, dans son rapport public de 1996, le Conseil d'Etat indique que « *la discrimination positive est une catégorie particulière de discrimination justifiée, mise en œuvre par une politique volontariste et dont l'objectif est la réduction d'une inégalité. Ainsi définies, les discriminations positives se rencontrent fréquemment en droit français* ».

23. Face à cette attitude contradictoire, il convient de souligner qu'il y a une violation des règles de droit positif qui veut que « *les Etats ne sont pas admis à agir de manière contradictoire dans l'ordre international* »⁶.

24. Toutefois, si la France ne reconnaît pas de droits collectifs à la population autochtone d'outre-mer, elle leur reconnaît une spécificité au titre des articles 72, 73 et 75 de la Constitution de 1958. En effet, c'est par le biais du principe de spécialité législative que sont abordées la majorité des questions qui affectent la vie des communautés indigènes vivant dans les départements et les territoires d'outre-mer. A cet égard, la France a pu reconnaître occasionnellement certaines manifestations de l'identité ethnique, telles que la mise en place de structures particulières sous forme de conseils consultatifs coutumiers en Nouvelle-Calédonie ou l'institution du Statut des chefs coutumiers en Guyane⁷. Ces quelques mesures sont, à bien des égards, insuffisantes en ce qu'elles n'assurent pas de manière efficiente la protection des peuples autochtones.

25. En refusant d'inscrire les droits des peuples indigènes au rang de ses principes constitutionnels, la France maintient ces peuples dans une véritable impasse sociale, économique et culturelle. La reconnaissance des différences culturelles conditionne le principe de l'égalité des droits. Sans être constitutive de privilèges, la reconnaissance des droits collectifs des autochtones se révèle être un moyen de protection efficace face aux inégalités créées par des processus d'institution nationale. A cet égard, il convient de souligner que les emplois précaires, le chômage, l'absence de soins ou encore l'échec scolaire touchent dans une plus grande proportion les populations autochtones.

26. En outre, en l'absence de ratification, la France continue à éluder toute la question des droits fondamentaux des peuples indigènes indispensables à leur survie à savoir, la propriété et l'usage des terres ancestrales et des ressources, libertés civiles et politiques, transmission aux générations futures de la culture et d'une identité propre. A cet égard, les revendications des autochtones sont assez explicites : ils n'acceptent pas que leur liberté d'exercer leurs activités traditionnelles, telles que la chasse, la pêche, la cueillette ou la culture sur brûlis, et plus généralement leur droit de décider de leur propre développement, soit limitée à la notion étroite de droits résiduels de chasse et de pêche que leur applique le gouvernement. De plus, l'absence de ratification de la Convention fait perdurer les atteintes à leur vie familiale et économique eu égard à l'établissement de frontières entre la Guyane, le Surinam et le Venezuela. En effet, un certain nombre de familles est dispersé d'une rive à l'autre et il leur semble impensable de demander un visa pour justifier de leur déplacement. Aussi, la Convention 169, et plus particulièrement son article 32, permet de résoudre ce problème par la reconnaissance, aux autochtones divisés par les frontières internationales, du droit d'établir des relations transfrontalières⁸.

27. Enfin, comme l'expriment différents rapports dont celui de Raphaël Porteilla, la mondialisation libérale contribue à renforcer les inégalités dont sont victimes les autochtones en les maintenant dans une situation de dépendance et de marginalisation. De surcroît, elle engendre une destruction massive des conceptions de vie des autochtones, et plus particulièrement de leur écosystème, afin d'ouvrir de nouveaux domaines à la marchandisation. « *De telles pratiques sont le plus souvent organisées par les pouvoirs publics ou par des entreprises multinationales avec le consentement des autorités nationales dans le but d'en devenir propriétaires aux fins d'exploitation et de profit. Ces pratiques, imposées de manière unilatérale, entraînent des conséquences néfastes sur la santé, l'hygiène et la salubrité du milieu aquatique, faunistique ou floristique des autochtones, ajoutant ainsi des conditions de vie encore plus précaires* »⁹, et ce dans le déni le plus total de leurs droits fondamentaux.

⁶ Zoller E., *La bonne foi en droit international*, p.227.

⁷ Tiouka A., *Droits collectifs des peuples autochtones : le cas des amérindiens en Guyane française*.

⁸ Survival, *Des droits pour les peuples indigènes* - Site : www.survivalfrance.org

⁹ Raphaël Porteilla, *Racisme et discrimination, la position des peuples autochtones*.

La situation des Amérindiens de Guyane en est la parfaite illustration : empoisonnement au mercure des communautés amérindiennes victimes de l'orpaillage, la pollution de près de 6200 kilomètres de cours d'eau nécessaire à la pêche et à l'approvisionnement en eau des villages, l'installation légalement autorisée d'un grand nombre de compagnies minières ayant entraînée la destruction de 11500 hectares de forêts tropicales pour l'activité aurifère¹⁰.

28. Ainsi, par le seul fait que les autochtones ne peuvent de manière efficiente s'opposer à la nuisance de leurs sites, étant dépourvus de tout pouvoir d'autodétermination, et de titres de propriété, tels qu'entendus en droit positif, la discrimination est caractérisée et leurs droits les plus fondamentaux, tels que le droit à un environnement sain et un développement durable, sont bafoués.

29. Par ailleurs, concomitamment à la destruction du fondement de leur existence spirituelle, matérielle et culturelle, les politiques d'intégration ou d'assimilation participent largement à la marginalisation et à l'exclusion des autochtones d'outre-mer non seulement de la sphère politique mais aussi des sphères économiques, sociales et culturelles de la France.

30. En persistant à être réfractaire à la reconnaissance de l'histoire, du modèle social et de la culture spécifique du peuple autochtone, et en imposant des normes juridiques qui ne leur correspondent pas, la France porte atteinte au principe de non-discrimination reconnu tant par les instruments internationaux que nationaux.

31. Au regard de l'ensemble de ces éléments, et de la nécessaire protection du droit des peuples autochtones à conserver leurs us et coutumes dans la communauté nationale au sein de laquelle ils vivent, la France doit ratifier la Convention 169 de l'OIT, permettant ainsi à ses autochtones de vivre selon leurs propres priorités en terme de développement grâce à la consécration du pouvoir d'autodétermination impliquant un réel pouvoir d'accès, de gestion et d'administration de leurs terres et de leurs ressources naturelles, et plus largement en les plaçant au cœur des processus décisionnels et des projets qui les affectent directement. D'une manière générale, la ratification de la Convention 169 assurerait la garantie effective des droits fondamentaux des peuples autochtones, et ce comme il l'a été très justement souligné dans le rapport du séminaire des Nations Unies sur les effets du racisme et de la discrimination raciale sur les relations sociales et économiques entre les peuples autochtones et les Etats, en 1989 : « *la protection effective des droits humains individuels et des libertés fondamentales des peuples autochtones ne peut pas être réellement atteint sans la reconnaissance de leurs droits collectifs* ».

2. Du respect des particularismes locaux à l'assimilation

32. Tout en ignorant le concept de droits collectifs reconnus aux autochtones, la France affirme, en guise de compensation à cette carence que « *si le concept de droits spécifiques reconnus aux communautés autochtones et locales est étranger au droit français, l'Etat a néanmoins su intégrer depuis longtemps les pratiques, les usages et les savoirs locaux des communautés outre-mer dans ses politiques de reconnaissance et de protection des populations autochtones* ».

33. Or, il est patent de constater que, sous prétexte d'une parfaite assimilation des populations d'outre-mer à la culture de la société française, les traditions coutumières sont en passe de disparaître pour se confondre aux règles de droit commun. Selon le Comité Mayotte Département, « *Mayotte doit évoluer vers plus de République* ».

34. Aussi, au nom d'une politique assimilationniste, il apparaît qu'en lieu et place de son aménagement, tel qu'affirmé par le gouvernement, la justice cadiale, instaurée à Mayotte, va être supprimée aux fins de cohérence et d'harmonisation de l'ordre juridique français¹¹. Pour ce faire, une harmonisation du droit coutumier, d'inspiration islamique, avec le droit commun est engagée : suppression de la polygamie, de la répudiation, mise en place de l'obligation du mariage en mairie, suppression des juridictions cadiales, etc.

¹⁰ Survival, *Des droits pour les peuples indigènes* - Site : www.survivalfrance.org

¹¹ Justice cadiale. Les cadis réagissent, Site : <http://www.mayotte.rfo.fr/infos/actualites>

35. En outre, dans le même sens, nous assistons à Mayotte à la fin de la coexistence d'un statut personnel de droit local et celui de droit commun.

36. En effet, l'ordonnance du 8 mars 2001¹² a institué la Commission de révision de l'état civil (CREC) dont la mission consiste à établir, pour les personnes de statut civil de droit local, un état civil de droit commun. Pour ce faire un nom patronymique, étranger au droit coutumier, doit être attribué à chaque personne. Il convient de souligner que le fonctionnement de la CREC est extrêmement opaque tant sur le fond que sur la procédure de révision.

37. Au regard de l'ampleur de la tâche, et comme l'a rappelé la Défenseure des enfants¹³, le délai de traitement des demandes est excessivement long, de l'ordre de 3 à 4 ans pour obtenir un acte révisé, ce qui excède largement le délai d'instruction de 6 mois (renouvelable une fois) fixé par le décret d'application du 26 décembre 2000. A cet égard, il est patent de constater que l'Etat n'a pas fourni les moyens nécessaires à une révision rapide. A titre d'exemple, en 2007, une seule magistrate était chargée de traiter 14.000 dossiers en attente.

38. Outre le profond bouleversement de l'ordre social et juridique de Mayotte, cette politique assimilationniste est constitutive de discriminations à bien des égards. En effet, en l'absence d'un état civil révisé, selon les normes de droit commun, un bon nombre de Mahorais se trouvent privés de leurs droits fondamentaux, aux nombres desquels figurent le droit à la santé, à l'éducation, au logement social, la liberté de circulation, l'accès à l'emploi ou aux concours, etc. De surcroît, étant dans l'incapacité d'obtenir une carte nationale d'identité française ou d'un passeport, à défaut d'état civil, les mahorais peuvent être interpellés au même titre que les étrangers en situation irrégulière et se voir ainsi appliqué une mesure de reconduite à la frontière.

39. Sans être spécifiques à Mayotte, les difficultés d'obtention d'un acte d'état civil de droit commun sont relevées tout autant en Guyane concernant les primo-occupants, tels que les Amérindiens ou encore les Noirs Marrons. En effet, si ces ethnies sont majoritairement françaises, il n'en demeure pas moins qu'un bon nombre d'entre elles ne possède pas la nationalité française alors même qu'elles peuvent y prétendre. Cette situation s'explique par les difficultés qu'éprouve la Commission de recouvrement de l'identité lors du recensement des populations, eu égard à leur situation géographique. Au même titre que les Mahorais, les autochtones de Guyane souffrent des mêmes conséquences de l'absence d'état civil fiable dans l'exercice de leurs droits fondamentaux.

3. Le droit à la santé

40. Il est frappant de constater que, dans la présentation de son rapport périodique, la France ne fait que peu de cas du droit à la santé en outre-mer.

41. A titre liminaire, il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel érige le droit à la protection de la santé, entendue comme protection de la santé publique et droit individuel, en un principe à valeur constitutionnelle.

42. En outre, la France s'est engagée, en application des articles 2 et 12 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels¹⁴ à reconnaître « *le droit qu'à toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre* », sans discrimination aucune, fondée notamment « (...) sur l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

¹² Ordonnance n°2000-218 du 8 mars 2001 révisée par la loi pour le développement de l'outre-mer du 27 mai 2009, Site : www.legifrance.gouv.fr

¹³ Annexe au rapport de la Défenseure des enfants au Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, décembre 2008, *Regard de la Défenseure des enfants sur la situation des mineurs à Mayotte*, p.6 - Site : www.defenseuredesenfants.fr

¹⁴ Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 - Site : www2.ohchr.org

43. Aux fins de justifier des carences sanitaires, le gouvernement pointe les conditions climatiques comme générateur de la dégradation des infrastructures et du matériel médical. Plus que les intempéries faisant force en outre-mer, une politique volontariste de développement sanitaire fait largement défaut. A cet égard, de nombreux professionnels de la santé s'accordent à considérer que les moyens financiers, matériels et humains ne sont pas suffisamment alloués en outre-mer, engendrant dès lors l'ineffectivité du droit à la santé¹⁵.

44. D'autre part, selon le gouvernement, les difficultés de fonctionnement de certains services hospitaliers, notamment la maternité de Mayotte, seraient essentiellement liées à une natalité élevée causée par une immigration importante. Cette justification révèle à elle seule que l'immigration est perçue comme la cause de tous les maux. Selon le gouvernement français, la pression migratoire menacerait l'ordre public et la cohésion sociale, économique et culturelle des DOM-TOM/COM.

45. A cet égard, le gouvernement a mis en place un système de santé dérogatoire à Mayotte concernant les étrangers en situation irrégulière, et ce toujours dans un souci d'éviter « un appel d'air » à l'immigration clandestine.

46. En effet, depuis 2005, seuls les français et les étrangers en situation régulière peuvent bénéficier d'un accès effectif aux soins grâce à une affiliation à la sécurité sociale, le dispositif de l'aide médicale d'Etat (AME) n'étant pas étendu au territoire de Mayotte.

47. Tout d'abord, concernant l'affiliation à la sécurité sociale, il convient de souligner qu'elle est subordonnée à un certain nombre de conditions cumulatives telles qu'une domiciliation, un compte en banque et un état civil révisé par la CREC ce qui bien entendu constitue, à l'égard d'un bon nombre de Mahorais dont le dossier de révision demeure en attente, une véritable entrave à l'affiliation de la sécurité sociale et par là même à leur droit à la santé.

48. Ensuite, l'exclusion du dispositif de l'AME à Mayotte constitue une violation des principes constitutionnels¹⁶ ainsi que des engagements internationaux de la France en ce sens que, le droit à une assurance maladie, corollaire nécessaire au droit à la santé, doit être consacré pour toute personne présente sur le territoire français, sans condition de nationalité ni de régularité de séjour. A cet égard, en application de l'article 14 combiné à l'article 1^{er} du protocole additionnel de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, la Cour européenne des droits de l'Homme a jugé, dans sa décision KHOUA POAREZ c/France du 30 décembre 2003, que les prestations non contributives, telles que l'AME, sont assimilées à un bien qui doit être garanti à toute personne, sans discrimination fondée notamment, sur l'origine nationale ou toute autre situation.

49. Actuellement, les étrangers en situation irrégulière ne peuvent prétendre qu'à une prise en charge des soins répondant aux critères d'urgence fixés par l'Agence régionale de l'hospitalisation de la Réunion et de Mayotte, en date du 25 avril 2005. Il convient à cet égard de souligner que l'urgence est ici interprétée de façon très restrictive. Aussi, concernant les soins ne relevant pas de l'urgence, les étrangers sont contraints à verser une provision financière fixée par catégories de soins (arrêté n°2/2005/ARH du 9 août 2005). Au regard de leur situation précaire, administrative et financière, le coût fixé pouvant s'avérer prohibitif rend l'accès aux soins inefficace pour les étrangers en situation irrégulière.

50. En outre, conformément aux observations du gouvernement français, il s'avère qu'en effet, il existe une forte natalité à Mayotte (4% par an à Mayotte pour 1,3% sur la métropole). Or eu égard à la seule prise en charge des soins mettant en jeu le pronostic vital, il en résulte que ne sont pas pris en charge les examens de prévention réalisés durant la grossesse et les soins à la femme enceinte, en situation irrégulière, et à son nouveau né.

¹⁵ INSERM, *Migrations et soins en Guyane et Santé et migration à Mayotte*.

¹⁶ Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, dixième et onzième alinéa « *la Nation assure à l'individu et à la famille les conditions nécessaires à leur développement* », « *elle garantit à tous, notamment à l'enfant, à la mère et aux vieux travailleurs, la protection de la santé (...)* » - Site : www.legifrance.gouv.fr

51. Or, il convient de rappeler, d'une part, que l'article 12-2 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes oblige les Etats à fournir « *aux femmes pendant la grossesse, pendant l'accouchement et après l'accouchement des services appropriés et, au besoin, gratuits (...)* ». Aussi, un tel dispositif réservant un traitement discriminatoire aux femmes étrangères, en situation irrégulière, doit être supprimé. D'autre part, l'accès aux soins des mineurs ne peut souffrir d'aucune restriction et la prise en charge des seuls soins urgents est incompatible avec l'intérêt supérieur de l'enfant garanti par l'article 3-1 de la CIDE, tel que l'a par ailleurs jugé le Conseil d'Etat (CE, 7 juin 2006, Association Aides et autres). En réponse, une Permanence d'accès aux soins de santé et l'édition de « bons-enfants » a été instituée afin d'assurer un accès aux soins non restrictif. Toutefois, toutes les prestations sanitaires ne sont pas couvertes par les « bons-enfants ». En outre, dans sa délibération n°2010-87 du 1^{er} mars 2010¹⁷, la HALDE a jugé que « *cette pratique, faute de véritable contrainte juridique, n'apparaît pas garante d'un véritable droit d'accès aux soins des enfants étrangers* ». A ce titre, elle conclut « *au bien-fondé des affirmations de discrimination dans l'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière et de leurs enfants ainsi que des mineurs isolés résidant à Mayotte* ».

52. Néanmoins, à l'heure de la départementalisation de Mayotte, le gouvernement maintient son refus de renforcer la protection sociale, en le justifiant en ces termes : « ***nous ne voulons pas que la mise en œuvre de nouvelles prestations soit un appel d'air qui aggraverait l'immigration irrégulière. Nous voulons donc disposer d'un état civil fiable et complet avant de mettre en place de nouvelles prestations sociales*** ». Dans ses observations rendues, le 18 décembre 2009, la Direction de la sécurité sociale du ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville va dans le même sens, en considérant que « *en matière de protection sociale, le Pacte se fixe comme objectif de parvenir à l'égalité sociale entre Mayotte et la métropole. Néanmoins, un alignement immédiat n'est ni possible, ni souhaitable* ».

53. Le refus persistant d'étendre le dispositif de l'AME aux étrangers en situation irrégulière installés à Mayotte est justifié par « *le coût du dispositif compte tenu du contexte administratif encore très déficient à Mayotte* » et que son extension serait un appel d'air à l'immigration clandestine. Cette distinction de traitement manque de justification objective et raisonnable. A cet égard, l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales ont considéré, lors d'une mission d'audit sur la gestion de l'aide médicale d'état, que « *la restriction des dépenses couvertes par l'AME aux seuls soins urgents se heurterait aux difficultés liées à la définition de l'urgence médicale constatée aujourd'hui pour le dispositif des soins urgents (...).choisir de différer à une date inconnue tout soin considéré comme non urgent poserait des problèmes éthiques autrement plus graves. En outre cette restriction ne permettrait pas de réaliser des économies substantielles et présenterait des risques en matière de prévention et de suivi* ».

54. En dépit de l'avis du Conseil économique, social et environnemental, adopté le 24 juin 2009, dans lequel était préconisé que « *la réglementation applicable en France métropolitaine sur les conditions d'accès aux soins pour les personnes en situation précaire ou sans titre de séjour soit étendue à Mayotte* », le gouvernement persiste à refuser l'extension du dispositif de l'AME à Mayotte.

55. En outre, indépendamment de la spécificité de Mayotte, tenant à l'exclusion de l'AME, force est de constater que, d'une manière générale en outre-mer, la gestion de la politique relative à la santé est étroitement liée au statut juridique de la personne. L'INSERM constatait, dans son rapport de novembre 2009, concernant la Guyane, que « *l'analyse des liens entre état de santé, migration, nationalité, statut juridique et durée de résidence sur le territoire guyanais, met en évidence l'existence d'inégalités de santé en fonction du statut migratoire. Nos résultats montrent que les immigrés, qu'ils soient étrangers ou naturalisés, en situation régulière ou irrégulière, en Guyane depuis plus ou moins de 10 ans, ont un plus mauvais état de santé que les personnes nées françaises. Une partie des différences observées peuvent être dues, au moins en partie, aux inégalités socio-économiques et à un isolement social plus important chez les immigrés* ».

56. Cette politique gouvernementale, impulsée par une stigmatisation des populations dites étrangères, va à l'encontre de la politique de la santé publique, notamment celle relative aux mesures de prévention tenant à la vaccination des nouveaux nés et des enfants. Les restrictions de l'accès à la protection sociale des étrangers - rappelons qu'eu égard aux difficultés d'obtention des actes d'état civil de droit commun un bon nombre de

¹⁷ HALDE, Délibération n°2010-87 du 1^{er} mars 2010, (Site : www.halde.fr) faisant suite à une réclamation du Collectif Migrants outre-mer du 20 février 2008 - Site : www.migrantsoutremer.org. Rapport du Collectif Migrants outre-mer, *Le droit à la santé bafoué à Mayotte : la Halde interpelle les pouvoirs publics*.

français sont eux aussi considérés comme tels -, motivées par des considérations migratoires et économiques, qui ne peuvent être une justification objective et raisonnable, sont constitutives d'une discrimination raciale.

4. Le droit à l'éducation

57. En matière d'éducation, un constat général peut être fait : la population autochtone est particulièrement touchée par un faible niveau de qualification, un taux élevé d'analphabétisme et une déscolarisation.

58. Le principal facteur de l'échec scolaire résulte de l'inadaptation du système scolaire à la situation plurilinguisme faisant force dans les territoires ultramarins, et plus particulièrement en Guyane¹⁸ et dans une moindre proportion, à Mayotte. En effet, selon une politique assimilationniste, l'enseignement est effectué en français et ce sans considération des langues maternelles des minoritaires existantes. En outre, en dispensant un enseignement calqué à celui de la métropole, il en résulte une négation de la culture des autochtones ressentie pour la plupart comme un véritable déni identitaire.

59. Aussi, aux fins d'endiguer l'échec scolaire et de valoriser la culture autochtone, il est indispensable que des pédagogies de transition linguistiques soient mises en place, impulsant dès lors une véritable égalité des chances. En effet, de tels programmes seraient un instrument précieux de lutte contre toutes formes de discriminations¹⁹. A cet égard, en Guyane, il a été notamment instauré un dispositif d'Intervenants en Langues Maternelles (ILM) dont la mission s'apparente au modèle océanien consistant à dispenser un enseignement dans la langue maternelle étant entendu comme une étape transitoire à la maîtrise de la langue française. Or, il s'avère qu'en l'absence d'une réelle volonté politique de pérenniser ce dispositif, il est menacé notamment par l'instabilité statutaire des médiateurs bilingues : des recrutements uniquement dans le cadre de contrats à durée déterminée et un défaut de renouvellement de leurs contrats.

60. De surcroît, les difficultés d'accès aux établissements scolaires constituent un second facteur de l'échec scolaire. A titre d'exemple, en Guyane, un bon nombre d'enfants souffrent de déscolarisation à raison d'un manque de classes, de personnels ou de moyens de transport. En effet, considérant qu'une grande majorité d'enfants vivent éloignés des centres urbains, et plus précisément en forêt où les fleuves sont les seules voies de circulation, l'insuffisance des services de transport, voire leur inexistence, entrave l'accès à l'école et par là même leur droit à une éducation effective. En outre, lors de son déplacement à Mayotte, la Défenseure des enfants a insisté sur l'importance de faciliter l'accès à la scolarisation de tous les enfants et d'éviter les sorties du système scolaire sans diplôme²⁰.

61. Enfin, eu égard aux pratiques municipales, il convient de souligner que l'absence d'un état civil français fiable ou l'absence d'un titre de séjour des parents d'enfants ayant atteint l'âge d'être scolarisés peut s'avérer être un frein à la scolarisation. En effet, en Guyane, les associations locales constatent que certaines municipalités refusent la scolarisation d'enfants en se fondant sur des demandes indues de justificatifs non prévus par l'article L.113-1 du code de l'éducation, tels que la carte de séjour pour les étrangers, un justificatif de domicile au nom d'un des parents directs de l'enfant, la notification de paiement des allocations familiales, un extrait de naissance traduit en français, un avis d'imposition, etc. Au regard de ces demandes abusives constitutives de refus discriminatoires de scolarisation, la Haute autorité de lutte contre les discriminations (HALDE) a été saisie²¹.

62. Dans sa délibération n° 2009-318 du 14 septembre 2009²², la HALDE n'a pas manqué de rappeler que :

- en vertu de l'article L.111-1 et L.332-2 du code de l'éducation, le droit à l'éducation ne dépend pas du droit au séjour des parents. Elle rappelle que la scolarisation est un droit pour tous et qu'il n'appartient pas à l'éducation nationale de contrôler la régularité de séjour ;

¹⁸ Tiouka A., *Adaptation du système éducatif dans un contexte pluriculturel et plurilingue*.

¹⁹ Michel Launey, *Note sur la politique linguistique de la France en outre-mer à partir du rapport à l'ONU sur la lutte contre les discriminations raciales*.

²⁰ *Regard de la Défenseure des enfants sur la situation des mineurs à Mayotte*.

²¹ Saisine du Collectif Migrants outre-mer du 25 septembre 2008 - Site : www.migrantsoutremer.org

²² Halde, délibération n°2009-318 du 14 septembre 2009 - Site : www.halde.fr

- en vertu de l'article L.131-4 du code de l'éducation, les responsables de la scolarisation des enfants sont « *les parents, tuteurs ou ceux qui ont la charge de l'enfant* » et elle souligne qu'en exigeant la production d'un justificatif de domicile d'un des parents directs de l'enfant, cette pratique aboutit à un refus discriminatoire d'accès à l'école fondé sur la situation de famille;
- concernant l'exigence de produire une copie de la notification de paiement des allocations familiales, elle considère que cela revient à exclure de la scolarisation les enfants dont les parents sont en situation irrégulière ainsi que ceux en situation régulière mais entrés hors regroupement familial ;
- s'agissant des demandes d'actes d'état civil traduit en français, elle soulève que nombre d'enfants vivant dans des endroits reculés de Guyane ne sont pas déclarés à leur naissance. Leur identification ne peut dès lors être établie que par des attestations sur l'honneur.

63. A l'instar de la situation guyanaise, les refus de scolarisation motivés par l'absence d'un justificatif de séjour, ou d'identité, sont opposés à l'identique à Mayotte.

64. Aussi, au regard de l'ensemble de ces éléments, nous recommandons d'une part que des moyens matériels, humains et financiers soient alloués dans les meilleurs délais aux territoires d'outre-mer afin que l'obligation scolaire soit respectée, et d'autre part que les mairies facilitent l'inscription scolaire, en tenant compte de la situation particulière des enfants autochtones ou étrangers, sans laquelle leur droit à l'éducation est bafoué.

5. La politique migratoire

65. La Ligue des droits de l'Homme souhaite attirer l'attention sur une situation particulièrement préoccupante concernant le respect des droits des migrants en outre-mer, et plus particulièrement dans deux départements français, la Guyane et la Guadeloupe, et dans une collectivité d'outre-mer, en voie de départementalisation, Mayotte.

66. Selon l'exposé des motifs de la loi n° 2006-911 du 24 juillet 2006²³ : « *la Guadeloupe, la Guyane et Mayotte sont soumises à une pression migratoire exceptionnelle, sans équivalent sur tout autre partie du territoire de la République, et qui justifie des mesures adaptées à leur situation particulière* ». Au nom de la lutte contre l'immigration clandestine, un véritable régime d'exception a été instauré dans ces territoires ultramarins²⁴.

67. Aussi, le gouvernement français a-t-il mis en place un dispositif législatif dérogatoire en outre-mer, justifié par une forte pression migratoire :

- **Le contrôle des reconnaissances de paternité à Mayotte.** Selon le droit commun établi par le code civil, la reconnaissance de paternité d'un enfant ne peut être contestée par l'officier d'état civil, que lorsque la reconnaissance est invraisemblable.
Sous le prisme d'une immigration clandestine croissante des femmes étrangères, et du phénomène de reconnaissances de paternité fictives, dites « reconnaissances de complaisance », le législateur a entendu restreindre l'accès à la nationalité d'un enfant né à Mayotte dont la mère est comorienne et le père est français. Pour ce faire, il a instauré un mécanisme de contrôle concernant la reconnaissance de la paternité en mettant en place une procédure de contestation de reconnaissance d'un enfant, dispositif inédit en droit de la famille. Cette procédure permet à l'officier d'état civil, qui reçoit la reconnaissance, de saisir le parquet s'il estime qu'il existe « *des indices sérieux laissant présumer que la reconnaissance est frauduleuse* ». Eu égard au climat de suspicion qui règne à Mayotte, il est patent de constater que l'officier d'état civil généralise cette procédure de contestation à toute reconnaissance émanant d'un père français pour son enfant né de mère comorienne.

Par ailleurs, d'autres mesures dérogatoires tentent de dissuader le père français à la reconnaissance de son enfant né de mère étrangère, en situation irrégulière. A titre d'exemple, l'article 20 de l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996²⁵ relative à l'amélioration de la santé publique à

²³ Loi n°2006-911 du 24 juillet 2006 - Site : www.legifrance.gouv.fr

²⁴ Les cahiers juridiques GISTI, *Les spécificités du droit des étrangers en outre-mer*, décembre 2007.

²⁵ Ordonnance n°96-1122 du 20 décembre 1996 - Site : www.legifrance.gouv.fr

Mayotte dispose que « *par dérogation à l'article 19 et au premier alinéa du présent article, les frais mentionnés au même alinéa (frais d'hospitalisation et de consultation externe exposés dans l'établissement public de santé de Mayotte) sont personnellement et solidairement à la charge du père ayant reconnu un enfant né d'une mère étrangère et de celle-ci, lorsqu'elle ne remplit pas les conditions fixées aux articles 4 et 6 de l'ordonnance n° 2000-373 du 26 avril 2000 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers à Mayotte. Cette disposition s'applique même lorsque la reconnaissance fait l'objet de la procédure prévue aux articles 2499-2 à 2499-5 du code civil (procédure en contestation de paternité) ».*

Instaurées dans le seul but de contrôler les flux migratoires, et de restreindre l'accès à la nationalité, l'ensemble de ces dispositions propre à Mayotte, sont discriminatoires et doivent en ce sens être abrogées.

- **L'inapplicabilité de certaines dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile à l'outre-mer.** A titre d'exemple, en Guyane, à Mayotte, à Saint-Martin et dans les îles Wallis et Futuna, la commission du titre de séjour qui doit être saisie lorsque le préfet envisage de refuser la délivrance ou le renouvellement d'un titre de séjour, prévu de plein droit, n'existe pas. Pour citer un autre exemple, la procédure d'admission exceptionnelle au séjour à titre humanitaire n'a pas été mise en place à Mayotte.

Par ailleurs, outre l'inapplicabilité de certaines dispositions du code susvisé, ou de l'absence de leur transposition dans les ordonnances régissant l'entrée et le séjour à Mayotte, force est de constater que la pratique administrative renforce les inégalités de traitement entre les étrangers métropolitains et ultramarins. En effet, il convient de souligner qu'en dépit d'une antériorité de séjour très ancienne, ou de leur naissance sur le territoire ultramarin, de leurs attaches familiales, économiques et sociales, permettant l'obtention de plein droit d'un titre de séjour, voire de l'acquisition de la nationalité française, un bon nombre d'étrangers sont placés en situation irrégulière eu égard aux pratiques illégales de la préfecture constituant bien souvent une entrave à leurs démarches administratives : difficulté d'accès aux guichets, refus d'enregistrement d'une demande, demandes abusives et mal fondées de justificatifs, absence de délivrance d'un récépissé durant l'instruction de leur demande, etc.

- **Les interpellations sans réquisition du Procureur.** Le code de procédure pénale prévoit des exceptions à la règle selon laquelle tout contrôle d'identité doit être précédé par une réquisition écrite du procureur. En effet en Guyane, en Guadeloupe et à Mayotte, plusieurs mesures d'exceptions permettent aux forces de l'ordre d'opérer sans contrôle des interpellations dans le cadre de la lutte contre l'immigration clandestine aux fins de vérifications du respect des obligations de détention, de port et de présentation des titres et documents prévus par la loi. Aux termes des articles 78-2 et 78-3 du code de procédure pénale, toute personne faisant l'objet d'une vérification peut être retenue dans un maximum de quatre heures, ou huit heures concernant Mayotte, durant lesquelles aucun contrôle judiciaire ne limite les pouvoirs de la police, facilitant ainsi la mise en œuvre des mesures d'éloignement. En outre, toujours dans un souci de lutte contre l'immigration clandestine, il s'avère que les interpellations des étrangers s'intensifient, et deviennent à cet égard le lot quotidien des étrangers, et que selon les témoignages recueillis par le collectif Migrants outre-mer, ils se produisent de manière extrêmement brutale et bien souvent dans le cadre de violations de domicile.

Toutes ces mesures dérogatoires en matière d'interpellation n'ont qu'un seul but : contribuer à l'effort de reconduite à la frontière et atteindre les objectifs chiffrés, en constante augmentation et ce au mépris des garanties procédurales attachées à la liberté individuelle.

- **Le caractère non suspensif des procédures de recours - requête au fond ou en référé - contre les mesures d'éloignement.** Un étranger à l'encontre duquel une obligation de quitter le territoire français (OQTF) ou un arrêté de reconduite à la frontière (APRF) a été notifié, pourra être reconduit d'office par l'administration après un délai d'un mois dans le cas d'une OQTF, et dès son interpellation, dans le cas d'un APRF. Certes, les étrangers ont la faculté de saisir le juge des référés administratifs, aux fins de faire valoir notamment que l'exécution de la mesure d'éloignement en cause, constitue une atteinte à leur droit au respect de la vie privée et familiale. Cependant, contrairement en

métropole, cette procédure d'urgence n'est pas suspensive de l'exécution de la reconduite à la frontière jusqu'à la décision du juge des référés, laquelle même rapide peut intervenir dans un délai de quelques jours, bien souvent après l'exécution de la décision contestée. A titre d'exemple, en Guyane, il est extrêmement aisé pour les forces de l'ordre de reconduire très rapidement les étrangers, à savoir seulement quelques heures seulement après leur interpellation, la plupart provenant de pays frontaliers, tels que le Brésil ou encore le Surinam qui peuvent être atteints en quelques minutes de pirogue, suivant le lieu de la Guyane où l'on se trouve. Aussi, l'autorité préfectorale et les services de police ne se sentant pas dans l'obligation de surseoir à la mesure d'éloignement par l'avis d'audience, le juge des référés est amené à conclure bien souvent par un non-lieu à statuer, la mesure d'éloignement ayant été déjà exécutée.

Ces pratiques, pourtant attentatoires aux droits fondamentaux des migrants, sont légales au regard de l'état actuel du droit en outre-mer, soumis à un régime d'exception législative. Il n'en demeure pas moins qu'un contrôle juridictionnel effectif doit être mis en œuvre et ce eu égard à la forte proportion de décisions d'éloignement prises en toute illégalité.

Toutefois, le projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité, présenté le 31 mars 2010²⁶, persiste dans son nouveau dispositif à priver les étrangers de la procédure de recours suspensif. Ainsi, cette mesure dérogatoire a tendance à revêtir un caractère permanent rendant d'autant plus inacceptable son caractère discriminatoire par la négation d'un des droits les plus fondamentaux, protégé par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, le droit au recours effectif, pierre angulaire des droits de la défense.

En outre, en vertu de la loi de 1991 révisée en 2007, l'aide juridictionnelle est accordée aux étrangers, sans que la condition de résidence régulière soit exigée, concernant les recours intentés contre une obligation de quitter le territoire français et un arrêté de reconduite à la frontière, sous la condition que cette procédure contentieuse soit suspensive. Ainsi, sur les terres ultramarines où ils sont privés de recours suspensif, les étrangers, victimes d'une OQTF ou d'un APRF, ne sont pas admis à l'aide juridictionnelle, composante essentielle de l'exercice des droits de la défense.

68. Aussi, au regard d'une politique du chiffre décomplexée dans ces territoires, il est patent de constater que le nombre impressionnant de reconduites à la frontière ne saurait être atteint sans violations massives et systématiques des droits de l'Homme et des conditions légales de privation de liberté individuelle. En effet, il n'est pas rare de constater qu'ont pu faire l'objet d'une mesure d'éloignement, en Guyane et à Mayotte, des français - compte tenu de l'absence de justificatifs d'identité découlant du dysfonctionnement de la Commission de révision de l'état civil - , des étrangers protégés par les article 8 et 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, ou encore les demandeurs d'asile.

RECOMMANDATIONS

La Ligue des droits de l'Homme recommande que :

- **les autorités françaises ratifient la Convention 169 relative aux peuples indigènes et tribaux, du 27 juin 1989, aux fins de reconnaissance des droits collectifs des peuples autochtones sans laquelle le principe d'égalité ne peut être pleinement garanti.**
- **les autorités françaises assurent l'achèvement de la révision des actes d'état civil des Mahorais dans les meilleurs délais aux fins de mettre un terme aux discriminations et violations des droits fondamentaux qui découlent de la privation de justificatifs d'identité.**
- **les autorités françaises allouent des moyens financiers, matériels et humains suffisants aux fins d'accorder une pleine effectivité au droit à la santé et à l'éducation, à l'égard de tous.**

²⁶ Projet de loi relatif à l'immigration, l'intégration et la nationalité vient en examen à l'Assemblée nationale la dernière semaine du mois de septembre 2010.

- **les autorités françaises intègrent le dispositif de l'aide médicale d'état à Mayotte afin que le droit à la santé ne soit plus subordonné à des considérations de nationalité ou de régularité de séjour.**
- **les autorités françaises veillent à ce que les pratiques administratives n'entraient plus l'inscription scolaire par des demandes abusives et discriminatoires de justificatifs non prévus par la loi.**
- **les autorités françaises mettent en place un système éducatif adapté aux besoins particuliers des enfants autochtones, eu égard à leurs situations géographiques et culturelles, aux fins d'endiguer l'échec scolaire.**
- **les autorités françaises mettent fin aux mesures dérogatoires, instaurées en outre-mer en matière de droit des étrangers, constitutives de violations des droits fondamentaux.**

PENSIONS DES ANCIENS COMBATTANTS DE NATIONALITE ETRANGERE

69. Lors des observations finales du 18 avril 2004, votre Comité faisait part de ses préoccupations concernant les différences de traitement rencontrées par les anciens combattants de nationalité étrangère dans le versement de leur pension.

70. Le rapport périodique qui vous a été remis par les autorités françaises (paragraphe 323 et suivants) relève que si les préoccupations de votre Comité étaient bien réelles à cette date, « *la loi de finances pour 2007 établit l'égalité de traitement en matière de pensions, entre anciens combattants de nationalité française et anciens combattants ressortissants d'Etat anciennement sous souveraineté ou tutelle de la France et met fin au système instauré par le décret du 3 novembre 2003 précité.* »

71. Or, comme l'indique la Cour des comptes, « *la réforme de 2007, si elle aligne la valeur du point et, sur demande, l'indice sur le niveau des français, n'a pas pour autant décrystallisé les règles juridiques applicables* »²⁷.

72. En effet, l'article 100 de la loi de finances 2007 fait perdurer une inégalité de traitement concernant l'attribution des majorations des pensions de réversion. Cette attribution est subordonnée à une condition de résidence stable et régulière en France alors que les ressortissants français ne sont pas soumis à cette condition.

73. La HALDE s'est d'ailleurs prononcée à différentes reprises sur ce point mais les recommandations de la Haute autorité n'ont pas été prises en compte par les autorités françaises. Ainsi, dans une délibération du 9 octobre 2006²⁸, la HALDE estimait que le dispositif issu de la loi de finances rectificative de 2002 était contraire au principe de non-discrimination puisqu'il maintenait le critère de nationalité et n'appliquait pas le critère de résidence de manière équitable. La Haute autorité a posé un constat identique lors des délibérations du 5 mars 2007²⁹ et du 31 mars 2008.

74. La décision du Conseil constitutionnel du 28 mai 2010 risque de ne pas mettre un terme à cette inégalité de traitement. De quoi s'agit-il : madame Khedidja Labanne et son fils, Moktar Labanne, tous deux ressortissants algériens, ont contesté - devant le Conseil d'Etat - la question de la fixation des pensions militaires versées par

²⁷ Cour des comptes - Rapport public annuel 2010 - Février 2010 - in page 567. Site : www.ccomptes.fr

²⁸ Halde, Délibération 2006-217 du 9 octobre 2006 - Site : www.halde.fr

²⁹ Halde, Délibération 2007-44 du 5 mars 2007 - Site : www.halde.fr

la France aux ressortissants de pays anciennement placés sous sa souveraineté, son protectorat ou sa tutelle, et qui sont pour certaines moins élevées que celles versées aux pensionnés français. Le Conseil constitutionnel a alors été saisi le 14 avril 2010, par le Conseil d'Etat, d'une question prioritaire de constitutionnalité. La question est relative à la conformité à la Constitution française de l'article 26 de la loi du 3 août 1981 de finances rectificative pour 1981, l'article 68 de la loi du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002 et l'article 100 de la loi du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

75. Par décision du 28 mai 2010³⁰, le Conseil constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles, comme contraire au principe d'égalité, les dispositions ainsi contestées. Il a en outre fixé au 1^{er} janvier 2011 la date d'abrogation des dispositions déclarées non conformes à la Constitution, et ce pour permettre au législateur de résoudre cette difficulté et d'intervenir.

76. Cependant, la décision précitée appelle deux remarques. D'une part, le Conseil constitutionnel s'est prononcé exclusivement sur la constitutionnalité des dispositions qui ont trait aux ressortissants algériens. Certes, on peut espérer que le raisonnement, appliqué dans le présent dossier, soit transposable aux autres nationalités. Mais il n'est pas certain que le législateur retouche les textes relatifs aux ressortissants des autres pays concernés par ce traitement différencié. D'autre part, comme le soulignent le GISTI et le Collectif des accidentés du travail, handicapés et retraités pour l'égalité des droits (Catred) dans un communiqué commun³¹, *«la décision laisse la porte ouverte à des dispositifs de "décristallisation partielle" dès lors qu'ils seraient fondés sur le seul critère de résidence : les pensionnés étrangers et français toucheraient en principe les mêmes montants, mais comme ceux-ci seraient modulés selon le lieu de résidence, il en résulterait une forme masquée de discrimination puisque les pensions les plus faibles seraient versées à ceux qui résident en Afrique, donc essentiellement aux étrangers.»*

RECOMMANDATIONS

La Ligue des droits de l'Homme recommande que :

- **les autorités françaises prennent pleinement la mesure de la décision du Conseil constitutionnel et cessent d'appliquer une législation qui est contraire au principe d'égalité devant la loi.**
- **l'ensemble du dispositif actuel - lois de « cristallisation » et de « décristallisation partielle » - soit abrogé afin qu'il y ait une égalité de traitement entre fonctionnaires civils et militaires, et ce quelle que soit leur nationalité (français ou ressortissants des anciens territoires sous souveraineté française).**
- **soit mis rapidement en place, par le biais d'une nouvelle loi, un mécanisme de réparation automatique pour le passé.**

³⁰ Conseil constitutionnel, décision n° 2010-1 QPC. Site : www.conseil-constitutionnel.fr

³¹ "Pensions des anciens militaires et fonctionnaires de l'empire français. Décision historique ... ou victoire en trompe l'œil ?" - 2 juin 2010. Sites : www.gisti.org et www.catred.org

77. Si ce point n'a pas fait l'objet d'observations particulières de la part de votre Comité au terme de l'examen des quinzième et seizième rapports périodiques de la France au printemps 2005, il n'en demeure pas moins que les éléments transmis par les autorités françaises à vos membres dans les dix-septième à dix-neuvième rapports périodiques ne sauraient être satisfaisants. Et ce, en raison de l'absence de données factuelles sur les pratiques administratives concernant les dossiers relatifs aux couples franco-étrangers. En effet, au terme du paragraphe 283, les autorités françaises se bornent à rappeler les dispositions en vigueur au sein du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA), sans autres précisions.

78. Or, il apparaît clairement que la situation s'est profondément dégradée sur le terrain du droit des étrangers.

79. La commission nationale consultative des droits de l'Homme (CNCDH) avait d'ailleurs fait part, dans le cadre de l'examen du projet de loi sur l'immigration de 2006, de ses préoccupations. Dans son avis du 1^{er} juin 2006, elle *"insiste sur les dangers d'une stigmatisation des étrangers et des immigrés"*. Elle souligne : *"Il en ressort en particulier un climat de xénophobie et de repli sur soi particulièrement inquiétant que la CNCDH a relevé dans son rapport 2005 sur le racisme en France. Enfin, la CNCDH s'inquiète de ce que les mesures envisagées procèdent, à l'occasion, d'une suspicion à l'égard des étrangers, ce qui accroît le risque de stigmatisation."*³²

80. Le traitement réservé aux couples franco-étrangers est, à cet égard, particulièrement significatif. Le rapport d'observation de la Cimade, rendu public au début de l'année 2008³³, permet de mieux comprendre le climat qui existe dans le cadre du traitement des dossiers. Deux ans après sa parution, rien n'a changé. Dans ce rapport très complet et circonstancié, le constat est clair : *"Aujourd'hui, le droit des couples mixtes à une vie familiale stable et normale sur le territoire français n'est plus garanti."* Et cela est valable à chaque stade du dossier : le mariage, la transcription de celui-ci si l'union a été célébrée à l'étranger, l'obtention du visa, la délivrance et le renouvellement du titre de séjour.

81. Comme le relevait déjà en 2005, Michel Tubiana, alors président de la LDH, faisant état de la législation sur les étrangers : *"S'aimer, même s'aimer est devenu soumis à autorisation et à l'œil inquisiteur des uniformes."*

82. Ainsi, à titre d'exemple, **les obstacles au mariage**. La liberté du mariage est protégée par la Constitution. Le Conseil constitutionnel l'a rappelé à différentes reprises. La liberté du mariage est également garantie par l'article 12 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme. Ainsi, tout ressortissant étranger, quelle que soit sa situation au regard du séjour, a le droit de se marier en France.

83. Cependant, depuis plusieurs années, un climat de suspicion existe à l'égard des étrangers. Lorsque l'étranger est dépourvu de titre de séjour, il est devenu habituel que le maire refuse de célébrer le mariage. Dans certain cas, le futur couple est signalé aux services de police qui procèdent alors à l'interpellation de l'étranger. Par ailleurs, et de manière systématique, les maires transmettent le dossier de mariage au procureur de la République. Or, au regard des textes en vigueur, celui-ci ne doit être en principe saisi que s'il existe des *"indices sérieux"* laissant présumer que le mariage pourrait être annulé. Depuis de nombreux mois, ces signalements auprès du procureur ont lieu, conduisant à l'interpellation, voir à la notification d'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière et à l'éloignement de l'étranger qui souhaitait se marier.

Témoignage - Montpellier (Hérault) - octobre 2007

Elif, ressortissante française, et Emrah, ressortissant turc, se présentent à la mairie de Montpellier pour déposer un dossier de mariage. L'agent administratif qui les reçoit demande à Emrah de présenter son passeport ainsi que son titre de séjour. Cependant, Emrah est en situation irrégulière, et ne peut donc justifier d'une carte de séjour. Le fonctionnaire de mairie informe alors les intéressés qu'il est tenu de saisir le procureur de la République, mais également de signaler le dossier à la police de l'air et des frontières (PAF). Puis il quitte le bureau quelques instants. A leur sorti de mairie, Elif et Emrah sont interpellés par des policiers

³² CNCDH, Avis sur le projet de loi sur l'immigration et l'intégration, 1^{er} juin 2006 - Site : www.cncdh.fr

³³ Cimade, Rapport d'observation, *"Peu de meilleur et trop de pire - Soupçonnés, humiliés, réprimés des couples mixtes témoignent"* - avril 2008 - Site : www.cimade.org

en civil. L'ordre sera donné de laisser partir le couple car Emrah, qui a déposé une demande de réexamen auprès de l'OFPRA (Office français de protection des réfugiés et apatrides) a son dossier en cours d'instruction. Saisie de ces faits, la maire de Montpellier a reconnu que la police avait été contactée par le fonctionnaire du service de l'état-civil. Elle a présenté ses excuses au couple.

Témoignage - Limoges - février 2010

Marie est française, Kader est algérien. Il est dépourvu de titre de séjour. Ils se sont rencontrés au printemps 2009. Ils souhaitent se marier, et pour ce faire se rendent à la mairie de leur commune en décembre 2009. Premier rendez-vous : aucune difficulté. Deuxième rendez-vous : l'adjoint au maire accepte le dossier, fait publier les bans et fixe la date du mariage au 20 février 2010. Cependant, avant la fin du mois de décembre 2009, l'adjoint au maire rappelle les futurs époux pour les informer qu'une lettre anonyme est parvenue à la mairie indiquant qu'il s'agit d'un mariage blanc. L' élu transmet au procureur de la République pour enquête. Le 8 février 2010, Marie et Kader sont convoqués au commissariat. Kader est appelé le premier puis mis en garde à vue. Il lui est indiqué qu'un arrêté préfectoral de reconduite à la frontière est pris à son encontre. Il est conduit au centre de rétention de Toulouse. La mesure préfectorale est contestée auprès du tribunal administratif. Par jugement du 11 février 2010, la juridiction administrative annule la mesure préfectorale, reconnaissant qu'il y a eu manœuvre frauduleuse de la part de l'administration.

Il est à noter que les médias locaux ont largement relayé cette affaire. Le 18 février, le procureur de la République appelle une radio de Limoges pour dire que le mariage peut avoir lieu le 20 février. Les journalistes en informent le couple. C'est ainsi que Marie et Kader ont su que rien ne s'opposait plus à leur union.

84. Un autre exemple : la transcription des mariages célébrés à l'étranger. Dès lors que le mariage a été célébré à l'étranger, une demande de transcription sur les registres d'état civil français doit être effectuée afin que l'union soit reconnue, et que l'étranger puisse introduire une demande de visa en qualité de conjoint de français.

85. La demande de transcription doit être déposée auprès du poste consulaire français du pays de résidence du ressortissant étranger.

86. Depuis quelques années, nos organisations ont pu constater et dénoncer les dysfonctionnements au sein des consulats de France au moment de la procédure de transcription.

Témoignage - Consulat général de France en Turquie

"Une fois, je suis sortie d'un entretien au consulat en pleurant, ce qui a déconcerté la personne qui nous avait reçus. Elle m'a attrapée dans la salle d'attente pour me dire sur un ton agressif que je m'attendais à quoi en ayant choisi d'épouser un étranger ? Je lui ai demandé : 'parce que votre cœur à vous il choisit qui il doit aimer. Je suis juste fatiguée.' Réponse : 'Alors allez vous coucher.' ; 'Je parle de fatigue morale, ça ira mieux quand ce sera fini !' ; 'Mais vous croyez que ce serait simple d'être avec un fiché (sans papier, ndr.), c'est loin d'être fini!'"

87. Un dernier exemple : le traitement des demandes de visa en France auprès des préfectures. Dans certains cas, un conjoint de Français vivant irrégulièrement en France peut déposer sa demande de visa auprès de la préfecture de son lieu de résidence, qui transmettra cette demande au consulat de France de son pays d'origine. Dans ce cas, l'étranger n'est pas contraint de rentrer dans son pays pour obtenir le visa d'établissement sur le territoire français. Ce n'est qu'à l'issue de cette procédure que la préfecture pourra délivrer la carte de séjour mention « Vie privée et familiale », d'une durée d'un an renouvelable, autorisant de plein droit au séjour et au travail.

88. Pour prétendre à la demande d'un tel visa, l'étranger doit remplir trois conditions : être entré régulièrement, c'est à dire muni d'un visa de court séjour, sur le territoire français ; s'être marié en France ; justifier d'une vie commune en France avec le conjoint français d'au moins six mois.

89. Cependant, la mise en œuvre des dispositions du CESEDA est loin d'être simple et ce pour différentes raisons : la préfecture n'informe pas le couple que cette possibilité de régularisation existe ; la préfecture ne respecte pas le droit de l'étranger de déposer une demande en France et prend à son encontre une mesure

d'éloignement du territoire français ; la préfecture ne transmet pas le dossier au Consulat de France compétent ; le poste consulaire français ne traite pas le dossier et/ou ne répond pas.

Témoignage - mars 2010

Elle est française. Il est kosovar. Ils se sont mariés en France au mois de janvier 2009. Il est en situation irrégulière. Une demande de visa a donc été introduite auprès de la préfecture de leur département de résidence. Le poste consulaire a répondu favorablement plus de 8 mois après l'envoi du dossier par les services préfectoraux. Celui-ci, dans le cadre de l'examen de la demande, a joint l'épouse et lui a tenu des propos suspicieux et insultants : «*Pourquoi vous êtes vous mariée ? Vous pensez vraiment qu'il a des sentiments pour vous ?*»

Il doit être ajouté que l'intéressé a du ensuite attendre 3 mois la convocation de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) pour une visite médicale et la délivrance du document permettant à la préfecture de remettre le titre de séjour.

90. La liste est loin d'être exhaustive, et comme il est mentionné précédemment, l'accès au séjour des conjoints de français annonce un autre "parcours du combattant", accès au séjour qui a d'ailleurs été considérablement réduit au fil des réformes législatives. Comme le relève la CNCNDH : "*De plus, le droit au séjour des conjoints de français est considérablement restreint : le projet de loi conditionne la carte de séjour temporaire à l'obtention d'un visa de long séjour nécessitant un retour au pays d'origine, il supprime plusieurs cas de délivrance de droit de la carte de résident et la soumet à la seule décision du préfet, et allonge les délais d'acquisition de la nationalité française*".³⁴

91. Le dispositif adopté en juillet 2006 par le Parlement a été durci par la loi du 20 novembre 2007 puisque dans le cadre d'une demande de visa en qualité de conjoint de français, désormais le demandeur sera soumis, avant toute délivrance, à une évaluation de ses connaissances de la langue française ainsi que des valeurs de la République. A juste titre, la CNCNDH mentionnait que ces dispositions portent "*une atteinte excessive au droit de mener une vie familiale normale des familles concernées*."

RECOMMANDATIONS

La Ligue des droits de l'Homme, sur la base des dossiers portés à sa connaissance et du travail effectué depuis plusieurs années à la Cimade dans le cadre du collectif *Les Amoureux au ban public*, demande aux autorités françaises que :

- **la liberté matrimoniale soit respectée, et que les autorités françaises se conforment à la Constitution.**
- **les enquêtes et auditions, portant sur la réalité de l'intention matrimoniale et de la communauté de vie, soient effectuées dans le respect de la vie privée. Ces enquêtes et auditions revêtent un caractère systématique et répétitif qui ne se justifie pas. En outre, il est nécessaire que ces procédures fassent l'objet d'un encadrement rigoureux.**
- **l'instruction des demandes par l'administration se fassent dans de brefs délais.**
- **les conditions d'accueil dans les administrations (mairies, préfectures, consulats) soient décentes et dénuées de jugements moraux.**
- **l'étranger conjoint de Français, en situation irrégulière, ne puisse pas faire l'objet d'une mesure d'éloignement du territoire.**
- **le séjour irrégulier en France soit dépénalisé.**

³⁴ CNCNDH, Avis sur le projet de loi sur l'immigration et l'intégration, 1^{er} juin 2006 - Site : www.cncndh.fr

- **le titre de séjour soit délivré de plein droit aux ressortissants étrangers vivant en couple avec un(e) ressortissant(e) français, quelles que soient les conditions d'entrée et de séjour en France.**

ROMS ET GENS DU VOYAGE

92. Les observations finales de votre Comité, en date du 18 avril 2005, au paragraphe 16, faisaient état de vos préoccupations concernant les difficultés persistantes rencontrées par les «gens du voyage» notamment en matière d'éducation, d'emploi, d'accès au système de sécurité sociale et de santé ainsi qu'en matière d'accueil et d'habitat.

93. Votre Comité a donc émis un certain nombre de recommandations portant sur une politique de non-discrimination à l'égard des Roms, quel que soit le domaine (éducation, santé, emploi, etc.).

94. Les autorités françaises n'ont pas suivi les recommandations dégagées par votre Comité, et les paragraphes 95 à 125 des rapports périodiques de la France le démontrent. De surcroît, il apparaît que les éléments apportés par les autorités françaises ne portent que sur les «gens du voyage», la population Rom étant totalement exclue.

95. De son côté, la chambre criminelle de la Cour de cassation a estimé que les différences de traitement visant les voyageurs, tsiganes ou autres, devaient être considérées comme des discriminations fondées sur l'origine (Cass.Crim. 28 novembre 2006, n° 06-81-060, publié au bulletin).

96. En préalable, il est important d'être explicite sur les termes employés, d'autant que les explications données au paragraphe 95 des rapports périodiques de la France sont erronées.

Les «**gens du voyage**» sont des ressortissants français qui ont adopté un mode de vie itinérant ou semi-sédentaire.

Le terme de «tsiganes» désigne un ensemble de groupes dont les Gitans, présents dans la péninsule ibérique et au sud de la France, et les **Roms** qui viennent de l'Europe centrale et orientale. Ceux-ci représentent 70% de ces populations présentes en Europe. Actuellement, les Roms sont présents dans les Balkans et en Europe centrale.

1. La situation particulière des Roms

97. 10 000 à 15 000 Roms, essentiellement roumains et - dans une moindre mesure - bulgares, sont présents en France et vivent dans des conditions d'extrême précarité. Ce sont des citoyens de l'Union européenne depuis 2007.

98. Le rejet dont fait l'objet la population Rom en France est très forte et se manifeste régulièrement. En effet, il existe une véritable focalisation des pouvoirs publics à leur rencontre. Les exemples en la matière ne manquent pas : refoulés des restaurants sociaux à Lyon, à la rentrée 2007 ; directement visés par les arrêtés anti-mendicité adoptés par différentes municipalités ; harcelés par la police sur leurs lieux de vie et expulsés de lieu en lieu ; mises en centre de rétention et reconduites à la frontière ; etc.

99. Comme le souligne le collectif Romeurope, dans son dernier rapport³⁵, "*les informations rassemblées par les associations et comités de soutien membres de Romeurope qui accompagnent au quotidien les familles roms témoignent de l'ensemble des violations des droits à leur encontre, y compris pour ceux d'entre eux qui ont accédé à la citoyenneté européenne en janvier 2007.*"

1.1 En matière de droit au séjour

100. Nombre de Roms, présents sur le territoire français, sont originaires de Roumanie ou de Bulgarie. L'adhésion de ces deux pays à l'Union européenne est devenue effective au 1^{er} janvier 2007. En 2009, les seuls «nouveaux entrants» soumis à la période transitoire en France sont la Bulgarie et la Roumanie. Pour ces deux pays, une première période de deux années a pris fin le 31 décembre 2008. Au terme de cette période, la France a décidé, *a contrario* des autres pays de l'Union, de la proroger pour une durée de trois ans, soit jusqu'au 31 décembre 2011. Cela pourra être éventuellement prolongé une troisième fois jusqu'au 31 décembre 2013.

101. Les effets de cette période transitoire sont l'obligation de détenir un titre de séjour pour exercer une activité professionnelle et l'application de la même procédure que pour les ressortissants des pays tiers pour la délivrance d'une carte de séjour en qualité de travailleur salarié (demande d'autorisation de travail auprès de la direction départementale du travail et de l'emploi)³⁶.

102. Parmi les droits encadrés par le traité de Rome se trouve notamment le principe de la libre circulation des personnes.

103. En France, afin de poursuivre une politique de reconduite à la frontière des ressortissants roumains et bulgares, des dispositions ont été prises dès la fin de l'année 2006. Ainsi une circulaire du 22 décembre 2006³⁷ est venue préciser les modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares devenus européens. Cette circulaire sera suivie d'un décret en date du 21 mars 2007³⁸.

104. Il est à noter que la circulaire du 22 décembre 2006 du ministère de l'Intérieur a fait l'objet d'un recours, par plusieurs associations dont le GISTI et la LDH, devant le Conseil d'Etat le 28 juin 2007. Par arrêt du 19 mai 2008, le Conseil d'Etat a pour partie annulé le texte. La haute juridiction administrative a en effet rappelé que les ressortissants roumains et bulgares sont des citoyens européens à part entière, et qu'ils bénéficient comme toute autre de la liberté de circulation. En outre, pour les séjours de plus de trois mois, le Conseil d'Etat a estimé qu'en "*fixant le niveau des ressources par référence au montant du revenu minimum d'insertion ou de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, la circulaire a édicté des conditions qui n'étaient pas prévues ni par la loi ni par décret.*"

105. Les textes distinguent deux situations : ceux qui sont en France depuis moins de trois mois et ceux qui sont présents depuis plus de trois mois. Pour les premiers, le principe de la libre circulation et du séjour s'applique avec toutefois des restrictions en cas de menace pour l'ordre public ou si la personne constitue "*une charge déraisonnable pour le système d'assistance sociale français*". Pour les seconds, le droit au séjour est subordonné à la condition de disposer d'un emploi, d'être étudiant ou de disposer d'une assurance maladie et de ressources suffisantes.

³⁵ Romeurope, Rapport 2007-2008 (janvier 2007/juillet 2008) - Site : www.romeurope.org

³⁶ Gisti, *Les droits des citoyens de l'UE et de leur famille* - Les cahiers juridiques, in pages 24 et suivantes - février 2010 - Site : www.gisti.org

³⁷ Circulaire n° INT/D/06/00115/C du 22 décembre 2006 relative aux "*modalités d'admission au séjour et d'éloignement des ressortissants roumains et bulgares à partir du 1^{er} janvier 2007*". Site : www.legifrance.gouv.fr

³⁸ Décret n° 2007-371 du 21 mars 2007 relatif au droit au séjour en France des citoyens de l'Union européenne, des ressortissants des autres Etats parties à l'Espace économique européen et de la Confédération Suisse ainsi que des membres de leur famille. Site : www.legifrance.gouv.fr

106. Dans les faits, les autorités préfectorales n'ont pas hésité à faire une application rapide de ces textes. De nombreux arrêtés préfectoraux de reconduite à la frontière ont été notifiés aux personnes, dès le début de l'année 2007. Majoritairement, ces arrêtés ont été annulés par le juge administratif. Compte-tenu de cette jurisprudence, les préfetures ont préféré notifier des obligations de quitter le territoire (OQTF) sous le délai de 30 jours. La motivation qui figure sur les OQTF est pré-imprimée, elle ne fait aucune référence à des éléments permettant de déterminer le contexte dans lequel le contrôle du droit au séjour est intervenu. L'argument juridique avancé reste principalement "*la charge déraisonnable*" pour le système d'aide sociale.

107. La CNCDH a, de son côté, également relevé *«la pratique exagérée des retours humanitaires proposés aux Roms migrants en application de la circulaire de décembre 2006»*, en précisant que cette pratique *«va à l'encontre du droit de libre circulation des ressortissants des pays membres de l'Union européenne (...)*»³⁹.

108. A cet égard, il doit être indiqué que les demandes d'aide au retour humanitaire sont souvent :

- signées dans un contexte d'anxiété et de panique, souvent dans l'urgence puisque quelques heures avant le départ,
- régulièrement en l'absence d'un interprète,
- sans rétractation possible car les pièces d'identité sont confisquées et le départ ainsi que le trajet sont particulièrement encadrés.

109. Pour l'année 2008, 29 500 reconduites à la frontières ont été exécutées, dont 8470 concernaient des Roumains. 95% de ceux-ci étaient des Roms.

1.2 En matière de droit à la santé

110. Le collectif Romeurope est clair à ce sujet : "*A leur arrivée en France, les Roms doivent attendre plus de trois mois avant de bénéficier d'une couverture maladie qui leur permet d'entreprendre un suivi médical, ce qui prolonge encore le retard de soins accumulé dans le pays d'origine où ils n'ont pas accès à la sécurité sociale et où la pratique des paiements non officiels et en cash reste une contrainte pour pouvoir être soigné.*"⁴⁰

111. De son côté, la CNCDH relève : *«Pour l'accès à l'aide médicale d'Etat, le délai de trois mois est considéré comme une aberration sur le plan médical car les pathologies bénignes peuvent s'aggraver et si elles sont non traitées à temps, elles peuvent aboutir à la mise en cause du pronostic vital du patient. Cette inquiétude se renforce en cas de pathologies contagieuses qui peuvent être un enjeu de santé publique.»*⁴¹

112. A ce constat, s'ajoutent d'autres obstacles : l'absence de maîtrise de la langue française, l'absence d'éducation à la santé chez les personnes qui ont eu un cursus scolaire réduit, la crainte de se faire arrêter par les fonctionnaires de police, etc.

113. Ainsi, la population Rom remet souvent à plus tard les déplacements qui ne s'avèrent pas indispensables dans l'immédiat. En outre, comme le mentionne le collectif Romeurope : "*L'instabilité et les expulsions multiples des lieux de vie ne facilitent pas l'accès à un réseau sanitaire de proximité et provoquent des ruptures du suivi médical.*"

114. Médecins du Monde, à l'occasion d'un Forum qui s'est déroulé le 25 février 2010, a dressé un constat très circonstancié et particulièrement préoccupant⁴² :

«Sur le plan médical, plusieurs constats s'imposent. L'accès aux soins est limité puisque 90 % de la population n'a pas ouvert de droit à l'AME et le retard de soins est fréquent : 35 % des maladies auraient dû être prises en charge plus tôt. Nous notons également une absence de prise en charge des pathologies lourdes (diabète,

³⁹ CNCDH, *Etude et propositions sur la situation des Roms et gens du voyage en France*, in page 42 - 7 février 2008 - Site : www.cncdh.fr

⁴⁰ in Romeurope, *Rapport 2007-2008 (janvier 2007/juillet 2008)* - Site : www.romeurope.org

⁴¹ in CNCDH, *Etude et propositions sur la situation des Roms et gens du voyage en France*, page 45 - 7 février 2008 - Site : www.cncdh.fr

⁴² Médecins du Monde, *La santé des Roms en France : une urgence sanitaire ?* - Forum du 25 février 2010 - Site : www.medecinsdumonde.org

pneumopathies, etc.) et une chronicisation des pathologies aiguës (respiratoires, gastriques ou dorsales). La couverture vaccinale est faible et ne concerne que 8 à 12 % des patients. De même, la santé maternelle et infantile est dégradée. Seule une femme sur 10 est suivie durant sa grossesse et bénéficie d'une contraception et la prévention des maladies infantiles ou du rachitisme est lacunaire. Pour toutes ces raisons, la population rom est exposée à un fort risque épidémique : tuberculose, coqueluche, conjonctivites, gripes, parasitoses intestinales notamment. Enfin, l'automédication de base est inaccessible pour des raisons financières. Nous sommes donc sollicités lors de nos déplacements pour distribuer des médicaments. De fait, la santé des Roms reste une urgence permanente et les indicateurs alarmants établis depuis quelques années restent d'actualité. Cette population souffre au quotidien.»

115. Comme le souligne la CNCDH, «l'accès aux soins est directement lié à l'accès à la citoyenneté, la santé retrouvant alors son rôle de facteur d'intégration et de socialisation»⁴³.

116. Enfin, il doit être rappelé que les Roms - de nationalité roumaine ou bulgare - qui sont européens, ne bénéficient plus de la délivrance ou du renouvellement des titres de séjour pour soins. De fait, plusieurs personnes gravement malades ont reçu des mesures d'éloignement du territoire.

1.3 En matière de scolarisation

117. Dans son étude précitée, la CNCDH est explicite : «La scolarisation des enfants mineurs est souhaitée par la très grande majorité des familles roms, contrairement aux idées reçues. Mais de nombreux obstacles viennent perturber la scolarisation de ces enfants.»⁴⁴

118. Pour sa part, le collectif Romeurope souligne que «Les 5 à 7000 enfants roms présents en France aujourd'hui sont arrivés ou arriveront à 16 ans sans avoir jamais ou presque été à l'école.»⁴⁵

119. Plusieurs obstacles sont rencontrés par les familles Roms dans cet accès au droit à l'éducation.

120. En premier lieu, le refus des municipalités. En effet, la scolarisation des enfants Roms est régulièrement refusée par les maires auprès desquels il est nécessaire de rappeler les principes de base de l'obligation scolaire. Divers arguments sont avancés par les élus municipaux. Notamment, les maires exigent que les parents présentent des justificatifs de domicile ou une domiciliation administrative dans la commune afin d'inscrire les enfants. Or, en droit cette exigence n'est pas requise. De même, certains maires estiment que la population rom n'a pas vocation à s'installer durablement sur la commune, et qu'il est donc inutile d'ouvrir une classe pour la fermer ensuite.

121. A titre d'exemple, 70 personnes d'origine Rom se trouvent sur la commune de Triel-sur-Seine (Yvelines) depuis décembre 2007. Parmi les adultes présents sur le campement, plusieurs sont titulaires de titres de séjour en cours de validité. La plupart sont demandeurs d'emploi, d'autres sont reconnus handicapés par la COTOREP. Presque toutes les familles suivent des cours d'alphabétisation. Le maire de Triel a fait part publiquement, le 25 septembre 2008, de son refus d'inscrire les enfants à l'école au motif qu'une telle décision entérinerait la précarité dans laquelle se trouvent ces familles. La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a été saisie de la situation par courrier du 31 octobre 2008.

Par délibération du 8 juin 2009⁴⁶, la HALDE a contraint la commune à scolariser les enfants roms. La Haute autorité a rappelé le caractère illégal de ces refus de scolarisation et a réaffirmé que «le droit à l'éducation est un droit fondamental sur lequel la commune n'a aucun pouvoir d'appréciation.»

Cependant, la commune de Triel-sur-Seine ne semble pas en avoir tiré les enseignements souhaités puisqu'elle a de nouveau opposé des refus d'inscription lors de la rentrée scolaire 2009/2010.

122. Cette situation est loin d'être isolée, et sur cette question, de nombreuses délibérations de la HALDE ne sont nullement prises en considération par les pouvoirs publics. Ainsi, en 2006, le maire d'une commune du

⁴³ CNCDH, étude précitée, page 44 - Site : www.cncdh.fr

⁴⁴ CNCDH, étude précitée, page 26 - Site : www.cncdh.fr

⁴⁵ Collectif pour le droit des enfants roms à l'éducation - édition 2010 - Site : www.romeurope.org

⁴⁶ Halde, Délibération n°2009-233 du 8 juin 2009 - Site : www.halde.fr

sud-ouest de la France s'était opposé à la scolarisation de 14 enfants de familles Roms installées sur un terrain leur appartenant. Le maire fondait sa décision de refus uniquement sur les risques liés au stationnement des familles. La HALDE, par une délibération du 12 février 2007⁴⁷, a rappelé que *"les réglementations concernant l'inscription à l'école et celles relatives à l'urbanisme et à la sécurité publique sont nettement distinctes. Cette situation caractérise un détournement de pouvoir."* La HALDE poursuivait : *"En outre, cette mesure qui par sa motivation ne vise que les enfants Roms résidant sur le territoire de la commune caractérise un traitement discriminatoire à leur encontre. (...) La haute autorité souligne que l'article 19 de la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité prévoit qu'en matière d'éducation notamment, chacun a droit à un traitement égal."*

123. En second lieu, les expulsions de terrain. Les associations intervenantes auprès de la population Rom ainsi que les autorités administratives indépendantes notent que l'expulsion régulière des familles de leurs lieux de vie, voir même du territoire français, empêchent la poursuite de la scolarité des enfants qui ont pu être accueillis. En effet, dans le cadre de ces procédures d'expulsion, les préfetures et les tribunaux ne prennent nullement en considération la présence d'enfants scolarisés dans la commune. Il en résulte donc de lourdes conséquences sur la scolarité en termes de perte de repères scolaires, de perte des acquis, etc., comme l'illustre la situation ci-après.

Témoignage - Médecins du Monde - octobre 2009

Alexandru et sa famille arrivent à Nantes en avril 2007. Ils s'installent dans la périphérie ouest de Nantes. Une demande de scolarisation est faite. Pour l'année scolaire 2007/2008, Alexandru est accepté au collège situé à 15 minutes du terrain où il est établi avec les siens. En décembre 2008, la famille est expulsée. Elle s'installe à l'est de Nantes. Alexandru a plus d'une heure de transport. Il a souvent des retards ou des absences, et ce pour deux raisons principales : le terrain est insalubre (15 à 20 centimètres de boue pour accéder aux caravanes) et les parents ne veulent pas envoyer leurs enfants souillés ; plusieurs chauffeurs de la ligne de bus refusent de desservir l'arrêt jouxtant le terrain.

Face à cette situation, une demande de nouvelle affectation est adressée en mai 2008. En octobre, la réponse est favorable. Pour l'année scolaire 2008/2009, Alexandru sera à 20 minutes du collège.

Mais, 8 mois plus tard, la famille est une nouvelle fois expulsée. Elle s'installe sur un terrain, à l'ouest de la ville, à quelques mètres du premier terrain. Alexandru est donc une fois de plus à l'opposé de son établissement scolaire. Pour la troisième fois, une demande d'affectation est introduite. Pour l'année scolaire 2009/2010, Alexandru a pu réintégrer son collège d'origine.

124. En troisième lieu, les conditions matérielles précaires. Le collectif Romeurope résume parfaitement la situation : *« Tant que les priorités resteront tournées vers la survie quotidienne, elles ne pourront pas s'orienter vers l'école et leurs enfants conserveront un rôle économique. Il n'y a pas de logique à condamner la mendicité ou le travail des enfants roms en France lorsqu'on refuse à leur famille les prestations sociales qui, au titre de la protection de l'enfance, permettraient d'assurer leur subsistance, des conditions de vie digne et les frais liés à la scolarisation. »*

125. Un constat identique est fait par les autorités administratives indépendantes.

1.4 En matière de droit au logement

126. Le droit au logement est le domaine sur lequel les discriminations à l'égard de la population Rom sont les plus flagrantes.

127. Comme le relève la CNCDH, *"les expulsions des campements dont font l'objet les populations roms, s'effectuent le plus souvent dans la violence, sans négociation préalable ni avertissement, plusieurs fois même en laissant à l'abandon les enfants mineurs sur le campement, sans prévenir les services sociaux compétents, comme les textes le prévoient pourtant."*⁴⁸

⁴⁷ Délibération relative au refus d'inscription à l'école d'enfants de familles Roms n° 2007-30 du 12 février 2007. Site : www.halde.fr

⁴⁸ CNCDH, Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France, in page 25 - 7 février 2008 - Site : www.cncdh.fr

128. Cet état de lieux se retrouve également dans le rapport annuel du collectif Romeurope qui relève des "expulsions systématiques des lieux de vie à grand renfort de moyens policiers et avec des comportements souvent violents, créant un climat de terreur au sein des familles. Au moins quatre-vingts évacuations de squats ou de terrains ont été recensées par Romeurope entre le 1^{er} janvier 2007 et le 30 juin 2008. Dans les deux tiers des cas, elles concernaient des groupes de plus de cinquante personnes, souvent composés à moitié d'enfants."⁴⁹

129. Ces faits ont d'ailleurs conduit à la saisine, par des parlementaires, de la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS). Cette autorité administrative indépendante a conclu à des actes de violences injustifiées et disproportionnées par des représentants des forces de l'ordre.⁵⁰

130. Un tel contexte peut être également illustré par les faits particulièrement graves qui se sont déroulés lors de l'évacuation policière de 120 Roms installés sur un parking d'une commune de l'Essonne, le 17 septembre 2008. Outre le fait d'avoir été évacués du terrain, les familles ont été dirigées de force par les fonctionnaires de police vers la gare de Massy-Palaiseau, elles ont été encadrées sur les quais et dans les rames du RER avec interdiction de descendre du train aux différentes gares jusqu'à celle de la commune de Corbeil-Essonne. Les forces de l'ordre agissaient sur instructions du préfet. Or, ces ordres administratifs sont parfaitement illégaux en ce qu'ils portent d'une part une atteinte à une liberté fondamentale, celle d'aller et venir, et d'autre part en ce qu'ils ne correspondent pas à un pouvoir dont dispose l'administration préfectorale, à savoir le bannissement d'une commune pour un groupe déterminé de personnes. Il est également à noter que l'ensemble de l'opération a eu lieu en l'absence d'un interprète.

La CNDS a été saisie. Par un avis du 14 décembre 2009, particulièrement circonstancié, la Commission nationale souligne : «*Malgré les déclarations contraires du commissaire B.G. et du capitaine N.M., il apparaît notamment des documents vidéo communiqués à la Commission que le groupe de Roms a été fermement invité à pénétrer dans la gare puis prendre le train.*»

Par ailleurs, la Commission nationale «*constate que des mesures coercitives ont été prises à l'égard de personnes sans qu'il soit justifié d'un fondement juridique à l'exécution de telles mesures.*»⁵¹

RECOMMANDATIONS

La Ligue des droits de l'Homme recommande aux autorités françaises que :

- à l'instar des études et avis des autorités administratives indépendantes, cesse la discrimination et l'exclusion dont est victime la population Rom. Les Roms doivent pouvoir accéder au droit commun pour une effectivité des droits fondamentaux.
- la libre circulation des Roms migrants ressortissants de pays de l'Union européenne soit respectée. Il doit être mis fin à la pratique quasi-systématique des retours dits humanitaires qui va à l'encontre de cette liberté de circulation. Par ailleurs, comme le préconise la HALDE⁵², il doit être mis fin, de manière anticipée, aux mesures transitoires applicables aux ressortissants roumains et bulgares.
- les conditions de vie sanitaire de la population Rom soient, de façon urgente, améliorées. Il en va de même pour l'aide médicale d'Etat dont l'accès doit être facilité avec un dispositif de domiciliation efficace. En outre, et comme le recommande l'ONG Médecins du Monde, des unités mobiles hospitalières doivent être mises en place.
- la poursuite d'une scolarité puisse être possible pour les enfants Roms en mettant fin aux expulsions répétées sans relogement, en facilitant l'inscription aux établissements

⁴⁹ In Romeurope, Rapport 2007-2008 (janvier 2007/juillet 2008) - Site : www.romeurope.org

⁵⁰ CNDS, Rapports annuels 2005 et 2006 - Site : www.cnds.fr

⁵¹ CNDS, Saisine n°2008-125, Avis et recommandations - Site : www.cnds.fr

⁵² Halde, Délibération n° 2009-372 du 26 octobre 2009 - Site : www.halde.fr

scolaires, en permettant un accès aux transports en commun afin de rejoindre l'établissement scolaire.

2. Les gens du voyage

131. Henri Leclerc, président d'honneur de la LDH, dans la préface du guide pratique de la Ligue des droits de l'Homme intitulé *Gens du voyage*, écrivait : «Roms, Tziganes, Manouches, Gitans, Yéniches ... ces 'gens du voyage', comme on les nomme par simplification, sont régis par des lois et régimes d'exception, visant essentiellement à les contrôler et à les surveiller.»⁵³

132. Les textes sont donc spécifiques. Les personnes sans domicile fixe doivent posséder des documents de circulation et faire le choix d'une commune de rattachement. La loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, expose ce régime juridique. Le dispositif n'a pas été modifié par les lois postérieures.

133. Selon le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, dans son rapport France de 2005, *"l'obligation de détenir de tels documents alors qu'ils ne sont pas considérés comme des pièces d'identité, et celle de les faire viser régulièrement, constituent des discriminations légales flagrantes envers ces citoyens. Ces titres stigmatisent le mode de vie itinérant des gens du voyage et les discriminent."*⁵⁴

134. Le mémorandum du Commissaire aux droits de l'Homme, rendu public le 20 novembre 2008, réaffirme dans ses recommandations : *"Le Commissaire estime que les différentes mesures dérogatoires instaurent un régime discriminatoire à l'encontre des Gens du voyage et appelle les autorités françaises à mettre fin, sans délai, à ce traitement spécifique."*⁵⁵

135. Dans ses dix-septième à dix-neuvième rapports périodiques, les autorités françaises s'en tiennent à une description juridique et technique, et ce quel que soit le thème : circulation (paragraphe 98), les aires d'accueil (paragraphe 100 et suivants), etc. Ainsi, un décalage apparaît entre la description faite et la réalité du terrain.

2.1 Les titres de circulation

136. Deux catégories de titre de circulation existent pour les personnes âgées de plus de 16 ans, qui *"logent de façon permanente dans un véhicule, une remorque ou tout autre abri mobile"* et qui sont dépourvues de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois. Ces documents sont valables cinq ans mais doivent être visés à intervalles réguliers par l'autorité administrative.

- livret de circulation pour les personnes qui exercent une activité salariée ou disposent de ressources régulières suffisantes pour vivre (indemnités, chômage, pension ...) et les personnes à charge. Ce livret doit être présenté au visa par son titulaire chaque année. Le visa apposé est valable un an. Cette démarche s'effectue auprès d'un commissaire de police ou d'un commandant de brigade de gendarmerie. Le titulaire doit justifier de tout élément prouvant ses ressources régulières : fiches de paye ; attestation de la qualité de chômeur ; etc.
- carnet de circulation pour toute personne qui ne remplit pas les conditions sus énumérées. Le titulaire doit présenter son carnet auprès du commissariat ou de la gendarmerie pour visa tous les trois mois. Le titulaire doit justifier de son identité et de sa nationalité.

⁵³ *Gens du voyage, guide pratique*, Ligue des droits de l'Homme, supplément *LDH Info*, 3^{ème} édition - avril 2003.

⁵⁴ Alvaro Gil-Roblès, commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, *Rapport sur le respect effectif des droits de l'Homme en France, visite du 5 au 21 septembre 2005* - 15 février 2006

⁵⁵ Mémorandum de Thomas Hammarberg, commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, faisant suite à sa visite en France du 21 au 23 mai 2008 - 20 novembre 2008

137. Comme le relève la CNCDH, *"les carnets et les livrets de circulation sont parfois à solliciter auprès des services des étrangers des préfectures, qui en assurent la gestion administrative. De nombreuses associations de gens du voyage dénoncent ces pratiques qui maintiennent les intéressés dans une image et un statut d'étranger de l'intérieur."*⁵⁶

138. Il doit être ajouté que des sanctions pénales sont prévues par la loi. Ainsi, les personnes qui se déplacent sans avoir obtenu le carnet de circulation encourent une peine de prison ferme de trois mois à un an. Par ailleurs, les personnes qui se déplacent en l'absence d'un livret de circulation et celles qui n'ont pas fait viser leur titre de circulation dans les délais impartis, encourent une peine contraventionnelle de 5^{ème} classe d'un montant de 1500 €.

139. Dans les rapports périodiques qui ont été transmis à votre Comité, les autorités françaises indiquent qu'une réflexion interministérielle est engagée pour réformer la législation en vigueur, sans autre précision. La HALDE avait eu une réponse similaire le 2 février 2009, aucune précision de délai n'étant apportée.

2.2 L'accueil et le stationnement

140. La réglementation minutieuse et complexe à l'égard des gens du voyage trouve également sa traduction dans les dispositions portant sur l'accueil et le stationnement. Si la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage ouvre des perspectives importantes en matière de gestion du stationnement des caravanes, il n'en demeure pas moins qu'un article clé de la loi consiste à renforcer les pouvoirs du maire en matière d'expulsion, en cas d'occupation illicite dès lors que la commune s'est dotée d'une aire d'accueil.

141. La loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance a durci cet aspect de la loi du 5 juillet 2000, et tend à faciliter l'expulsion des gens du voyage en supprimant le recours préalable à une procédure judiciaire. En cas de stationnement irrégulier, le préfet - sur demande du maire, du propriétaire ou du titulaire du droit d'usage - peut mettre en demeure les occupants de quitter les lieux sous 48h00. L'expulsion s'effectue alors par une procédure administrative et non plus par une procédure judiciaire.

142. La pratique montre toutefois que les municipalités dépourvues de toute infrastructure d'accueil sont nombreuses. Déjà, par la circulaire du 13 septembre 2004, le ministère de l'Intérieur soulignait, après avoir recensé le nombre de schémas départementaux signés et publiés, *"ces mêmes informations montrent également que les objectifs de création et de réhabilitation des aires prévues par les schémas départementaux sont encore loin d'être atteints alors que la loi vise à mettre en place un dispositif d'accueil suffisant pour répondre aux besoins des gens du voyage sur l'ensemble du territoire."*⁵⁷

143. Déjà à la fin de l'année 2006, soit six ans après l'entrée en vigueur de la loi du 5 juillet 2000 dite 'loi Besson', sur les 41 865 places prévues, seules 10 553 étaient réalisées.⁵⁸ A ce jour, la mise en place du dispositif ne saurait être satisfaisant, beaucoup de communes tardant à la réalisation des aires d'accueil.

144. Il doit être ici souligné que le non respect des obligations légales par les municipalités n'est susceptible d'aucune sanction.

145. Il n'en va pas de même pour les personnes sans domicile fixe à l'encontre desquelles des dispositions répressives existent. La loi pour la sécurité intérieure du 18 mars 2003 a créé de nouveaux délits dont un concerne principalement les gens du voyage. Est puni de 6 mois de prison et de 3 750€ d'amende *"le fait de s'installer en réunion en vue d'établir une habitation, même temporaire, sur un terrain appartenant soit à une commune qui s'est conformée aux obligations lui incombant en vertu du schéma départemental (...) ou qui n'est pas inscrite à ce schéma, soit à tout autre propriétaire autre qu'une commune, sans être en mesure de justifier de son autorisation ou de celle du titulaire du droit d'usage du terrain."*

⁵⁶ CNCDH, Etude et propositions sur la situation des Roms et des gens du voyage en France - 7 février 2008 - Site : www.cncdh.fr

⁵⁷ Circulaire n° NOR/INT/D04/00114/C du 13 septembre 2004 du ministère de l'Intérieur ayant pour objet *"Réalisation ou réhabilitation des aires d'accueil et de grands passages des gens du voyage"*.

⁵⁸ Sources du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

146. Le texte ajoute des peines complémentaires : la suspension du permis de conduire pour une durée de trois ans au plus ou la confiscation du ou des véhicules automobiles utilisés lors de la commission de l'infraction, à l'exception des véhicules destinés à l'habitation.

147. De fait, si ces dispositions visent toutes les personnes sans domicile fixe, elles concernent quasi exclusivement les gens du voyage. C'est la première fois, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, et hors la période de la guerre d'Algérie, que la France adopte une législation qui incrimine une population à raison de son mode de vie et de son origine.

2.3 Le droit de vote

148. Votre Comité relèvera que la situation est balayée d'une phrase au sein du paragraphe 98 des rapports périodiques de la France alors même que le droit de vote, pour reprendre les termes de la HALDE, «*constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique.*»

149. La loi du 3 janvier 1969, dans son article 10, définit les conditions d'inscription des gens du voyage sur les listes électorales. Cette inscription n'est possible que si le voyageur atteste de trois ans ininterrompus à la même commune. Or, ce délai n'est que de six mois pour tout citoyen français, même si celui-ci est sans domicile fixe⁵⁹.

150. Absolument rien, juridiquement ou factuellement, ne justifie l'application d'un régime plus rigoureux pour les gens du voyage par rapport aux autres citoyens français. En conséquence, et comme le souligne la HALDE, «*le traitement réservé par la loi à cette catégorie de citoyens français, identifiés par leur appartenance à la communauté des gens du voyage, entrave directement et de manière excessive leur accès au droit de vote*»⁶⁰. Les autorités françaises, régulièrement saisies de cette question, tout particulièrement par les différentes autorités administratives indépendantes (HALDE, CNCDH) n'ont jamais procédé à une réforme de la législation en vigueur afin de mettre un terme à cette discrimination.

RECOMMANDATIONS

La Ligue des droits de l'Homme demande aux autorités françaises :

- **en préalable, et comme pour les Roms, de respecter et de faire respecter la liberté de chacun de choisir son mode de vie ainsi que, comme le rappelle la CNCDH, «*celui de pouvoir jouir de droits effectifs au quotidien, sans discrimination en raison de l'origine, de l'habitat ou du mode de vie.*»**
- **de mettre fin à l'obligation des contrôles policiers qui portent atteinte à la liberté d'aller et venir des gens du voyage, considérés par les pouvoirs publics comme une population *a priori* à risque.**
- **d'abroger les articles 27 et 29 de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance qui permettent l'expulsion d'un terrain sans recours préalable à une procédure judiciaire.**
- **l'effectivité des dispositions contenues dans la loi du 5 juillet 2000 dite "loi Besson" qui offre un véritable cadre juridique pour l'accueil des gens du voyage.**
- **la révision de la loi du 3 janvier 1969, en son article 10, afin que soit mis fin à la situation d'exception qui restreint les droits civils et politiques des gens du voyage. Le droit de vote est réglementé par le code électoral. Les différents dispositifs doivent donc être harmonisés et conformes à la règle inscrite dans le code précité.**

⁵⁹ Loi n° 98-657 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1998.

⁶⁰ HALDE, Délibération n° 2009-316 du 14 septembre 2009, publiée au Journal Officiel du 17 octobre 2009 - Site : www.halde.fr

151. Dans le cadre de l'examen des quinzième et seizième rapports périodiques de la France, votre Comité a fait part de ses préoccupations sur la persistance de comportements discriminatoires de la part des forces de l'ordre à l'égard de certains membres de groupes ethniques.

152. Dans les rapports périodiques qui vous sont soumis aujourd'hui, il apparaît que les autorités françaises se bornent à un rappel des textes et de la déontologie, sans autre développement. Par ailleurs, il est à relever que le gouvernement fait référence, à de nombreuses reprises, à la Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS).

153. Les autorités françaises n'ont jamais craint les paradoxes. Alors qu'elles ne donnent pas les moyens à la CNDS d'asseoir sa légitimité, elles s'abritent derrière sa création et son travail pour répondre aux instances internationales et européennes qui dénoncent les dysfonctionnements dans l'action des forces de l'ordre en France. Ainsi, dans son rapport sur le respect effectif des droits de l'Homme en France, faisant suite à sa visite du 5 au 21 septembre 2005, Alvaro Gil-Roblès, commissaire européen aux droits de l'Homme, observe : *"L'activité de la CNDS, autorité administrative indépendante instituée par la loi du 6 juin 2000, s'inscrit dans ce même contexte de renforcement des exigences déontologiques et de volonté de transparence de l'action de la police. Les avis et recommandations sont étudiés avec une grande attention et viennent en appui des travaux menés par la police nationale pour améliorer l'action des services dans le respect des exigences d'éthique"*.

154. Aujourd'hui, nous ne pouvons qu'être inquiets quant aux conséquences de la réforme constitutionnelle adoptée en juillet 2008 qui instaure un défenseur des droits. En effet, sous couvert d'avancées des droits des citoyens, il s'agit davantage d'une régression de ces droits puisque le défenseur des droits va intégrer les missions du Médiateur de la République, de la CNDS et du défenseur des enfants. En outre, et à terme, le contrôleur général des lieux de privation de liberté disparaîtra également au profit du défenseur des droits.

155. Au fond des choses, il est patent que les contrôles effectués par les forces de l'ordre sont particulièrement orientés vers les personnes étrangères ou dont le physique laisse à penser qu'elles sont d'origine étrangère.

156. Mais qu'est-ce qu'un contrôle au faciès, que l'on dénomme également profilage racial ? Le profilage racial *« est défini comme l'emploi des généralisations fondées sur l'ethnie, la race, la religion ou l'origine nationale - plutôt que sur des preuves objectives ou le comportement individuel - pour fonder la décision de contrôler l'identité d'une personne ou d'engager des poursuites. »*⁶¹

157. Le constat de l'utilisation systématique du profilage racial est loin d'être nouveau. Ce point avait d'ailleurs été abordé dans le rapport d'activité 2004 de la commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS) qui avait relevé que la plupart des plaignants *« ont un nom ou une apparence physique qui laisse entendre une origine maghrébine ou moyen-orientale »*⁶². Les témoignages reçus à la commission nationale Citoyens-Justice-Police, qui regroupe la Ligue des droits de l'Homme, le Syndicat de la magistrature et le Syndicat des avocats de France, vont dans le même sens. En outre, très souvent, au cours de l'interpellation, les personnes font état d'insultes racistes.

TEMOIGNAGE

Monsieur A.H - Extrait de la lettre adressée au procureur de la République - 26 mars 2007

"Le 17 mars à environ deux heures, avec une dizaine d'amis, nous sortions du café Le Paris où un ami fêtait son mariage. Nous redescendions la rue E.B. tranquillement à pied, quand une voiture de police a surgi d'un coup derrière nous en sens interdit pour s'arrêter à notre niveau en criant 'Arrêtez-vous !', ce que nous avons fait. Le véhicule de police me séparait de mes amis. Deux policiers en sont descendus, l'un avec une bombe lacrymogène à la main, gazant aussitôt mes amis sans aucune raison et dispersant le groupe. L'autre policier arrive de mon côté et me demande ma carte d'identité : je la lui donne immédiatement sans aucune résistance."

⁶¹ « Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris », Open Society Institute, New York, 2009, in page 19 - Site : www.justiceinitiative.org

⁶² CNDS, Rapport annuel 2004 - Etude sur la part des discriminations dans les manquements à la déontologie, in page 503 - Ed. La documentation française.

(...) Je n'avais rien à me reprocher, tout comme les autres, mais j'ai été le seul à avoir été contrôlé, et embarqué au poste. De tout le groupe, j'étais le seul à être d'origine maghrébine. Je leur demande alors ce qu'ils me reprochent, je n'ai pas eu de réponse. Par contre, j'ai eu le droit à des vulgarités à consonance raciste : 'Il n'a pas une tête à être français celui-là ...' en agitant ma carte d'identité française et en me bousculant. (...)"

TEMOIGNAGE

Monsieur H. - Extrait de la lettre adressée au procureur de la République - 1^{er} septembre 2006

"Un des CRS a dit à mon ami 'C'est un bougnoule', son collègue lui a dit 'oui', j'ai alors rétorqué 'Non, je suis français'. Le premier CRS m'a alors dit 'Ferme ta gueule, on t'a rien demandé' et un CRS m'a mis un coup de poing sur le crâne (...). Ils ont continué alors à m'insulter de tous les noms d'oiseaux je cite 'sale bougnoule, bicot, mange-merde, race de chien, etc. Désespéré, je me suis emporté et j'ai dit 'Connard'. Je ne savais plus quoi faire, j'ai cru que j'allais mourir. C'est alors qu'ils ont recommencé de plus belle à m'insulter et à me frapper avec des coups de pieds dans le ventre et dans le dos."

158. Au-delà des études ponctuelles menées par des autorités administratives indépendantes sur la question ainsi que des constats des ONG, pour la première fois une étude universitaire a été effectuée. Elle a été dirigée par l'Open Society Institute dont le rapport a été rendu public en 2010⁶³. Les chercheurs ont examiné « cinq sites parisiens (dans et autour de la Gare du Nord et de la station Châtelet-Les Halles, importants points de transit du centre de Paris où l'on observe une forte activité policière », « L'étude a recueilli des données sur les contrôles de police, au premier rang desquelles des données sur l'apparence des personnes contrôlées (origine, âge, sexe, style vestimentaire, type de sacs portés). Cette étude, qui présente des données uniques sur plus de 500 contrôles de police, est la seule menée à ce jour, propre à détecter le contrôle à faciès en France».

159. Comme il est indiqué dans la synthèse de l'étude, « Les résultats montrent que les personnes perçues comme 'Noires' (d'origine subsaharienne ou antillaise) et les personnes perçues comme 'Arabes' (originaires du Maghreb ou du Machrek) ont été contrôlées de manière disproportionnée par rapport aux personnes perçues comme 'Blanches'. Selon les sites d'observation, les Noirs couraient entre 3,3 et 11,5 fois plus de risques que les Blancs d'être contrôlés au regard de la part de ces deux groupes dans la population disponible à être contrôlée par la police (ou la douane). Les Arabes ont été généralement plus de sept fois plus susceptibles que les Blancs d'être contrôlés ; globalement, ils couraient quant à eux entre 1,8 et 14,8 fois plus de risques que les Blancs d'être contrôlés par la police (ou la douane) sur les sites retenus, également au regard de la composition de la population disponible. Les entretiens de suivis réalisés avec les personnes qui venaient d'être contrôlées donnent à penser que les Noirs comme les Arabes subissent d'ordinaire davantage de contrôles de police que les Blancs. »

RECOMMANDATIONS

La Ligue des droits de l'Homme :

- rappelle que les autorités administratives indépendantes sont essentielles à la préservation des droits et libertés.
- recommande le maintien de la CNDS et son développement.
- demande à ce que les autorités françaises fassent bénéficier les fonctionnaires de police d'une réelle formation, tant initiale que permanente. Confrontés souvent à des situations difficiles, les policiers devraient pouvoir bénéficier de formations particulières sur l'accueil du public et sur le respect des règles déontologiques. Une attention toute particulière devrait être portée aux risques d'attitudes discriminatoires.

⁶³ « Police et minorités visibles : les contrôles d'identité à Paris », Open Society Institute, New York, 2009 - Site : www.justiceinitiative.org

- préconise, à l'instar de l'étude universitaire précitée, que soient systématiquement enregistrés «les contrôles d'identité à l'aide d'un formulaire, y compris l'apparence raciale de la personne contrôlée, le motif et le résultat des contrôles afin que leur efficacité et leur impartialité puissent être vérifiées. Une copie du formulaire devrait être fournie à la personne contrôlée, qui pourrait ainsi attester lors d'un autre contrôle éventuel qu'elle s'est déjà faite contrôler dans un passé proche. Ces données devraient par ailleurs servir à constituer des statistiques anonymes permettant de vérifier l'existence du profilage racial.»

FOOTBALL ET TRAITEMENT DISCRIMINATOIRE DES DEMANDES DE LICENCE AMATEUR

160. La Ligue des droits de l'Homme a été saisie des difficultés rencontrées, dans le cadre d'une demande de délivrance d'une première licence pour joueurs amateurs, par des enfants qui désirent, pour leur simple loisir, pratiquer le football comme activité sportive.

161. Ces enfants vivent en France, vont à l'école en France, leurs parents vivent aussi sur notre territoire. Seulement, ces jeunes - nés en France ou à l'étranger - ne possèdent pas la nationalité française. Il leur est alors demandé de produire, outre les pièces habituelles, le "permis de travail d'au moins un an des parents du joueur (récépissé de carte de séjour, carte de séjour, ...)", les justificatifs "d'activité professionnelle d'au moins un des parents (contrat de travail ou attestation d'employeur)", ainsi qu'une "attestation de présence en France depuis ces cinq dernières années".

162. En l'absence de ces documents, la licence n'est pas délivrée et l'enfant ne peut pas participer à des rencontres avec son club de quartier. Ainsi, pour la saison 2009/2010, dans la seule région d'Ile-de-France, ce sont plus de 800 enfants qui ont été interdits de club.

Exemple du dossier d'un jeune garçon de 6 ans, demeurant à Paris 18^{ème} arrondissement

Saison	2009-2010	Centre de gestion	LIGUE DE PARIS ILE DE FRANCE
Nom	██████████ Adam	Numéro personne	2545710112
Né(e) le	18/06/2003	Licence	50571927
Club	521046 PARISIENNE ESP.S.	Nature de demande	Nouvelle
Catégorie	Libre / U7 (- 7 ans)	Saisie par	Footclubs le 09/12/2009 15:05:35
Enregistrée le	09/12/2009	Editée le	
Etat	Incomplète	Départ le	
Statuts	Non active / Non suivie / Non mutée		
Club quitté			

Pièces			
Statut	Demandée le	Pièce	Reçue le
Manquante	22/01/2010	Attestation de présence en France depuis ces 5 dernières années	
Manquante	22/01/2010	Justificatif d'identité (dont date de naissance) et de nationalité du joueur (Pièce nationale d'identité ou passeport)	
Validée	09/12/2009	Photocopie d'une pièce officielle d'identité	09/12/2009
Reçue	09/12/2009	Demande de licence dûment complétée et signée	09/12/2009

163. Face à cette situation, notre organisation a écrit en premier lieu à la Fédération Française de Football (FFF) afin de connaître le règlement en application. Cette dernière nous a indiqué qu'il s'agit de l'adaptation dans la réglementation française, de l'article 19 du Règlement FIFA qui a trait à la protection des mineurs, dans le chapitre V consacré aux "Transferts internationaux de joueurs mineurs". Si l'article 19 susvisé n'évoque pas une condition de résidence habituelle de cinq ans de l'enfant dans le pays, la FFF nous a précisé que cette condition ressortait d'une jurisprudence de la FIFA.

164. Or, de telles dispositions sont contraires à la législation française, en ce qu'elles entraînent un traitement discriminatoire des demandes. Le code pénal français, aux articles 225-1 et 225-2, réprime toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, notamment lorsqu'elle consiste "*à refuser la fourniture d'un bien ou d'un service*".

165. L'obtention de la première licence pour joueur amateur est donc subordonnée à la production d'une attestation de présence en France de l'enfant depuis cinq ans. Outre le fait que cette exigence conduit à une rupture d'égalité de traitement entre les enfants, l'attestation demandée n'a aucune existence juridique en droit français. Un mineur étranger n'est pas tenu de posséder un titre de séjour. Il ne devra être en possession d'une carte de séjour qu'à partir de l'âge de dix-huit ans, conformément à l'article 311-1 alinéa 1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Par conséquent, et tant que les textes seront rédigés ainsi, les mineurs étrangers ne pourront pas avoir la délivrance de leur première licence et seront privés de stade.

166. Par ailleurs, le contrôle de la situation administrative en France des parents du mineur induit un traitement différencié des dossiers sur la base de considérations étrangères à la pratique d'un sport, dans un cadre amateur. En effet, tout mineur étranger dont les parents n'ont pas pu obtenir un titre de séjour stable en France, se retrouve *de facto* exclu des clubs amateurs de quartier. Il est, sur ce point, à relever qu'il est demandé la preuve de revenus salariés d'au moins un des parents, ce qui suppose que les enfants dont les parents sont au chômage sont aussi privés de stade.

167. Le 4 juin 2010, la FFF a émis une nouvelle version de ses Règlements généraux. L'Annexe 1 intitulée *Pièces à fournir suivant les différents cas de demande de licence (joueurs amateurs, fédéraux, dirigeants et éducateurs fédéraux)* comporte un point 4 pour les joueurs de nationalité étrangère. Il est à constater que pour les mineurs, demeure l'exigence d'une attestation de présence du joueur en France lors des 5 années précédentes.

168. La Ligue des droits de l'Homme a parfaitement conscience que la FIFA et la FFF doivent tout mettre en œuvre pour assurer la sécurité des enfants, et lutter contre le trafic des jeunes joueurs étrangers. Mais rien ne saurait se faire au mépris du droit existant. En effet, le sens d'une législation protectrice ne doit pas trouver sa source dans un traitement pénalisant et discriminatoire pour les enfants.

169. Il est bien entendu que notre organisation a saisi les autorités françaises de cette situation. Ainsi, un courrier a été adressé à madame la Secrétaire d'Etat aux Sports le 29 mars 2010 lui demandant que «*les Règlements Généraux de la Fédération Française de Football soient conformes à la législation française de lutte contre les discriminations, tout en étant protecteurs de la sécurité des enfants contre toute forme de trafic*». Ce courrier est demeuré sans réponse jusqu'à ce jour.

Fait à Paris, le 16 juillet 2010